

COMMANDE PUBLIQUE DE LA LOIRE : INVESTISSEMENTS 2015-2021

Améliorer la connaissance des marchés publics & la visibilité des entreprises de la Construction

PREMIER OBJECTIF : COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES MARCHÉS PUBLICS

■ La commande publique de la Loire : 370 millions d'euros dépensés, un niveau très bas en 2015

De manière plus marquée qu'au niveau régional, les dépenses des collectivités territoriales ligériennes en Bâtiment et Travaux Publics ont chuté de 14% par rapport à l'année précédente. En 2015, 370 millions d'euros ont été dépensés sur le territoire contre plus de 500 millions en 2008 (*point haut de la période analysée*). Les communes représentent les principaux donneurs d'ordre du département avec près de 60% des dépenses.

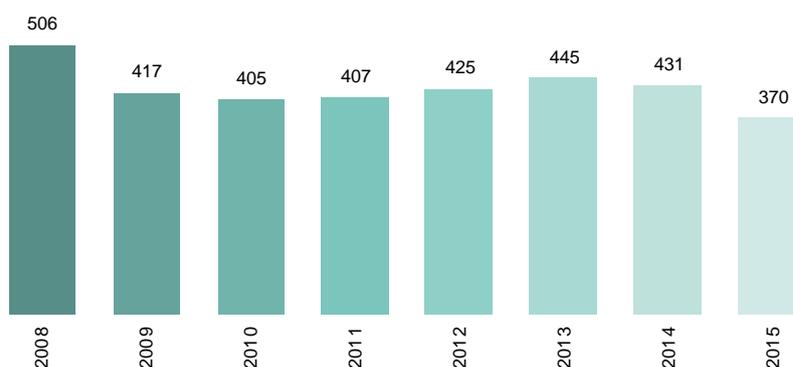
Les collectivités territoriales : 23% de l'activité Bâtiment et Travaux Publics de la Loire

Dans ce contexte économique contraint, le prix reste le principal critère de choix pour près de 70% des marchés, même si ce niveau recule. Egalement en légère baisse, le taux de lots attribués à l'offre la moins disante, à hauteur de 77% en 2015.

Toujours sur l'aspect financier, seulement un tiers des marchés proposent des avances forfaitaires (majoritairement sur les marchés de Travaux Publics), niveau le plus bas enregistré depuis 4 ans.

Sur cette année, l'augmentation des opérations à lot unique a encore

Dépenses des collectivités territoriales de la Loire (en M€ TTC)



Source : Etude CERA-CERC Auvergne "Les Dépenses de Bâtiment et des Travaux Publics des collectivités territoriales" - Septembre 2016

progressé pour atteindre 42% des marchés. Ce moindre allotissement peut complexifier l'accès des petites entreprises aux marchés publics du département (nécessité de répondre en groupement).

Concernant le rythme de la commande publique, les délais de réponse laissés aux entreprises n'ont pas changé (32 jours) mais les délais de notification se sont raccourcis (89 jours).

Moins de procédures infructueuses ont été recensées en 2015 (5%), soit le niveau le plus bas depuis 2007.

Plus particulièrement concernant la nature des opérations, l'entretien-amélioration représente plus des 2/3

des marchés lancés (en volume et en montant). Les entreprises sont toutefois davantage présentes sur les marchés de neuf : 5,9 réponses en moyenne contre 4,6 sur les marchés liés à de l'entretien-amélioration.

Plus globalement, il est à noter que ces résultats interviennent dans le cadre de la réforme des marchés publics, entrée en vigueur en avril 2016.

■ Une dégradation nettement plus marquée de la commande publique en 2015

Après trois années pour lesquelles la commande publique était mieux orientée que la commande privée, la situation s'inverse en 2015. En effet, les dépenses de Bâtiment et Travaux Publics des collectivités territoriales ont baissé de plus de 14% sur le département alors que le chiffre d'affaires global du secteur a enregistré un recul de « seulement » 4%. L'écart observé est particulièrement important cette année.

Evolution des dépenses des collectivités territoriales et du chiffre d'affaires global sur le département de la Loire



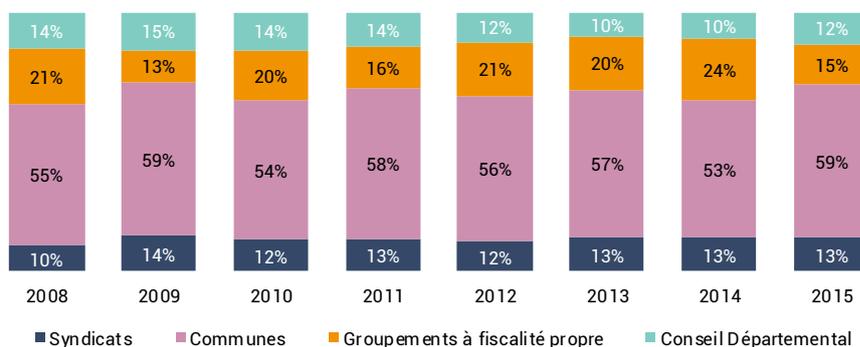
Source : Etude CERA-CERC Auvergne "Les Dépenses de Bâtiment et des Travaux Publics des collectivités territoriales" - Septembre 2016

■ Les communes : 59% de la commande publique de la Loire

En 2015, la principale modification de structure des dépenses des collectivités territoriales consiste en l'augmentation du poids des communes au détriment des groupements à fiscalité propre.

