

La libéralisation des marchés publics en Suisse et ses répercussions sur le secteur de la construction

Cet article présente les résultats d'une expertise consacrée aux répercussions de la libéralisation des marchés publics sur le secteur de la construction en Suisse entre 1990 et 2006. Elle quantifie les effets des critères d'adjudication qui entravent la concurrence en étudiant la frontière d'efficience («Data Envelopment Analysis», DEA) des entreprises de construction, en s'appuyant sur la statistique de la valeur ajoutée. On constate que l'introduction de directives sur les soumissions favorisant la concurrence a débouché sur une diminution des prix d'adjudication. Malgré les améliorations qui ont été apportées dans les procédures d'adjudication, il est encore possible de progresser sur la voie de la libéralisation.



Favoriser la concurrence dans les marchés publics permet de diminuer nettement les coûts.

Photo: Keystone

Les marchés publics sont un secteur important de l'économie suisse. Le montant total des dépenses que la Confédération, les cantons et les communes consacrent à des travaux de construction et à l'acquisition de biens et de services avoisine les 34 milliards de francs (2003), ce qui correspond à environ 25% des dépenses publiques totales et à 8% du produit intérieur brut¹. Les cantons et les communes représentent la plus grande part des marchés publics (80%), les derniers 20% revenant à la Confédération². Les dépenses pour les travaux publics s'élèvent à la moitié environ du volume total des adjudications.

La mutation des marchés publics

Pendant des décennies, dans de nombreux cantons suisses, l'adjudication des commandes publiques a été considérée comme un instrument de politique économique. L'économicité des acquisitions n'était pas la principale préoccupation; il s'agissait surtout de protéger et de promouvoir l'économie locale. Les marchés publics étaient marqués par le protectionnisme et un manque de concurrence, ce qui avait des répercussions non négligeables sur la structure de certaines branches et sur les prix des travaux. Le secteur suisse de la construction a été particulièrement touché parce que les travaux publics étaient nettement surreprésentés dans l'ensemble des demandes de constructions. Dans les cantons qui émettaient des directives protectionnistes en matière d'adjudication et qui soutenaient les prix, le secteur de la construction présentait des surcapacités. Il pèse, en outre, des soupçons sur le prix des adjudications qui aurait pu subir des majorations. Pour la première fois, *Felder (1994)*³ a pu calculer, dans les années quatre-vingt, l'écart de prix entre les entreprises situées dans des

1 Voir www.dff.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Feuilles d'information», «Construction et logistique», «Révision du droit des marchés publics de la Confédération».

2 Voir Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), *Révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics: prise de position des cantons*, 25 septembre 2008; disponible sur Internet à l'adresse: www.dtap.ch.

3 Felder S., «Auswirkungen der öffentlichen Vergabepolitik auf den Wettbewerbspreis in der Bauwirtschaft», *Revue suisse d'économie et de statistique*, 1994, vol. 130 (2), p. 171-191.

4 Voir www.goek.wiwi.uni-due.de, rubrique «Publikationen».



P' Stefan Felder
Professeur d'économie publique, chaire d'économie de la santé, université de Duisburg-Essen



Christian Podgorski
Économiste diplômé, chaire d'économie de la santé, université de Duisburg-Essen

Tableau 1

Évaluation des critères cantonaux d'adjudication en 1990 et en 2006
 (axés sur la concurrence = 1, éloignés des principes de concurrence = 0)

Canton	1990			Somme 1990	2006			Somme 2006
	Adjudication	Protectionnisme	Influence des associations		Adjudication	Protectionnisme	Influence des associations	
Argovie	0	1	1	2	1	0	0	1
Appenzell RE	0	0	0	0	1	0	0	1
Appenzell RI	–	–	–	–	0	0	1	1
Bâle-Campagne	1	0	1	2	1	0	0	2
Bâle-Ville	0	0	0	0	1	0	0	2
Berne	1	1	1	3	0	1	1	3
Fribourg	0	0	1	1	1	0	1	3
Genève	0	0	1	1	0	0	0	0
Glaris	–	–	–	–	1	1	0	2
Grisons	0	0	0	0	1	0	1	1
Jura	1	0	1	2	0	0	0	1
Lucerne	1	0	1	2	1	0	0	2
Neuchâtel	–	–	–	–	0	0	1	1
Nidwald	–	–	–	–	1	0	0	2
Obwald	1	0	1	2	1	0	0	2
St-Gall	0	0	0	0	0	0	0	1
Schaffhouse	1	0	1	2	1	0	0	2
Soleure	0	0	0	0	1	1	0	2
Schwyz	1	1	1	3	1	0	0	1
Thurgovie	1	1	1	3	1	1	1	3
Tessin	0	0	0	0	0	0	0	0
Uri	0	0	0	0	1	1	0	2
Vaud	0	0	0	0	1	1	0	3
Valais	0	0	1	1	0	1	1	3
Zoug	1	1	1	3	1	0	0	2
Zurich	1	1	1	3	1	1	0	3
Moyenne	0.5	0.33	0.58	1.3	0.75	0.5	0.17	2

