



FINANCES  
ET FISCALITÉ

## 2012-2015 : Observatoire de l'évolution de la commande publique

Février 2016

**L'AdCF et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont souhaité constituer un outil analytique de l'évolution de la commande publique et des investissements de l'Etat et des collectivités dans les régions et les territoires. Les deux partenaires ont fait appel aux données de la société Vecteur Plus qui analyse l'ensemble des procédures de marchés publics soumises aux règles de mise en concurrence et de publicité, soit au-dessus des seuils légaux de 15 k€ (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016).**

Le choix a été fait par l'AdCF et la CDC de procéder dans un premier temps à une analyse rétrospective de l'ensemble de la commande publique durant les quatre dernières années, soit depuis début 2012 jusqu'à la fin de l'année 2015. Cette première étude sera complétée en 2016 par la mise en place d'un baromètre qui fournira, sur l'ensemble de la commande publique, des données trimestrielles afin de proposer un outil de suivi en temps réel.

L'étude 2012-2015 analyse l'ensemble de la commande publique **en recouvrant la totalité des donneurs d'ordre** soumis aux règles de marchés publics :

- collectivités locales et groupements,
- entreprises publiques locales (SPL, SEM),
- Etat,
- opérateurs de l'Etat (RFF...),
- hôpitaux et protection sociale,
- organismes HLM...

Ce panorama exhaustif permet de mieux évaluer la part respective des différentes institutions publiques mais aussi des opérateurs agissant pour leur compte. Cela permet de réintégrer dans le périmètre de l'analyse des investissements recensés par la compatibilité nationale parmi les investissements privés alors que le « prescripteur » est clairement une autorité publique.

Dans ses propositions pour une Conférence nationale de l'investissement (sept. 2014), l'AdCF regrettait la faiblesse des connaissances statistiques en matière d'investissement et de commande publique. Au-delà des quelques agrégats et pourcentages souvent évoqués, ce sont 60 à 80 milliards d'euros de dépenses annuelles qui s'apparentent en fait à une véritable « boîte noire », mal connue des économistes et des décideurs publics. Dans quels domaines s'opèrent ces achats et dépenses d'investissement ? Comment se répartit la maîtrise d'ouvrage entre institutions ? Dans quels types de territoires et de régions cette dépense est-elle la plus élevée



par habitant ? Telles étaient quelques unes des questions que se sont posées l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et la Caisse des dépôts (CDC).

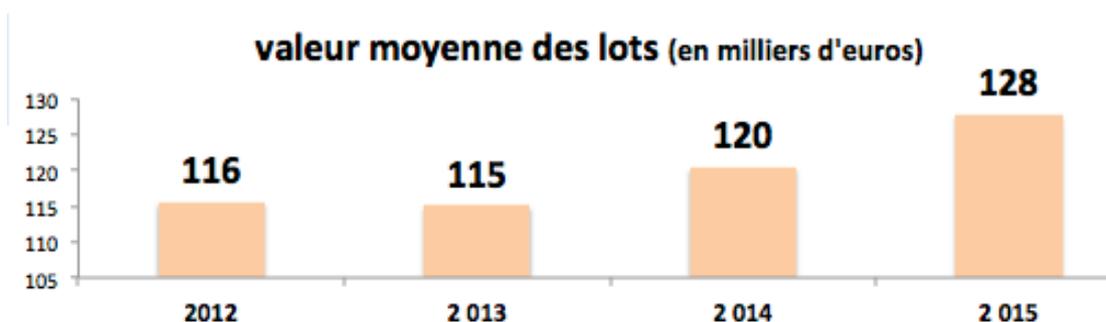
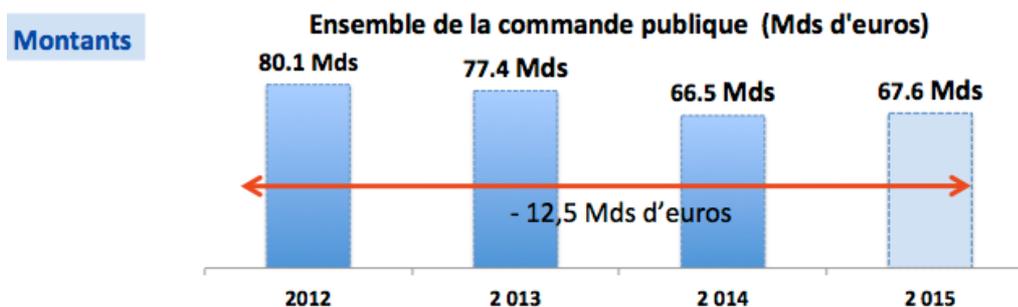
Avec l'appui de la société Vecteur Plus, qui collecte depuis plusieurs années la totalité des appels d'offre et procédures de marché, les deux partenaires ont souhaité se doter d'un instrument analytique performant, capable de mesurer en temps réel l'évolution du nombre de lots et les montants en valeur absolue de cette commande publique, mais aussi de la décomposer en 30 champs thématiques, en nature de prestations (ingénierie, fournitures, travaux neufs, travaux d'entretien, services) et par catégories de maîtres d'ouvrage.