Les 327 communes de la Loire sont les principaux donneurs d'ordres publics du département avec 218 M€ de travaux réalisés

Répartition des dépenses* par type de collectivité territoriale



* dépenses en maîtrises d'ouvrages directes

Source : Etude CERA-CERC Auvergne "Les Dépenses de Bâtiment et des Travaux Publics des collectivités territoriales" - Septembre 2016

Déjà principaux donneurs d'ordre du département, le poids des communes a progressé de 6 points pour atteindre 59% des dépenses. A l'inverse, celui des groupements à fiscalité propre a reculé de près de 9 points cette année. Les 3 communautés d'agglomérations et 14 communautés de communes ont réalisé

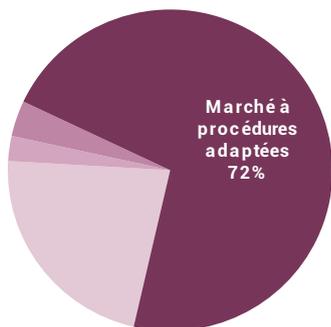
57 M€ de travaux soit 15% du total. Le Conseil Départemental a représenté, en maîtrise d'ouvrage directe en 2015, 12% des dépenses des collectivités territoriales. Ces dépenses viennent

s'ajouter à l'effort que peut réaliser le Département en matière de subvention aux autres collectivités. Le poids des syndicats reste quant à lui inchangé à 13%.

Afin d'analyser le fonctionnement des marchés publics, les 3 principales collectivités territoriales du département sont enquêtées ; ainsi que d'autres maîtres d'ouvrages publics tels que Loire Habitat, Cité nouvelle, Métropole Habitat, Ophéor, EPASE, Gier Pilat Habitat.

■ Les maîtres d'ouvrage de la Loire reviennent aux MAPA

Mode de passation des marchés de la commande publique



Source : Enquête CERA 2016

Les marchés à procédure adaptée représentent près des $\frac{3}{4}$ des marchés passés. Après une forte baisse constatée en 2014 (40% des marchés), le taux de recours aux MAPA retrouve le niveau enregistré en 2012 et 2013. Cette pratique, corrélée à la taille du marché, diffère fortement entre les marchés de Bâtiment (79% de MAPA) et les marchés de Travaux Publics (49%). En dehors des MAPA, les marchés sont passés par le biais d'appels

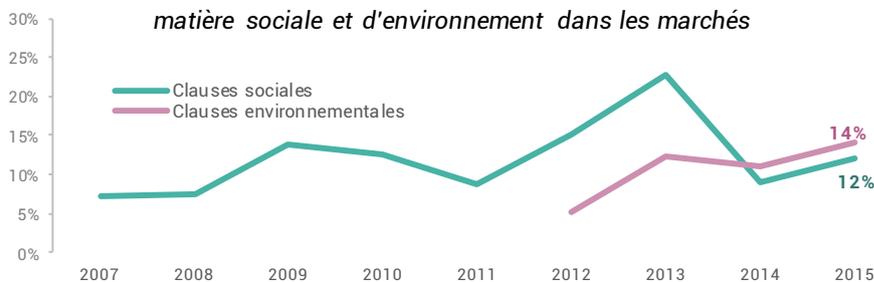
d'offres ouverts et dans une moindre mesure par accord-cadre ou marché négocié.

L'insertion de clauses rare dans les marchés de Bâtiment par rapport aux Travaux Publics

Concernant l'insertion de contraintes spécifiques, 12% des marchés ligériens ont imposé des clauses sociales. En légère hausse par rapport à l'an passé, ce taux est comparable au niveau de la moyenne longue période (depuis 2007

début de l'observatoire). Les clauses environnementales ont quant à elles suivi la même tendance et représentent 14% des marchés lancés (contre 5% en 2012). Il est à noter que les clauses, sociales ou environnementales, sont davantage présentes sur les marchés de Travaux Publics (34% de clauses sociales ; 42% environnementales) que sur le Bâtiment (<10%). Par ailleurs, **les clauses environnementales sont plus souvent imposées sur les marchés d'entretien-rénovation** que sur le neuf (21% vs 3%).

