

Les valeurs seuils différenciées sont judicieuses

D'un point de vue économique, il est judicieux d'imposer des valeurs seuils pour les marchés publics. Celles-ci devraient tenir compte de différents facteurs, dont le risque de favoritisme. *Simon Jäggi, Sarah Bochud*

Abstract Les marchés publics adjugés en Suisse sont estimés à 40 milliards de francs. Définir des conditions optimales, même théoriques, pour ce domaine n'est pas chose aisée. La plupart des économistes sont certes à l'unisson sur les points essentiels, tels que l'obligation de mise au concours ou le fait que l'efficacité doit être l'objectif supérieur des dépenses publiques. Le diable – ou plutôt la controverse – se cache, toutefois, dans les détails, par exemple dans le niveau et la définition des valeurs seuils. On peut généralement tirer quelques recommandations pratiques des considérations théoriques, afin d'améliorer le rapport coûts-bénéfices des marchés publics. Premièrement, des appels d'offres ne s'imposent pas automatiquement partout. Là où la procédure entraîne des frais élevés pour un marché modeste, le bénéfice est sans doute inférieur aux coûts. Deuxièmement, plus la probabilité de favoritisme est élevée, plus la valeur seuil fixée pour l'appel d'offres devrait être faible. Troisièmement, les directives relatives aux appels d'offres doivent veiller à maintenir les frais administratifs au plus bas niveau possible, tant pour les entreprises que pour les services d'achat. Plus les coûts à engager pour la mise au concours sont faibles du côté de l'acheteur comme du fournisseur, plus la valeur seuil peut être basse.

Tout comme dans de nombreux pays, la politique des marchés publics a connu en Suisse une profonde évolution à partir des années nonante. L'entrée en vigueur en 1996 de l'accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) marque une étape importante dans l'obligation de soumettre certains domaines à une procédure d'appel d'offres internationale. De même, l'accord bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne sur différents aspects des marchés publics, conclu en 1999 et entré en vigueur en 2002, a ouvert certains marchés à une concurrence au-delà des frontières nationales.

Des marchés publics pour 40 milliards de francs

Le droit des marchés publics régit un domaine important de l'économie nationale. Les achats conclus en Suisse par les pouvoirs publics, que ce soit aux niveaux communal, cantonal ou fédéral, sont estimés à plus de 40 milliards de francs par

année¹. Cette somme représente plus de 6% du produit intérieur brut (PIB) et 20% des dépenses publique totales.

Les acquisitions de l'administration fédérale pour des biens et des services représentaient 5,3 milliards de francs en 2013. Pour 2012 et 2013, les statistiques de l'Office fédéral des constructions et de la logistique font apparaître que 90% des achats publics de l'administration fédérale ont été adjugés à des soumissionnaires nationaux, ce qui représente quelque 4,8 milliards de francs par an. Les marchés publics occupent dès lors une place économique importante autant pour les entreprises que pour l'État qui doit utiliser ses moyens financiers de manière économe.

Il est difficile de chiffrer précisément les conséquences de l'ouverture des marchés publics². Cependant, certaines évaluations montrent qu'une ouverture et une transparence accrues renforcent la concurrence. La diminution des prix qui en résulte permet aux entités publiques de réaliser des économies³.

Utiliser efficacement les deniers publics: une exigence essentielle

Le volume des marchés publics est si important que la recherche d'une formule optimale du point de vue économique s'impose comme une évidence. La fourniture d'un service spécifique de l'État, tel que la construction d'une salle de sports ou l'acquisition d'un nouveau logiciel comptable, résulte souvent d'un processus politique ou d'un mandat analogue. La manière dont l'État achète ces services est importante pour l'économie du pays.

Au départ de l'analyse, il faut se poser la question des objectifs poursuivis par l'État. Si la fourniture d'un service spécifique – une salle de sports pour une commune – est définie comme

1 Département fédéral des finances, *Rapport explicatif. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics*, Berne, 2015.

2 Contrôle parlementaire de l'administration, *L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique*, Berne, 2002.

3 Contrôle parlementaire de l'administration, *ibid.*; Commission européenne, *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*, 2015; Commission européenne, *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, 2004.



l'unique objectif, les modalités de l'adjudication apparaissent secondaires aux yeux de l'administration communale. Celle-ci peut choisir de passer outre l'appel d'offres et d'attribuer le marché à une entreprise locale en bons termes avec le conseil communal. La firme choisie, n'ayant pas à soutenir la concurrence, pourra imposer son prix, même surfait. Ainsi, les fonds publics engagés ne servent pas à obtenir la meilleure prestation possible. C'est une approche inefficace qui, du point de vue économique, réduit inutilement la prospérité générale.

C'est pourquoi les pouvoirs publics se voient imposer un autre objectif: l'utilisation efficace et économe des recettes fiscales. Dans cette optique, les marchés publics d'une certaine impor-

Les adjudications publiques concernent les hôpitaux d'État.

Vêtements de travail du personnel soignant.