Remarques: en ce qui concerne le critère «Influence des associations», les résultats de Finsinger et Felder (1986) de l'année 1983 ont été repris pour 1990. Les chiffres des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Glaris, de Neuchâtel et de Nidwald manquent pour cette même année, ces cantons n'ayant alors pas encore édicté d'ordonnances en matière d'adjudication.

Source: Finsinger et Felder, 1986; Felder, 1994; Felder, Podgorski / La Vie économique

Tableau 2

Effet sur les prix des critères d'adjudication entravant la concurrence

En %	Avant l'harmonisation 1990–1999 ^a	Après l'harmonisation 2000–2006 ^a
Adjudication	4.83	1.17
Protectionnisme	–7.73	4.11
Influence des associations	1.93	–1.52
Total	–0.96	3.76

a Ces périodes ne doivent pas être considérées trop formellement parce que les cantons ont réformé peu à peu leurs ordonnances sur les adjudications entre 1996 et 2002.

Source: Felder, Podgorski / La Vie économique

cantons favorisant la concurrence et ceux qui ne le faisaient pas. À cette époque, on évaluait cette différence à 6,3%. Un changement fondamental a eu lieu en Suisse, depuis le milieu des années nonante, dans le secteur des marchés publics. Le droit y afférant a été libéralisé en plusieurs étapes et harmonisé entre les cantons.

L'expertise effectuée à l'attention du Secrétariat d'État à l'économie (Seco)⁴ et résumée ici montre l'évolution et les change-

ments de nature juridique et économique survenus dans le domaine de la passation des marchés depuis 1990. Elle quantifie les effets des critères d'adjudication qui entravent la concurrence pendant la période allant de 1990 à 2006. Les facteurs limitant la concurrence dont on a tenu compte sont le *critère d'adjudication* (adjudication au prix le plus avantageux face à un critère plus faible), les *restrictions subies par les entreprises extra-cantoniales dans leur accès au marché* et l'*influence des associations sur les marchés publics*. L'attribution des mandats publics cantonaux au début et à la fin de la période examinée figure dans le *tableau 1*.

Influence de la libéralisation et de l'harmonisation

Sur la voie de la libéralisation du droit des marchés publics au niveau de la Confédération et des cantons, les obstacles protectionnistes au commerce et les critères d'adjudica-

tion contraires au principe de la concurrence ont été supprimés. Les évaluations effectuées dans l'enquête sur l'effet des règles d'adjudication sur le prix des travaux de construction révèlent une différence entre les périodes se situant avant et après la réforme des ordonnances cantonales sur les marchés publics. En considérant tous les cantons, on peut faire une distinction entre les périodes 1990–1999 et 2000–2006 (voir *tableau 2*). Ce résultat mérite d'être mentionné parce que l'année 1996 marque le début de l'harmonisation des mandats publics cantonaux. Avant les réformes, le critère d'adjudication non compétitif (adjudication à un prix approprié) augmentait le prix des travaux de construction de 4,8% en moyenne. Ensuite, l'effet du prix d'une adjudication non compétitive est descendu à 1,1%. Le gonflement des prix des critères d'adjudication non compétitifs diminue avec l'harmonisation des mandats publics et la création d'un cadre pour le marché intérieur.

Le protectionnisme et l'influence des associations sur le prix des travaux de construction ont des effets inverses pendant les deux périodes mentionnées. Avant les réformes, le protectionnisme, incarné par une préférence accordée explicitement aux soumissionnaires locaux, avait des conséquences négatives sur le prix des travaux (-7,7%). Après la réforme, ce même protectionnisme – qui apparaît en cas de seuils élevés lors des adjudications restreintes et de procédures de gré à gré – aug-

mente le prix des travaux de 4,1%. L'influence des associations a augmenté de 1,9% le prix des travaux au cours de la première période (par le moyen des offres indicatives) et l'a réduit de 1,5% durant la seconde période (par la non-reconnaissance des listes extracantonales). Dans l'ensemble, l'influence des associations a reculé après l'harmonisation des ordonnances sur les mandats publics.