Evolution de l'utilisation des conditions d'exécution en matière sociale et d'environnement dans les marchés



Source : Enquête annuelle CERA

■ Le prix reste le 1^{er} critère de choix, même si son niveau recule

Le prix reste le principal critère de notation pour près de 7 marchés sur 10. Il représente en moyenne 53% de la note finale. Après une augmentation sur les deux dernières années, la place du prix retrouve les points bas atteints de 2010 à 2012. Seuls 2 maîtres d'ouvrage sur 10 utilisent le prix comme 1^{er} critère de choix de manière systématique. Alors que la place du prix est identique sur les marchés de Bâtiment et de Travaux Publics, des

différences de pratique s'observent entre les marchés liés à des opérations d'entretien-amélioration et de neuf (respectivement 58% et 83% des marchés où le prix est le premier critère de choix).

27 offres anormalement basses éliminées sur 2 111 réponses reçues

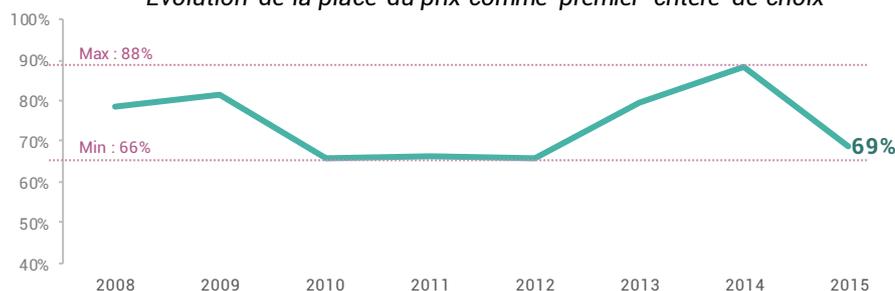
Concernant les offres anormalement

basses, 4 maîtres d'ouvrage ont détecté 84 réponses parmi les 2 111 reçues comme potentiellement concernées, soit 4%. Parmi elles, 27 ont été éliminées (représentant un tiers).

77% des marchés attribués à l'offre la moins disante

En corollaire à ces différents éléments, plus des trois quarts des marchés ont été finalement attribués à l'offre la moins disante. Ce taux baisse légèrement par rapport à l'année précédente (-2 points). Seul 1 maître d'ouvrage sur les 10 interrogés a attribué l'ensemble de ses marchés à l'offre la moins disante. A noter, peu d'écart entre les secteurs d'activité où **78% des marchés sont attribués à l'offre la moins disante pour le Bâtiment et 75% dans les Travaux Publics.**

Evolution de la place du prix comme premier critère de choix



Source : Enquête annuelle CERA

■ Seulement un tiers des marchés proposent des avances forfaitaires, acceptées dans la moitié des cas

Les maîtres d'ouvrages de la Loire proposent une avance pour seulement 1/3 de leurs marchés ; taux au plus bas depuis 4 ans (début de l'analyse de cette variable). Trois maîtres d'ouvrages, représentant près de la moitié des marchés analysés, n'en proposent jamais. Seuls deux maîtres d'ouvrage du département proposent des avances majorées.

Malgré les difficultés financières que certaines entreprises rencontrent, les avances sont acceptées par les entreprises dans la moitié des cas.

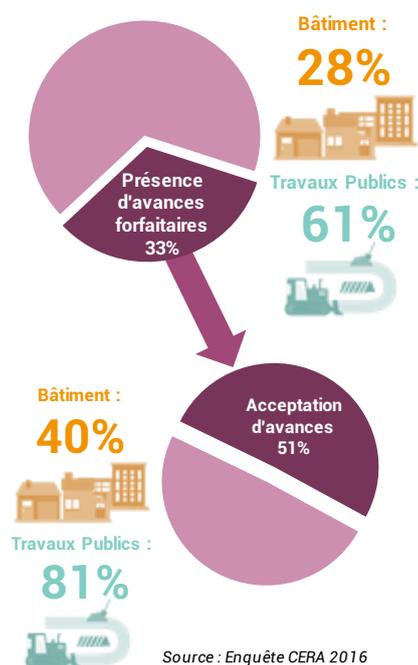
Les comportements liés aux avances diffèrent fortement selon le secteur d'activité, en lien avec la taille des marchés. Les avances sont ainsi beaucoup plus fréquentes sur les marchés de Travaux Publics (61% vs 28% pour le Bâtiment), mais aussi plus

souvent acceptées par les entreprises (81% vs 40%). A noter toutefois que l'écart se réduit puisque la proposition d'avance progresse sur les marchés de Bâtiment alors qu'elle recule sur les marchés de Travaux Publics.

Plus de propositions et d'acceptations d'avances dans les marchés de Travaux Publics

Par rapport aux conditions financières des marchés, ceux-ci sont soumis à **actualisation ou révision dans la large majorité des cas** : 84% d'actualisation et/ou révision des prix. La quasi-totalité des lots ont fait l'objet de retenue de garantie (94%).