4 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, *Principes pour une nouvelle politique de croissance*, Berne, 2015.

tance font l'objet d'une mise au concours. L'État communique ouvertement les critères d'adjudication et choisit la meilleure offre. En procédant de la sorte, il améliore d'une part automatiquement la transparence relative à l'utilisation des fonds. D'autre part, il renforce la concurrence entre les soumissionnaires, ce qui lui permet d'affecter les deniers publics de manière ciblée et le plus efficacement possible.

Concurrence insuffisante et corruption affaiblissent l'économie

La concurrence est déterminante pour la prospérité et la sécurité de l'emploi en Suisse⁴. Elle garantit l'efficacité des marchés, dont les accès

doivent être libres si l'on veut qu'elle joue pleinement. Cela vaut aussi bien pour les entreprises uniquement tournées vers la clientèle intérieure que pour celles qui vendent dans d'autres pays. Pour être compétitives au niveau mondial, ces dernières doivent pouvoir bénéficier de l'effet stimulant de la concurrence sur les marchés intérieurs.

Une concurrence insuffisante peut porter préjudice à l'économie, nationale certes, mais surtout locale. Ainsi, des marchés publics non concurrentiels peuvent conduire à allouer de manière inefficace les ressources financières d'une région. Ils peuvent se traduire par des taux d'imposition élevés ou par un approvisionnement en biens publics inférieur à ce que la capacité contributive permettrait⁵. Le manque de concurrence n'encourage par ailleurs pas l'innovation et pénalise les clients locaux.

Autre effet positif de la transparence des appels d'offres: la corruption et l'arbitraire diminuent. Le «best-seller» de l'économiste américain-turc Daron Acemoğlu⁶ sur les échecs des nations débouche sur un constat limpide: des

institutions publiques qui fonctionnent pleinement sont précieuses pour l'économie. Dans la pratique des marchés publics, il faut donc veiller à ne pas favoriser la corruption.

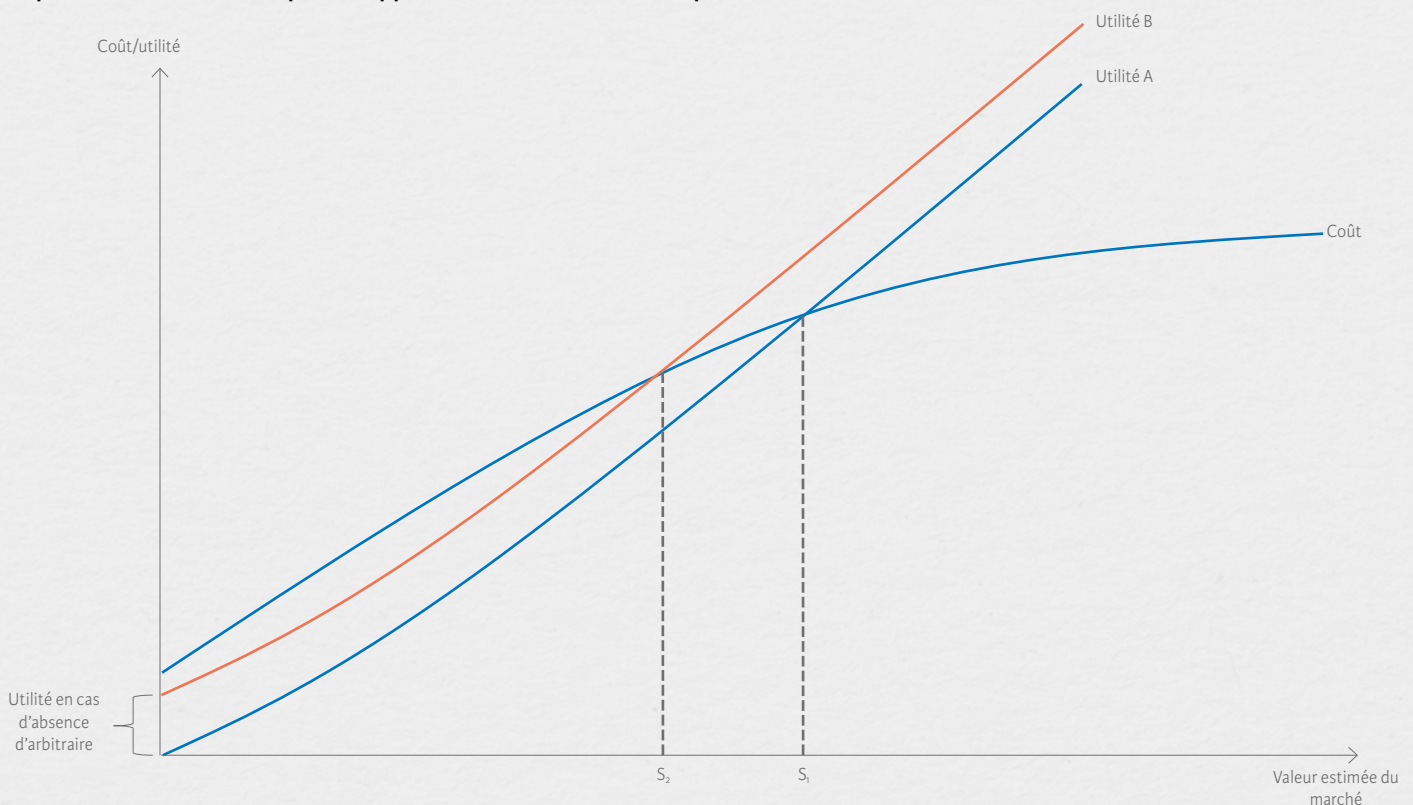
Les critères d'adjudication sont, en revanche, plus compliqués à concevoir et donnent régulièrement matière à des controverses politiques. Un point particulièrement contesté est de savoir si l'on doit ou non imposer des conditions précises aux soumissionnaires, par exemple être une entreprise régionale ou remplir certaines normes environnementales.