On ne peut pas interpréter les coefficients indépendamment les uns des autres. Pendant la première période, l'écart de prix entre les cantons compétitifs et non compétitifs peut s'expliquer surtout par le critère d'adjudication. Durant la seconde période, c'est le critère du protectionnisme (ne pas rester en dessous des valeurs seuils pour l'adjudication restreinte et la procédure de gré à gré conformément à l'AIMP⁵). Effectivement, dans le cadre de l'harmonisation des adjudications publiques entre les cantons, les valeurs seuils pour l'adjudication restreinte et la procédure de gré à gré ont été relevées.

La préférence accordée aux soumissionnaires locaux nécessite une explication particulière puisque son effet sur le prix est de -7,7%. Le résultat obtenu pour cette première période est dû à la conjoncture défavorable qui a persisté au début des années nonante en forçant la concurrence sur les prix dans le secteur de la construction des cantons qui, justement, ne sont pas concurrentiels; en effet, s'il n'y a pas de concurrence, on a tendance à maintenir des surcapacités; par conséquent, on attendait une plus grande adaptation des structures pendant la transition vers la nouvelle demande et la nouvelle concurrence.

Si l'on considère l'ensemble des trois critères d'adjudication, les prix restent trop élevés de 3,8% après 1999 en raison de critères d'adjudication ne laissant pas suffisamment de place à la concurrence. Par rapport à l'enquête portant sur les années quatre-vingt, on note, entre 2000 et 2006, un recul de 40% (passant de 6,3% à 3,8%) de l'effet sur le prix des marchés publics non concurrentiels. L'écart important de prix qui persiste montre, cependant, que les coûts des marchés publics cantonaux pourraient continuer à baisser si l'on favorisait systématiquement la concurrence.

Répercussions sur le secteur de la construction en Suisse

L'expertise a aussi porté sur l'état relatif des carnets de commande du secteur de la construction dans les cantons entre 1990 et 2006. On a remarqué que les règles cantonales de passation des marchés exerçaient un effet en ce domaine pour les entreprises de

Encadré 1

L'étude de la frontière d'efficacité

L'étude de la frontière d'efficacité («Data Envelopment Analysis», DEA) a permis d'évaluer l'efficacité des entreprises de construction. Il s'agit d'une méthode qui se démarque nettement des procédés paramétriques de la régression ou de l'étalonnage («benchmarking»). À partir des données à disposition, on calcule un indice pour toutes les entreprises de construction qui doivent être comparées et qui se caractérisent par l'efficacité et l'inefficacité. L'idée d'une relation entre la production et les intrants (moyens utilisés pour la production), liée intuitivement au concept d'efficacité, demeure.

L'ensemble des entreprises de construction efficaces décrivent une enveloppe dans le «nuage de données» de toutes les entreprises, que l'on appelle frontière d'efficacité. L'évaluation des entreprises inefficaces repose sur la comparaison de leurs données avec cette enveloppe.

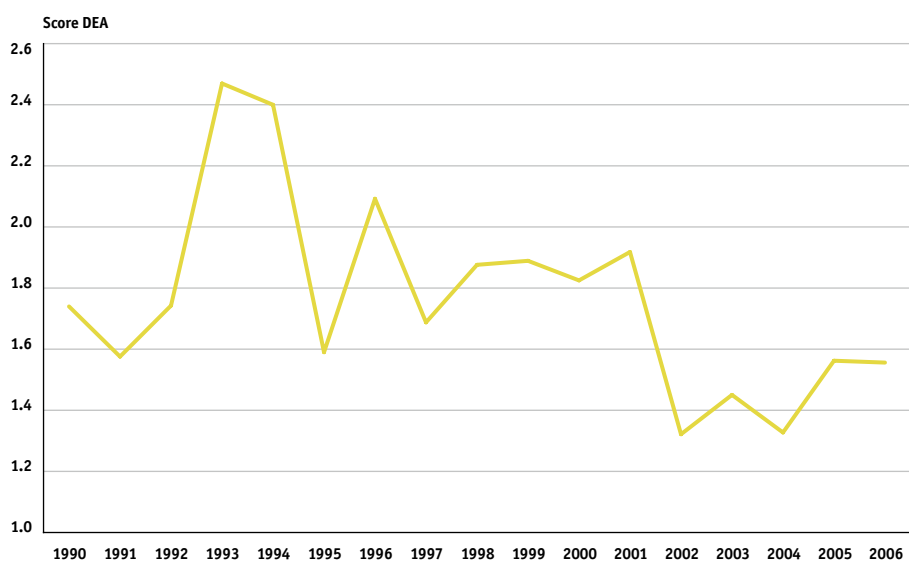
La DEA peut s'appliquer à maints problèmes; elle est utilisée pour l'étalonnage dans de nombreux domaines de la science, de l'économie et de la politique. Dans notre expertise, nous avons utilisé la méthode DEA orientée vers la production qui analyse avec quel facteur celle-ci peut être augmentée. La DEA ne mesure pas l'efficaci-

té absolue des entreprises, mais la compare avec celles des leaders du marché. En tant qu'outil de mesure de l'efficacité relative, elle ne peut pas voir si l'entreprise la plus efficace gaspille aussi des ressources à cause d'une réglementation lacunaire.