L'utilisation des avances et leur acceptation par les entreprises



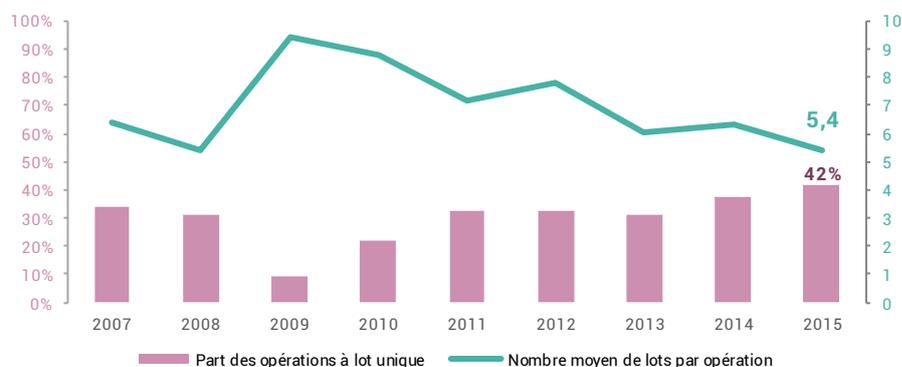
■ Les opérations à lot unique continuent de progresser

A propos de l'allotissement des opérations, les pratiques des maîtres d'ouvrages se sont largement modifiées depuis 2009. Ainsi, **le nombre de lots par opération continue de chuter** pour atteindre 5,4 marchés distincts en 2015 (contre 9,4 en 2009). En corollaire, **les marchés globaux prennent de l'ampleur** : plus de 4 marchés sur 10 sont à lot unique en 2015 (contre seulement 9% en 2009).

A noter que ces évolutions impactent fortement l'organisation des entreprises : l'accès à la commande publique est alors plus difficile pour les petites entreprises ou nécessite la formation de groupement.

Par ailleurs, l'allotissement des opérations est plus fréquent dans le neuf que dans l'entretien-amélioration, (respectivement 6,6 lots et 4.9 lots par opération).

Evolution de l'allotissement des opérations



L'ouverture aux variantes sur plus de la moitié des marchés ligériens

Sur le département, l'ouverture aux variantes est particulièrement fréquente et concerne plus de la moitié des marchés. Trois maîtres d'ouvrage interrogés procèdent ainsi de façon quasi systématique. A noter que cette

démarche concerne davantage les marchés de Bâtiment (59% vs 47% pour les Travaux Publics).

Afin de juger la valeur technique, les maîtres d'ouvrages la pondèrent à hauteur de 38% en moyenne.

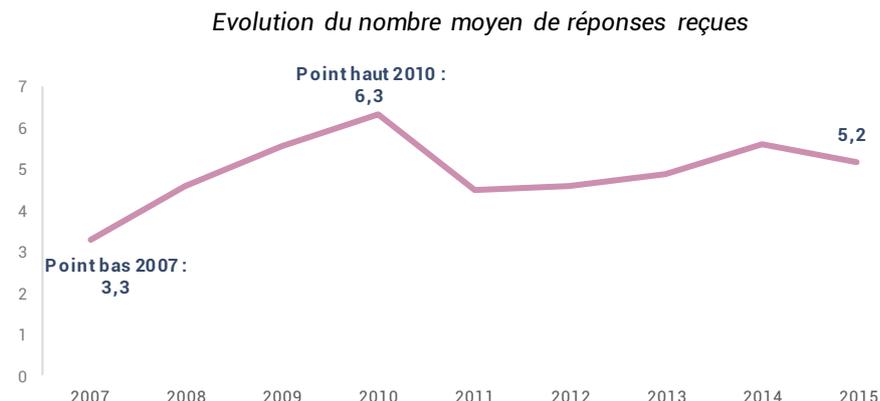
A noter, aucun marché analysé n'a été passé par le biais de Contrat de Performance Énergétique (CPE) ou Marché Public de Performance Énergétique (MPPE).

■ Les délais de notification se raccourcissent

En 2015, les maitres d'ouvrage du département ont reçu en moyenne 5,2 réponses par marché. Ce niveau est plutôt stable par rapport à l'année précédente, proche de la moyenne longue période (4,9) (depuis 2007 début de l'observatoire).

En moyenne, environ 5,2 réponses par marché

Quelques disparités sont à noter selon les corps d'état. Ainsi, sur le secteur du Bâtiment, les marchés liés aux travaux de peinture et vitrerie, de plâtrerie, de démolition et de charpente enregistrent plus de 6 réponses reçues en moyenne. Sur les Travaux Publics, alors que plus de 6 réponses sont reçues en moyenne sur les lots de terrassement, les réseaux pour fluide ainsi que ceux de construction de voies ferrées et ponts et tunnels ont donné lieu à peu de réponses de la part des entreprises



Source : Enquête annuelle CERA

(moins de 4). A noter également un écart entre les opérations de neuf où les entreprises ont tendance à davantage répondre que sur les opérations d'entretien-rénovation (5,9 réponses reçues en moyenne vs 4,6).

