

Ce travail a été réalisé par la chaire Economie des Partenariats Public Privé de l'IAE de Paris.

Il est basé sur l'ensemble des contrats de travaux à prix forfaitaires de Paris Habitat-OPH, attribués entre janvier 2004 et décembre 2010, et échus à la date de collecte des données. La méthode économétrique tient compte du problème d'endogénéité associé au choix d'une procédure.

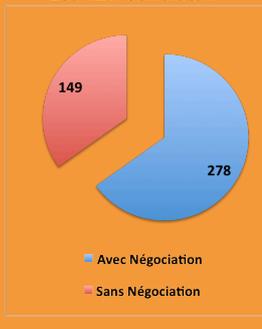
Principaux résultats

Après correction de l'endogénéité, nous montrons que l'utilisation de procédures négociées entraîne une baisse de l'ensemble des offres reçues de près de 26% (le coefficient tombe à 15.7% lorsque les offres anormalement hautes sont exclues de l'analyse).

Données :

- Les données proviennent de Paris Habitat-OPH, le plus important bailleur social d'Europe.
- L'échantillon est composé de 427 contrats de travaux.
- Notre acheteur public utilise des procédures de mise en concurrence avec négociation et sans négociation.

Les 427 Contrats :



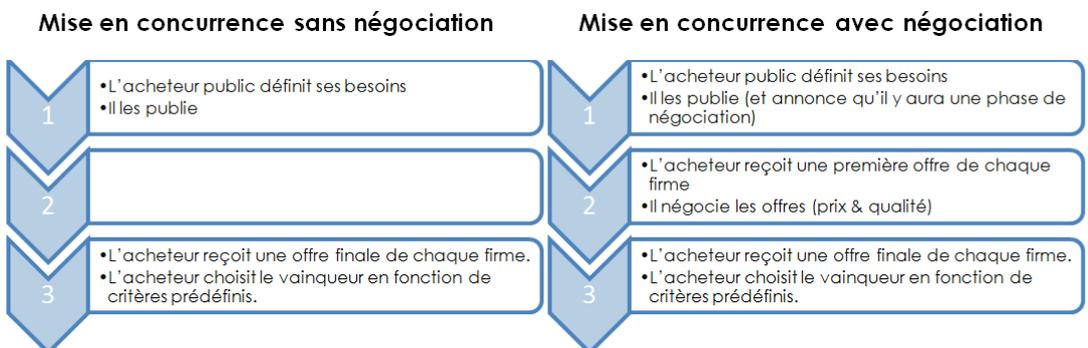
ENJEUX ET OBJECTIF DE L'ETUDE

Fin 2011, la commission Européenne a édité une proposition de Directive « marchés publics », censée se substituer à la Directive 2004/18/EC, actuellement en vigueur. L'une des suggestions phares de cette proposition consiste à autoriser, sans restriction particulière, le recours aux procédures négociées avec mise en concurrence. A notre connaissance, cette procédure n'a fait l'objet d'aucune évaluation empirique qui validerait ou non l'orientation choisie.

Or, la transposition de la directive 2004 avait déjà ouvert aux acheteurs publics français la possibilité d'utiliser ces procédures pour les marchés de travaux inférieurs à un seuil proche de 5 millions d'€ HT. Cette possibilité les distinguant de la majorité de leurs homologues européens, l'étude du cas français offre un terrain idéal pour consolider ou non la direction prise par la proposition de réforme.

A cet effet, nous disposons de données sur des contrats de travaux attribués par Paris Habitat-OPH, principal bailleur social à Paris. Les données portent sur une période d'analyse suffisamment longue pour d'une part, observer la montée en puissance des procédures négociées, longtemps considérées comme incompatibles avec la culture supposée rigide de la commande publique et d'autre part, s'assurer que les bienfaits ou méfaits observés ne sont pas un phénomène transitoire. Nous établissons notre diagnostic en évaluant l'impact de la négociation sur le montant définitif des offres reçues par l'acheteur.

MISE EN CONCURRENCE AVEC OU SANS NEGOCIATION



BASE DE DONNEES

Spécialement constituée pour cette étude, la base de données regroupe les 427 contrats de travaux à prix forfaitaires, attribués par Paris Habitat-OPH entre janvier 2004 et décembre 2010, tous expirés au moment de la collecte. 278 d'entre eux ont été attribués après mise en concurrence et négociation, tandis que les 149 restants ont été attribués après mise en concurrence ouverte sans négociation.

