

IMPACT DU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE ET ÉCONOMIQUE ACTUEL SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans le cadre de ses missions, la CERC PACA publie tout au long de l'année des bulletins de conjoncture de la filière Construction, établis à partir de données collectées auprès de différents ministères, des organisations professionnelles, de l'INSEE et des enquêtes CERC. Mais ces publications ne permettent pas de rendre compte totalement de l'impact du contexte économique et géopolitique actuel sur l'activité de la filière, les données utilisées donnant surtout une vision macro-économique.

La CERC PACA est donc mobilisée pour adapter ses outils à ce contexte particulier. Après avoir publié à l'été 2022 une note de conjoncture rendant compte des inquiétudes et difficultés rencontrées sur le terrain par les entreprises de la Construction, nous proposons cette deuxième note qui vise à mesurer l'impact de la crise actuelle sur les donneurs d'ordre et leurs procédures de marchés publics, grâce aux résultats d'une enquête flash menée au 4^{ème} trimestre 2022 auprès d'un échantillon de maîtres d'ouvrage publics de la région.

Cette note pourra être actualisée périodiquement en fonction de l'évolution de la situation.

La commande publique en 2022 : un marché dégradé par l'inflation et la crise énergétique

Un nombre d'offres publiées qui reste bas, mais un montant attribué en forte progression

En 2022, près de **7,2 Md€** ont été attribués pour des marchés publics de travaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur, un montant en hausse de +15% par rapport à 2021. Pour autant, le nombre de marchés publiés ne décolle pas, se stabilisant comme en 2021 autour des 4 750 procédures, loin des 6 400 appels d'offres publiés en 2019. La chute conjoncturelle de la commande publique induite par la crise Covid semble donc s'être transformée en un bruit de fond structurel, entretenu par une hausse record des coûts qui pousse les donneurs d'ordre à prioriser leurs projets. En effet, dans le sillage d'une inflation portée à +5,9% en 2022 dans le pays, son plus haut niveau depuis près de 40 ans, le montant moyen attribué par marché progresse de près de 200 000 euros en 2022 pour les donneurs d'ordre de la région.

Nombre annuel de marchés publics de travaux publiés en Provence-Alpes-Côte d'Azur et montants attribués

Source : Vecteur Plus



À fin décembre 2022...

63% des donneurs d'ordre publics de la région voient leurs contrats de travaux en cours d'exécution ralentis ou arrêtés en raison de **problèmes d'approvisionnement** ou de **surcoûts non-supportables** par leurs entreprises contractantes.

30% Indiquent que cette proportion est en hausse par rapport au mois précédent

46% Sur moins de 20% des chantiers

31% Sur 20% à 60% des chantiers

14% Sur 60% à 100% des chantiers

8% Sur la totalité des chantiers

Des difficultés apparaissent pour l'exécution des marchés

Ce contexte dégradé s'observe sur le terrain puisque **63% des maîtres d'ouvrages publics de la région** interrogés lors de notre enquête flash indiquent voir certains de leurs contrats de travaux en cours d'exécution ralentis ou arrêtés en raison de problèmes d'approvisionnement ou de surcoûts non-supportables par leurs entreprises contractantes. Si ces difficultés concernent moins de 20% des marchés pour les maîtres d'ouvrage concernés, ces derniers sont tout de même **30% à estimer cette proportion en hausse** sur le dernier mois (contre moins de 5% en baisse).

Dans le détail, les donneurs d'ordre contractualisant essentiellement des marchés pour des travaux de Bâtiment (principalement communes et bailleurs sociaux) rencontrent **plus de difficultés** sur le terrain que les maîtres d'ouvrages en Travaux Publics (syndicats, intercommunalités et conseils territoriaux). Ainsi, 71% des communes et 75% des bailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête indiquent voir au moins un de leur chantier en cours d'exécution arrêté ou ralenti, alors que les conseils territoriaux, les syndicats et les intercommunalités sont respectivement 60%, 60% et 52% à affirmer qu'aucun de leurs contrats en cours ne subit d'arrêt ou de ralentissement.