Le délai moyen de réponse accordé par les donneurs d'ordre s'établit à 32 jours ; délai stable depuis le début de l'observatoire. En revanche, le délai de notification recule fortement en 2015

pour atteindre 89 jours. Deux maitres d'ouvrage se distinguent par des délais supérieurs à 140 jours.

Concernant l'étalement du lancement des procédures, **davantage de marchés ont été publiés entre avril et juillet ainsi qu'en septembre** (plus de 70% des marchés sur ces 5 mois).

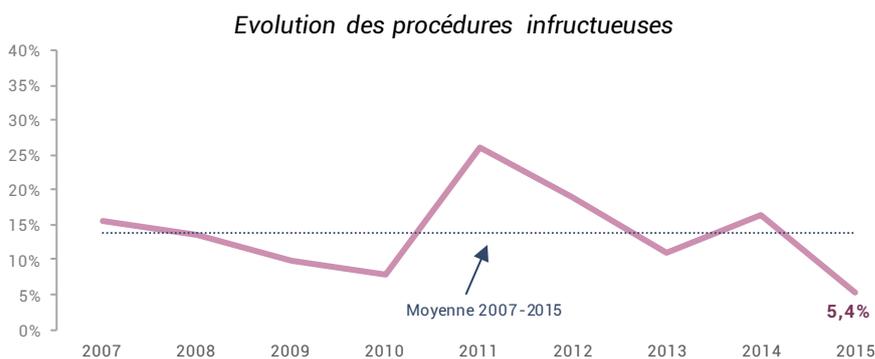
■ Moins de procédures infructueuses en 2015

En 2015, 5% des marchés ligériens ont été infructueux

Il s'agit du niveau le plus bas enregistré depuis 2007 (début de l'observatoire).

Les marchés de Bâtiment connaissent plus de procédures infructueuses (29 marchés, soit 7%) que sur les Travaux Publics (1 marché, soit 1%).

Le prix reste le principal motif d'infructuosité, pour près de ¾ des procédures infructueuses.



Source : Enquête annuelle CERA

■ Des disparités entre les marchés de Bâtiment et de Travaux Publics

Sur le département de la Loire, 59% des dépenses des maîtres d'ouvrage interrogés sont des marchés de Bâtiment, 41% des marchés de Travaux Publics. Les comportements des donneurs d'ordre diffèrent selon le type de travaux.

Bâtiment : 128 000€ en moyenne par marché contre 285 000€ pour les marchés de Travaux Publics

Les marchés de Bâtiment sont d'un montant moyen inférieur (128 000€) aux marchés de Travaux Publics (285 000€). Les marchés sont

davantage passés en MAPA dans le Bâtiment (79% vs 49%), mais intègrent moins souvent de clauses sociales ou environnementales.

Concernant le prix, pas de différence selon le secteur d'activité : premier critère de choix, il pèse pour plus de la moitié de la note. De même, plus des trois quarts des marchés ont été attribués à l'offre la moins disante, dans le Bâtiment comme dans les Travaux Publics. En revanche, les conditions financières des lots sont spécifiques, à relier avec la taille des marchés : davantage de retenue de garantie sur le secteur du Bâtiment (96% vs 83%) mais moins d'avances

forfaitaires proposées (28% vs 61% pour les Travaux Publics).

Sur le rôle de la technique, la pondération de la valeur technique est similaire mais l'ouverture aux variantes concerne davantage les marchés de Bâtiment que de Travaux Publics (59% vs 47%).

Les délais de réponse et de notification des marchés sont proches sur les deux secteurs d'activité, de même que le nombre de réponses reçues aux appels d'offre. Le taux d'infructuosité est toutefois plus élevé sur les lots de Bâtiment que de Travaux Publics (7% vs 1%), même s'il reste faible.

■ 25 dépôts de bilan ou cessation d'activité rencontrés en 2015 sur les chantiers des maîtres d'ouvrage interrogés

Sept maîtres d'ouvrage sur dix ont connu des dépôts de bilan ou des cessations d'activité au cours de leurs chantiers de 2015, représentant au total 25 dépôts ou cessations.

Ces derniers ont entraîné des retards de réalisation dans la plupart des cas. Trois types d'actions ont alors été engagés : les lots ont été repris par d'autres entreprises du chantier ; les lots ont été réalisés par des entreprises

extérieures au chantier (nouvel appel d'offre ou utilisation des marchés à bons de commande du donneur d'ordre) ; les lots ont été repris par les repreneurs de l'entreprise.