En moyenne, les 427 contrats étudiés sont estimés par notre acheteur public à 1.2 millions d'€ et devraient durer 8,3 mois. Les offres reçues, toutes procédures confondues, sont environ 6% plus élevées que ne le prévoit l'estimatif de l'acheteur. Environ 3,7 offres définitives sont réceptionnées par contrat. La pondération exacte des critères d'analyse des offres est spécifiée dans 64% des cas ; lorsque ce poids est spécifié, le poids accordé à des critères non tarifaires avoisine les 43% et nous avons des informations sur la valeur non tarifaire de chacune des offres réceptionnées. 31% des contrats sont attribués grâce à une MAPA. Nous savons également que, en moyenne, sur chacun des contrats, 411 k€ sont délégués à des sous-traitants. Nous avons aussi construit un estimateur des capacités disponibles des entreprises qui proposent une offre.

Pour estimer l'effet de la procédure sur le montant des offres définitives, l'étude s'appuie sur une méthode économétrique : nous cherchons à déterminer si et comment le montant des offres reçues dépend du choix de compléter la mise en concurrence par une phase de négociation. Comme le montant des offres varie également en fonction d'autres dimensions, nous ajoutons des variables explicatives supplémentaires (nombre d'offres reçues, MAPA, spécification des critères de pondération, capacités disponibles des entreprises, etc.).

Mais, vraisemblablement, les acheteurs publics adaptent leurs outils aux résultats qu'ils anticipent. Notre question est donc entachée d'un problème de causalité inverse, qui rend inopérants de simples MCO. Les 2MCO peuvent y remédier, mais requièrent des « variables instrumentales » : ce sont des variables qui ont un impact sur notre variable explicative endogène (le type de procédure) mais pas sur notre variable expliquée (le montant des offres définitives) après avoir contrôlé pour le reste de nos variables explicatives. Les instruments élaborés sont décrits ci-dessous :

Interprétation des résultats

Les régressions fournissent des coefficients qui mesurent l'impact de chacune de nos variables explicatives sur notre variable expliquée.

Cela permet donc, entre autres, d'estimer l'effet de la négociation sur le montant des offres reçues par l'acheteur.

Pour obtenir une estimation non biaisée, *i.e.* pour corriger le biais induit par la causalité inverse, nous devons recourir à la méthode des variables instrumentales.

Nous avons élaboré deux types d'instruments: l'un capture l'influence du cycle politique et l'autre capture l'influence de l'environnement.

Au final, nous montrons que la procédure négociée avec mise en concurrence permet de baisser significativement le montant des offres reçues. Nous supposons que l'absence de dérives discrétionnaires provient de la transparence du cadre institutionnel.

Instrument	Impact sur le Choix de Procédure	Explication
Cycle Politique	Immédiatement avant et après une échéance électorale locale, l'acheteur public utilise plus de mises en concurrence sans négociation.	Sont privilégiées les procédures qui répondent aux deux objectifs suivants : - Rapidité - Transparence Ce sont donc les procédures sans négociation.
Influence de l'environnement	Une direction utilisera d'autant plus une procédure négociée que les autres directions l'ont elles-mêmes, dans un passé proche, davantage utilisée.	Les choix d'une direction, en termes de procédure, sont susceptibles d'être influencés par les choix opérés préalablement par les autres directions, dans un passé proche.

Remerciements

Nous tenons à remercier Paris Habitat-OPH pour nous avoir permis d'accéder à ses données et pour sa collaboration.

Pour en savoir plus

Cette plaquette est la synthèse d'un article téléchargeable à cette adresse : <http://chaire-eppp.org/Procurement-Reform>

Responsables de l'étude :

Lisa Chever

Lisa.chever@gmail.com

John Moore

jrj.moore@gmail.com

Chaire EPPP

<http://chaire-eppp.org>

CONCLUSION

Nos résultats montrent que l'utilisation d'une procédure négociée avec mise en concurrence réduit les offres finales d'environ 26% ; plusieurs explications peuvent éclairer ce résultat :

- réduction des primes de risque: lorsque les projets sont complexes, les acheteurs publics peinent parfois à spécifier intelligiblement leurs besoins. Cela génère, du côté des candidats, une incertitude qu'ils peuvent traduire en intégrant une prime de risque aux offres proposées. La phase de négociation permettant justement à l'acheteur public de préciser ses besoins, les incertitudes et primes de risques associées devraient décroître, diminuant d'autant le montant des offres finales.
- réduction des offres collusives : pendant la négociation, une entreprise peut être amenée à justifier les éléments qui composent son offre. Ainsi, les offres de couverture, lors de la discussion, risquent d'être démasquées. Elles devraient donc être moins fréquentes.
- transparence accrue : la négociation entre les parties génère une opacité susceptible d'ouvrir la voie à des pratiques de favoritisme ou de corruption. Cependant, parallèlement à la montée en puissance des procédures négociées, le Code des Marchés Publics a accru les obligations des acheteurs en termes de transparence: les dérives discrétionnaires ont désormais davantage de risque d'être détectées ; leur probabilité d'occurrence serait supposée décroître.

En conclusion, les résultats montrent que les procédures négociées peuvent constituer un outil efficace de modernisation de la commande publique.