Source : enquête Flash CERC PACA sur la base de 200 répondants

Flexibilité dans les contrats et discussions avec les entreprises contractantes sont les maîtres-mots pour répondre aux difficultés

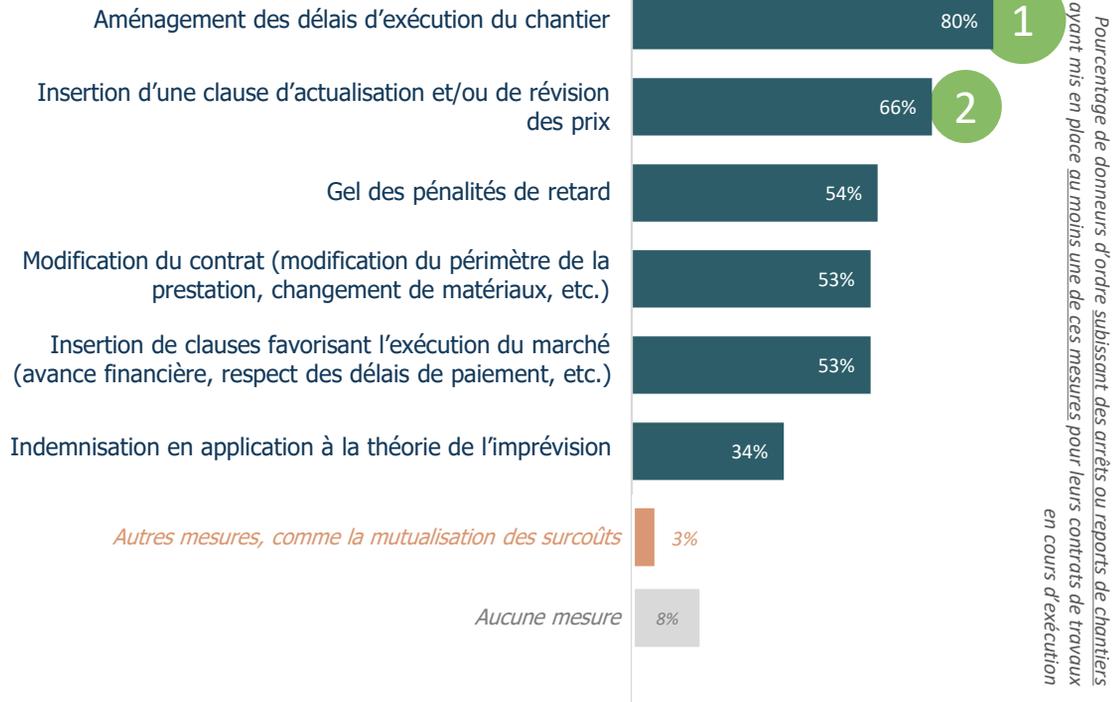
92% des donneurs d'ordre rencontrant des difficultés sur leurs chantiers ont mis en place au moins une mesure de résilience



« Face au contexte actuel de hausse des prix et de pénurie de matériaux, avez-vous mis en œuvre les mesures suivantes pour vos contrats de travaux en cours d'exécution ? »

Les maîtres d'ouvrage publics interrogés dans notre enquête flash sont **92%**, parmi ceux subissant des reports ou des arrêts de chantiers, à avoir mis en place des mesures de « résilience » avec leurs entreprises contractantes. Parmi celles-ci, l'aménagement des délais d'exécution des chantiers revient le plus souvent (pour 80% des donneurs d'ordre interrogés) avec l'insertion d'une clause d'actualisation et/ou de révision des prix (pour deux tiers des maîtres d'ouvrage publics).

À noter que **plus de la moitié** des maîtres d'ouvrage indiquant ne pas rencontrer de difficultés sur leurs chantiers mettent tout de même en place quelques unes de ces mesures, notamment l'aménagement des délais d'exécution des chantiers (pour 39% des maîtres d'ouvrage concerné) et l'insertion d'une clause d'actualisation et/ou de révision des prix (40%). Cette dernière mesure semble d'ailleurs de plus en plus systématique, puisque 20% des maîtres d'ouvrage publics interrogés ont mis en place cette mesure **pour la totalité de leurs contrats** signés, alors que cette proportion descend sous les 5% pour les autres items