■ Note méthodologique de l'enquête auprès des maîtres d'ouvrages publics

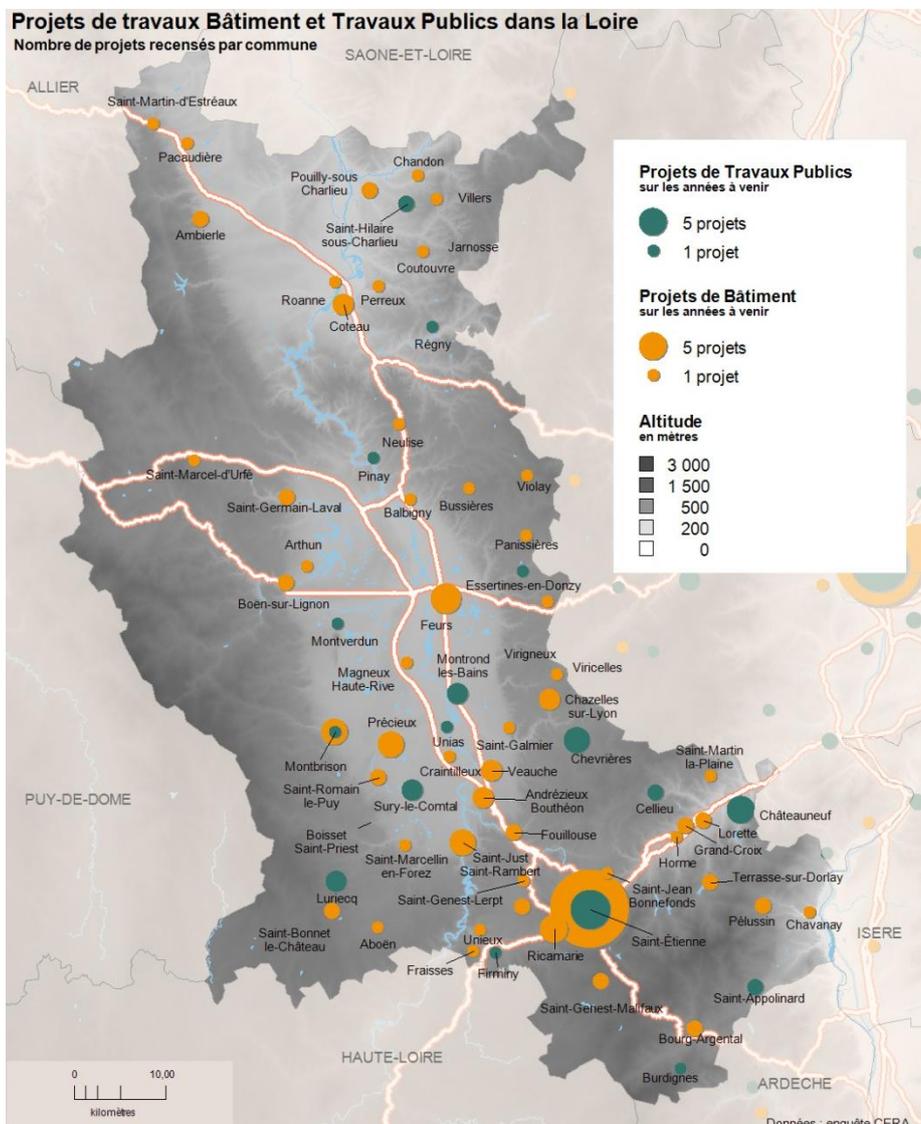
Une enquête a été menée auprès de 14 maîtres d'ouvrages publics du département de la Loire. 11 ont accepté de répondre (dont 10 possédant des marchés - cf. tableau ci-contre).

L'analyse porte sur l'ensemble des opérations Bâtiment et Travaux Publics de plus de 200 000€ HT dont la procédure a été lancée par ces maîtres d'ouvrage au cours de l'année 2015.

	Nb marchés	Montant
Cité nouvelle	75	6 767 485 €
Conseil Départemental de la Loire	147	20 435 431 €
Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes	26	3 294 718 €
EPASE	28	4 457 386 €
Gier Pilat Habitat	21	2 414 317 €
Loire Habitat	126	15 233 547 €
Mairie de Saint-Etienne	36	16 578 165 €
Métropole Habitat	47	5 178 035 €
Opheor	36	8 838 106 €
Saint Etienne Métropole	14	8 799 099 €
Total	556	91 996 290 €

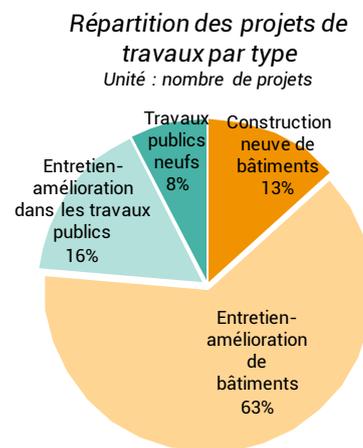
SECOND OBJECTIF : AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES ENTREPRISES

■ 174 projets pour 480 millions d'euros recensés auprès de 59 maîtres d'ouvrage publics de la Loire à horizon 2021



174 projets ont été recensés auprès de 59 maîtres d'ouvrages publics du département de la Loire. Ces projets représentent un investissement de près de 480 millions d'euros ; équitablement réparti entre Bâtiment et Travaux Publics. Le montant moyen des projets de Travaux Publics est toutefois plus élevé que dans le Bâtiment, respectivement 6,3M€ et 2M€. Ces projets se situent plutôt au sud du département, mais Saint-Etienne ne représente qu'un projet sur 5.