L'expérience a montré que se servir du même instrument pour atteindre différents objectifs visés par l'État – en l'occurrence l'utilisation efficace de l'argent du contribuable, la promotion de l'économie régionale ou la protection de l'environnement – est une mauvaise idée. Ces appels d'offres se soldent généralement par des conflits d'intérêts, au détriment d'une adjudication efficace. Il est plutôt conseillé d'orienter d'abord l'adjudication vers une utilisation rationnelle des fonds publics.

5 Balastèr Peter, «De bonnes raisons d'ouvrir les marchés publics à la concurrence», *La Vie économique*, 3-2010, Berne, 2010.

6 Acemoğlu Daron. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, 2012.

Représentation schématique du rapport coût-utilité des achats publics



L'utilité B tient compte du favoritisme; S1 et S2 = valeurs seuils.

SECO / LA VIE ÉCONOMIQUE

Préférer des valeurs seuils différenciées

Le niveau des valeurs seuils pour les marchés publics est un autre point qui ne fait pas l'unanimité. L'idée sous-jacente est simple: les soumissions publiques peuvent certes apporter des bénéfices, mais aussi occasionner des coûts économiques. Ces derniers résultent des charges que la procédure impose à l'autorité adjudicatrice comme aux soumissionnaires: frais de transaction et de traitement, entre autres. On peut, par exemple, supposer que les coûts dépendent de la complexité d'un projet et qu'ils augmentent avec l'importance du mandat: établir une offre pour la construction d'un pont d'autoroute revient sensiblement plus cher que pour un service de nettoyage standard dans un bâtiment administratif. Il est donc judicieux de différencier les valeurs seuils en fonction du type de prestation.

L'illustration présente, sous une forme très simplifiée, l'utilité et les coûts des soumissions publiques pour l'économie nationale. Des études⁷ montrent que les coûts marginaux ont tendance à diminuer avec le volume estimé des commandes. En supposant que l'utilité marginale de la concurrence se renforce ou reste tout au moins constante avec l'augmentation de la valeur du marché⁸, la courbe d'utilité A et celle des coûts se croisent à l'intersection S_1 .

Lorsque la valeur estimée des commandes dépasse S_1 , l'appel d'offres apporte un bénéfice qui est supérieur aux coûts afférents. Il se justifie donc du point de vue économique et peut contribuer à accroître l'efficacité économique générale. Lorsque le volume des commandes est moins élevé, l'appel d'offres s'accompagne toujours d'une utilité positive, mais comme les coûts sont supérieurs, le rapport qui en résulte est négatif pour

l'économie. Cette constatation plaide en faveur de l'application d'une valeur seuil (S_1) déterminante pour les appels d'offres.

On peut certes objecter que l'absence d'arbitraire et de favoritisme lié à l'appel d'offres public est déjà en soi un bénéfice. C'est ce que représente la courbe d'utilité B. Elle coupera, dans ce cas, la courbe de coûts à une valeur plus faible, l'intersection S_2 . Cette observation stylisée justifie une valeur seuil plus basse.

D'un point de vue pratique, l'on pourrait argumenter que l'absence d'arbitraire ne se traduit pas par une utilité lambda, mais dépend à son tour d'une série de facteurs tels que la transparence de la procédure d'achat, le contrôle démocratique et la proximité des adjudicateurs par rapport aux soumissionnaires potentiels. Plus la probabilité de favoritisme est élevée, plus la valeur seuil fixée pour l'appel d'offres devrait être basse. Cet argument soulève des doutes quant à la pertinence économique de valeurs seuils uniformes pour tous les services d'achat des pouvoirs publics.

7 Jaeger F, Höppli T. et Atzenweiler O., *Coûts pour l'économie nationale des appels d'offres publics de mandats de planification*, étude effectuée sur mandat de l'Union suisse des sociétés d'ingénieurs-conseils (Usic), 2006.

8 Voici deux cas dans lesquels cette conclusion n'est pas exacte. 1) Si ses coûts fixes sont inférieurs au bénéfice de l'absence d'arbitraire, l'appel d'offres est toujours judicieux. 2) Dans une situation autre que 1) et si l'utilité marginale est toujours inférieure aux coûts marginaux, l'appel d'offres n'est jamais judicieux.



Simon Jäggi

Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne.

Sarah Bochud

Cheffe suppléante du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'Économie SECO, Berne.