Les comportements différent selon les donneurs d'ordre

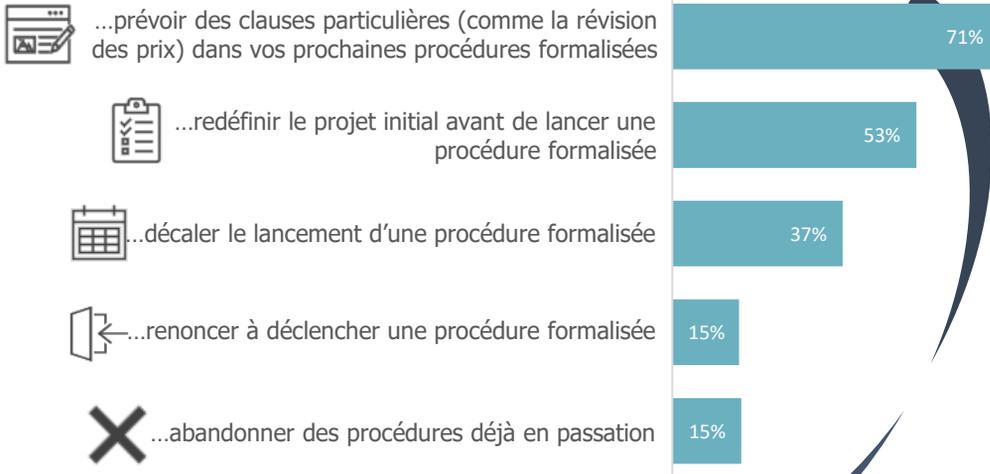
La totalité des bailleurs sociaux interrogés indiquent avoir mis en place des mesures de résilience avec leurs entreprises contractantes, qu'elles rencontrent des difficultés sur leurs chantiers ou non. Mais la marge de manœuvre semble limitée, notamment du point de vue financier, puisque moins de 60% d'entre eux indiquent avoir mis en place une clause d'actualisation et/ou de révision des prix (contre 66% pour l'ensemble des donneurs d'ordre). Pour faire face aux difficultés rencontrées sur leurs chantiers, les bailleurs sociaux privilégient donc d'autres mesures, outre l'aménagement des délais d'exécution, comme le gel des pénalités de retard (83% indiquent avoir mis en place cette mesure, contre 54% pour l'ensemble du périmètre), l'insertion de clauses favorisant l'exécution du marché (67% vs 53%) voire même l'indemnisation des entreprises en application de la théorie de l'imprévision (67% vs 34%). Les intercommunalités semblent également plus enclines à mettre en place des mesures de résilience puisqu'elles citent chaque item proposé plus fréquemment que la moyenne. Elles sont notamment 64% à indiquer avoir mis en place des indemnités en application de la théorie de l'imprévision.

À l'inverse, les syndicats et l'État/grandes entreprises publiques sont moins nombreux à mettre en place des mesures de résilience, notamment lorsqu'elles ne rencontrent pas de difficultés (48% des syndicats et 38% des grandes entreprises publiques indiquant ne pas avoir de chantiers arrêtés ou ralentis ont mis en place au moins une mesure, contre 56% en moyenne pour l'ensemble des répondants). Par exemple, seulement 25% des grandes entreprises et 20% des syndicats interrogés indiquent avoir indemnisé leurs entreprises contractantes en application de la théorie de l'imprévision. De même, seulement la moitié des grandes entreprises interrogées ont inséré une clause d'actualisation et/ou de révision des prix dans leurs contrats.

Source : enquête Flash CERC PACA sur la base de 200 répondants

Les donneurs d'ordre contraints d'adapter leurs procédures formalisées

« Est-ce-que le contexte actuel et vos échanges avec vos entreprises contractantes vous poussent à ... ? »



80% des répondants ont réalisé au moins une de ces actions

Pourcentage de donneurs d'ordre indiquant avoir réalisé, au moins une fois, une des actions suivantes

80% des donneurs d'ordre de la région contraints de repenser leurs procédures formalisées

Le contexte actuel pousse les maîtres d'ouvrage publics à adapter leurs procédures formalisées. Ainsi, près de 80% des donneurs d'ordre interrogés indiquent avoir été contraints de modifier, décaler voire abandonner leurs futurs projets (cette proportion grimpe à 86% pour les maîtres d'ouvrage rencontrant des difficultés sur leurs contrats en cours).

L'adaptation la plus courante consiste à d'ores-et-déjà prévoir des clauses particulières, comme l'actualisation et/ou la révision des prix, dans leurs futurs marchés : plus de 70% des répondants sont poussés à le faire, dont un quart très fréquemment. Plus de la moitié des répondants sont par ailleurs contraints de redéfinir leurs projets initiaux et plus d'un tiers ont dû décaler le lancement d'une procédure formalisée. Et si cela reste rare, 15% des répondants ont déjà renoncé à déclencher une procédure formalisée, et la même proportion a dû abandonner des procédures en cours de passation face à la flambée des coûts.