Concernant la nature des projets, les opérations d'entretien-rénovation de bâtiment représentent près des 2/3 des projets recensés mais 44% du montant total. A l'inverse, les 13 projets de Travaux Publics neufs (8% du nombre total de projets) pèsent pour 1/3 des dépenses à venir.



Source : enquête CERA

■ Un manque de visibilité de la part des maîtres d'ouvrage

Répartition des projets de travaux par année de lancement des appels d'offres
Unité : nombre de projets



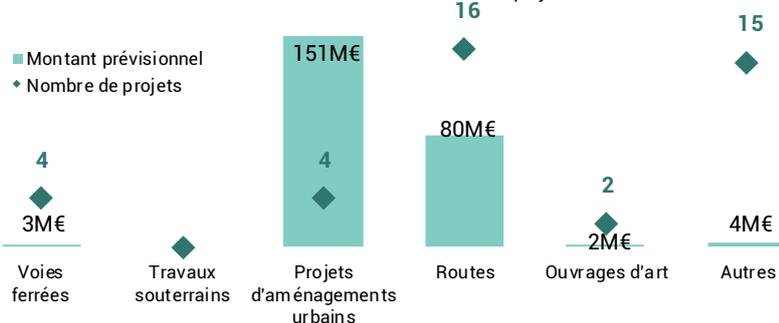
Source : enquête CERA

Sur les 174 projets recensés, 38 projets devraient être lancés en 2017 et une vingtaine sur 2018 et 2019. Par ailleurs, pour 72 projets (soit 41%), le maître d'ouvrage ne connaît pas encore la date de lancement des appels d'offres, et ce, majoritairement pour les projets de Bâtiment. Les donneurs d'ordre témoignent ainsi d'un manque de visibilité sur leurs projets.

Parmi les maîtres d'ouvrages interrogés, 25 n'avaient pas de projets en cours à nous communiquer (soit 42%).

■ Zoom sur les projets de Travaux Publics : les projets d'aménagements urbains représentent près de 2/3 des dépenses recensées

Répartition des projets de Travaux Publics par nature
Unité : Montant et nombre de projets

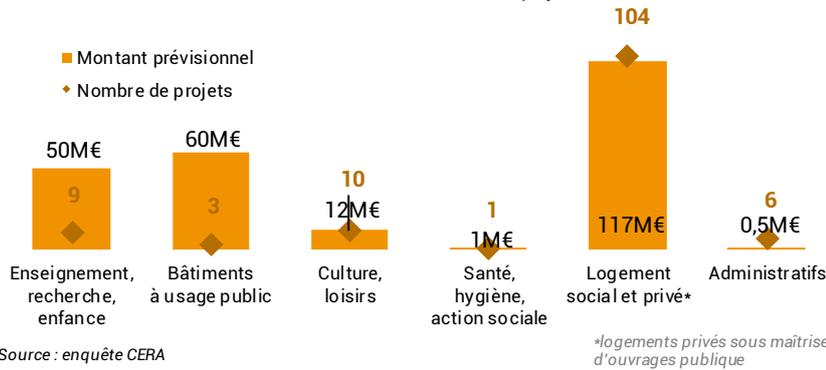


Source : enquête CERA

Les travaux liés aux projets d'aménagements représentent un volume important d'investissement dans les années à venir avec notamment le projet de la ZAC Pont de l'Ane Monthieu. Parallèlement, 16 projets de routes sont actuellement recensés dans la Loire pour un investissement de 80 M€.