L'expertise a eu recours à la statistique de la valeur ajoutée de l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui contient les chiffres du bilan et du compte de résultat de divers secteurs économiques. L'utilisation de ces valeurs nominales dans la DEA est similaire à celle des intrants dans le cas où les mêmes prix seraient valables pour toutes les entreprises. Si certaines entreprises sont privilégiées lors de l'adjudication des marchés publics et que le prix n'est plus le critère décisif, elles peuvent alors réaliser un bénéfice supplémentaire. Par conséquent, ces entreprises sembleraient plus efficaces que celles qui agissent dans un environnement concurrentiel. Cette «efficacité de façade» a été calculée dans l'expertise en analysant la frontière d'efficacité et utilisée pour déterminer les écarts de prix entre les cantons concurrentiels et non concurrentiels.

Graphique 1

Évolution de l'efficacité moyenne entre 1990 et 2006



Remarque: les entreprises efficaces ont un score DEA de 1.

Source: Felder, Podgorski / La Vie économique

construction établies. Dans les périodes de demande croissante, l'activité augmente moins vite dans les cantons pratiquant des prix d'adjudication compétitifs – en raison d'une plus faible disponibilité des capacités et d'un effet plus rapide sur le prix – que dans ceux où le prix joue un rôle moins important lors de l'adjudication.

Les estimations confirment, d'ailleurs, le résultat de l'étude précédente selon laquelle la dimension de l'entreprise n'est pas déterminante pour l'efficacité des entreprises de construction. En effet, dans ce secteur, les entreprises de petite et de moyenne importance peuvent produire tout aussi efficacement, même si elles se situent dans d'autres segments de marché.

Après 2001, le niveau moyen d'inefficacité est nettement inférieur à ce qu'il était durant les années nonante (voir *graphique 1*). L'harmonisation des marchés publics a été un des éléments qui ont permis de développer la concurrence, ce qui a eu des conséquences très positives sur l'efficacité des entreprises. Il existe, cependant, encore un vaste potentiel de diminution de l'inefficacité moyenne des entreprises en renforçant la pression de la concurrence.

Conclusion

Au vu des résultats obtenus, on peut dire qu'en Suisse la libéralisation des marchés publics est une réussite. On peut partir du principe que leur ouverture aux soumissionnaires extérieurs, l'introduction d'ordonnances en matière d'adjudication davantage propices à la concurrence et l'harmonisation par-

tielle du droit des marchés publics au niveau cantonal ont fortement contribué à supprimer les écarts de prix entre les cantons. Les réformes ont eu lieu d'abord dans l'intérêt des contribuables parce que des prix plus bas lors de l'adjudication déchargent les finances publiques. Comme le montrent les analyses portant sur l'efficacité des entreprises, les réformes ont eu des conséquences favorables sur l'économie en général.

Quels que soient les succès de la libéralisation des marchés publics, il reste quelques points critiques et des améliorations sont encore possibles. Le droit suisse des marchés publics est extrêmement complexe malgré les efforts consentis en vue de son harmonisation et il est à l'origine de coûts élevés pour les soumissionnaires et les adjudicateurs. De plus, il est parfois incohérent parce que certaines démarches sont autorisées au niveau de la Confédération et interdites au niveau des cantons. Du point de vue de la politique de la concurrence, le manque d'utilisation de la marge de manœuvre juridique pour les adjudications et les valeurs seuils est inquiétant. Alors que les conventions internationales permettent l'adjudication exclusive au prix le plus bas, les cantons ont généralement recours à cette option seulement pour les produits standardisés. En outre, très peu de cantons ont profité de la possibilité de baisser les valeurs seuils au-dessous des dispositions de l'AIMP. On peut aussi critiquer le fait que les soumissionnaires locaux obtiennent la plus grande partie des volumes adjugés. Ceux provenant d'autres cantons ne l'emportent que rarement et les entreprises étrangères encore plus rarement. Ce phénomène pourrait dissimuler des problèmes lors de l'application effective des nouvelles règles de droit. À cela s'ajoute que les possibilités d'acquisition en ligne ne sont pas encore pleinement utilisées: presque tous les cantons figurent sur le portail www.simap.ch, mais souvent il manque des informations importantes dans les appels d'offres. En fin de compte, la libéralisation des marchés publics recèle encore un fort potentiel. ■