Si aucun bailleur social n'a été contraint de renoncer ou d'abandonner une procédure, préférant plutôt redéfinir le projet ou décaler le lancement de l'appel d'offre (respectivement 69% et 56% des bailleurs sociaux interrogés sont concernés), le renoncement ou l'abandon de procédures semble surtout impacter les collectivités. Les communes (notamment les plus grosses) et les intercommunalités sont ainsi respectivement 40% et 48% à avoir renoncé à déclencher une procédure formalisée et respectivement 17% et 18% à avoir abandonné une procédure en cours de passation. Les collectivités sont en effet contraintes par un cadre budgétaire resserré et non-extensible, les projets de travaux étant par ailleurs souvent budgété un ou deux ans avant le lancement d'un appel d'offre.

Quelques verbatims de collectivités

“ Abandon des projets avant consultation des entreprises, car estimation financière trop haute ”

“ La conjonction entre les difficultés budgétaires des collectivités, l'augmentation de presque 50% du montant des marchés à l'ouverture des plis et cette incertitude sur 2023 font stopper des opérations importantes, y compris de rénovations énergétiques, les subventions étant calculées sur des demandes faites sur des montants établis souvent il y a un an ou deux, donc maintenant totalement insuffisantes. ”

Source : enquête Flash CERC PACA sur la base de 200 répondants

Zoom sur l'infructuosité des appels d'offres

Sur les trois derniers mois, **environ 10%** des marchés de travaux analysés en commission d'appels d'offre ont été déclarés infructueux ou sans suite en raison d'absence ou d'insuffisance d'offres ou de candidats. Une proportion en hausse par rapport aux trois mois précédents pour **15% des maîtres d'ouvrage publics interrogés** (contre seulement 2% pour qui cette proportion est en baisse).

Dans le détail, ces chiffres cachent des disparités. Ainsi, alors que les conseils territoriaux et l'État/grandes entreprises publiques interrogés affirment n'avoir déclaré aucune de leurs procédures infructueuses au cours des trois derniers mois, cette proportion est d'environ 15% pour le bloc local (syndicats, communes et intercommunalités) et grimpe à 24% pour les bailleurs sociaux. À ce titre, ces derniers semblent subir de plein fouet l'attentisme des entreprises puisqu'ils sont 45% à estimer le taux d'infructuosité en hausse sur les trois derniers mois. La forte inflation des coûts de construction, combinée à un environnement budgétaire contraint par la hausse du taux de livret A (impactant le taux d'emprunt des bailleurs sociaux) entraîne indéniablement une inquiétude chez les bailleurs sociaux pour la bonne réalisation de leurs futurs projets.

Verbatim d'un bailleur social

“ Même si l'ESH n'a été que peu impactée en 2022, nous craignons une tension exacerbée en 2023 et ce jusqu'à un horizon que l'on ne sait pas évaluer, tant l'environnement est contraint. Nous avons maintenu pour 2023 des budgets d'investissement au même niveau qu'en 2022 avec toutefois la certitude que nous ferons moins de travaux qu'en 2022. Si le livret A devait encore augmenter, alors le tour de vis serait drastique et la situation préoccupante. ”

Méthodologie de l'enquête

Cette enquête a été réalisée entièrement en ligne tout au long du 4^{ème} trimestre 2022 auprès d'un échantillon de maîtres d'ouvrages publics de la région. Il s'agit d'une enquête flash auto-administrée. L'enquête a été diffusée par mail aux maîtres d'ouvrages publics déjà régulièrement interrogés par la CERC pour son Observatoire de la Commande Publique.



200 maîtres d'ouvrage publics ont répondu à l'enquête. Par nature de maître d'ouvrage, la répartition des répondants est la suivante : 16 bailleurs sociaux, 93 communes (dont 62 de moins de 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 49 999 habitants et 11 de plus de 50 000 habitants), 5 conseils départementaux, 23 intercommunalités, 28 grandes entreprises publiques ou agences déconcentrées de l'État et 35 syndicats*.

Les résultats d'enquête présentés ici sont des données brutes sans redressement.

* À noter que le Conseil Régional, interrogé, n'a pas pu répondre à l'enquête.

Avec le concours des Membres de la CERC