Zoom sur les projets de Bâtiment : d'importantes opérations de logements sociaux à venir dans la Loire

Répartition des projets de travaux de Bâtiment par nature
Unité : Montant et nombre de projets

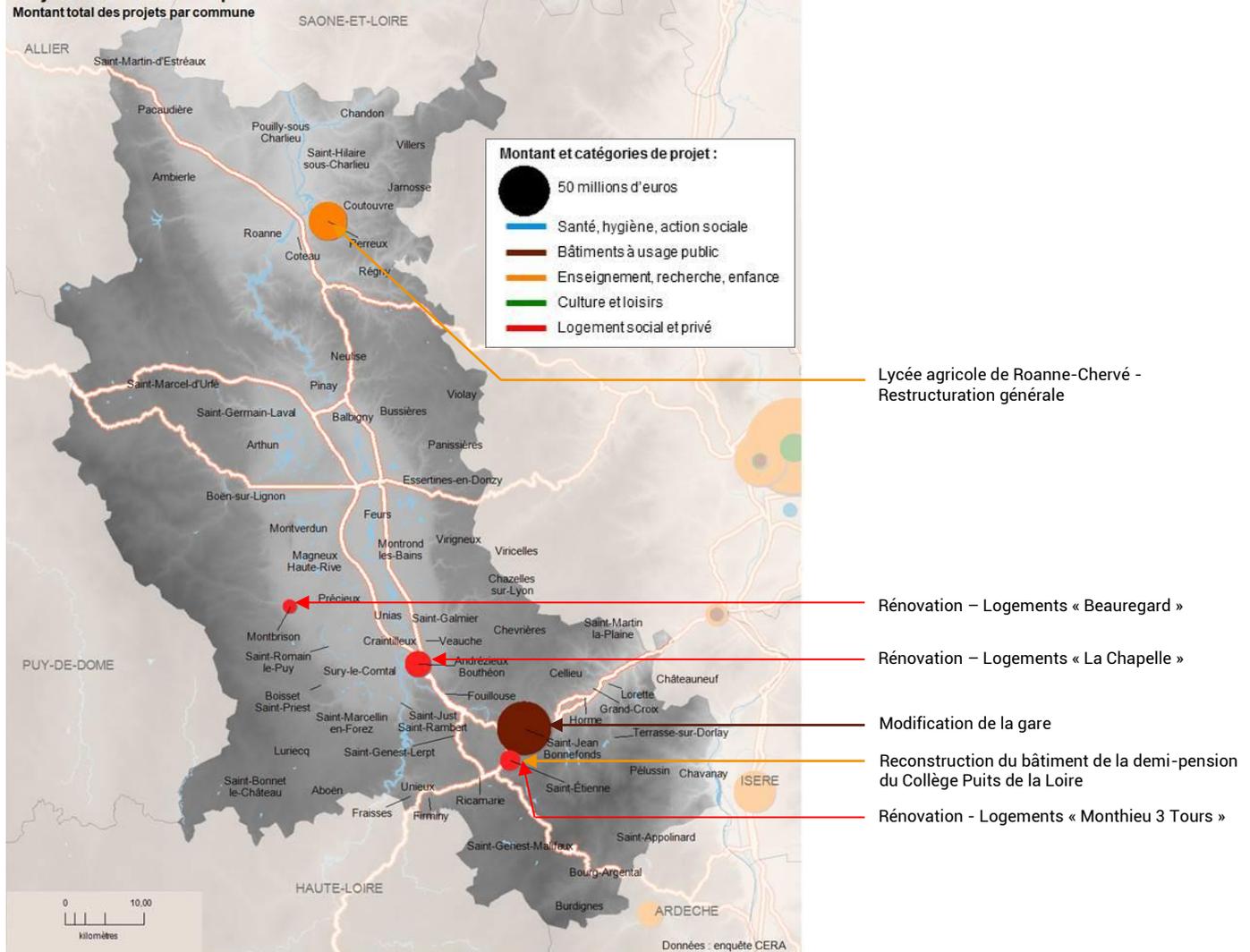


Source : enquête CERA

104 projets de logements sociaux ou privés ont été recensés sur le territoire pour un investissement de 117M€, soit la moitié des dépenses de Bâtiment. Par ailleurs, 9 projets ont été recensés dans l'enseignement, la recherche et l'enfance (pour 50M€) et 10 dans la culture (12M€). Représentant un investissement de 60M€, 3 projets de bâtiments à usage public (tels que les gares) sont prévus sur le territoire.

Projets de Bâtiment de plus de 5 millions d'euros dans la Loire

Montant total des projets par commune



Note méthodologique

La CERA effectue un recensement régulier des projets de travaux Bâtiment Travaux Publics auprès des maîtres d'ouvrages publics de la région. L'analyse présentée ici porte sur les opérations répertoriées jusqu'au 10/10/2016 dont les travaux sont prévus sur le département de la Loire. Cette liste de projets n'est pas exhaustive ; les informations fournies par les maîtres d'ouvrages n'ont pas de valeur d'engagement.

39% des projets actuellement recensés proviennent des collectivités territoriales, 58% des bailleurs sociaux et 3% de l'Etat & des entreprises publiques.

Etude réalisée par la CERA...



Avec le soutien financier de la Fédération BTP Loire...



Le concours des membres de la CERA...



De la Région Auvergne-Rhône-Alpes



De l'ADEME Auvergne-Rhône-Alpes



Et la participation des maîtres d'ouvrages à l'enquête 2016 sur les marchés publics