### Erosion de 22% en trois ans

Conçu à partir de la période de référence 2012-2015, cet outil d'analyse a vocation à être pérennisé sous forme de baromètre, alimenté par des données trimestrielles. S'il n'est pas totalement exhaustif, puisqu'il n'intègre que les achats et investissements faisant l'objet d'un marché soumis à publicité, cet outil embrasse néanmoins l'essentiel de la commande publique et permet surtout des analyses très fines. Au-delà des données issues de la comptabilité publique, le parti a été pris d'étendre l'analyse à des marchés et investissements décidés par les acteurs publics mais effectués pour leur compte par leurs opérateurs de droit privé (entreprises publiques locales...) ou leurs délégataires (entreprises, associations...).

Ce nouvel instrument d'analyse et de suivi sera mis au service du partenariat que l'AdCF et la CDC entendent développer avec les grands réseaux économiques, les administrations intéressées (CGET, INSEE...), d'autres associations de collectivités. Il pourra également éclairer les travaux des conférences régionales de l'investissement qui ont vu le jour au début de l'année 2015, et que l'AdCF avait appelé de ses vœux.

### Une chute de 26% en nombre de lots, de 16% en valeur





**La période étudiée (2012-2015) confirme, sans réelle surprise, l'ampleur de la dépression de la commande publique, tant en nombre de lots qu'en valeur globale.** 2012 était certes une année de forte intensité, avec plus de 80 milliards d'euros de commande publique (répartis entre 691 000 lots). Le volume global a chuté à 66,5 milliards en 2014 (répartis entre 551 000 lots). Les premières estimations sur 2015, effectuées en comparant le premier semestre (S1) de 2015 par rapport à l'année précédente laissent redouter un prolongement de la baisse en tendance.

Le mouvement de baisse que l'on enregistre au premier semestre 2015, fait l'objet d'une correction par une reprise de la commande publique tout secteur confondus au second semestre 2015 et permet une légère inversion de la tendance enregistrée au début d'année.

L'année s'est ainsi achevée avec 67,5 milliards de commande publique grâce à des montants unitaires moyens des lots en progression. Le nombre de lots continue de baisser (baisse de 4% avec 531 000 lots recensés) mais pour des montants moyens supérieurs (127 300 € en 2015 contre 120 700 € en 2014). 2015 dessine ainsi une évolution positive de +1,5% en valeur et - 4% en nombre de lots.

Par rapport à 2012 – année de référence de l'étude – l'année 2015 apparaît encore en recul de 16% en montants des commandes et de 26% en nombre de lots. Ce « creux » amplifie ainsi le traditionnel cycle électoral qui a marqué les différents niveaux de collectivités en 2014 et 2015.

En 2015, on observe que la commande publique est répartie à la hausse dans les communes, notamment les plus petites (moins de 3500 habitants) – mais qui pèsent beaucoup en volume - et les plus grandes. Les communautés connaissent également une amélioration. Mais les conseils départementaux ont encore vu leur commande s'éroder (de près d'un milliard d'euros), à l'instar des bailleurs sociaux ou des syndicats intercommunaux.

Surtout, les contraintes pesant sur les finances publiques affectent désormais l'ensemble des donneurs d'ordre. Si les collectivités et opérateurs de la « sphère » locale ont décroché dès 2014, l'Etat et ses opérateurs ont pris leur suite en 2015 avec une baisse de 10%. Pour les collectivités, une amorce de reprise s'est esquissée au second semestre 2015 mais à un étiage très bas, problématique à terme. Le différentiel avec l'année 2012 reste important.

La stabilisation de l'étiage à un « point bas », durant plusieurs années, peut produire un sous-investissement structurel et des effets cumulés fragilisant les infrastructures du pays, à l'image de ce qu'a connu l'Allemagne au cours des années 2000-2010 et qui, selon l'OCDE, le FMI, la commission européenne, impose aujourd'hui Outre-Rhin un effort de rattrapage sans précédent.

### **Les travaux neufs beaucoup plus affectés**

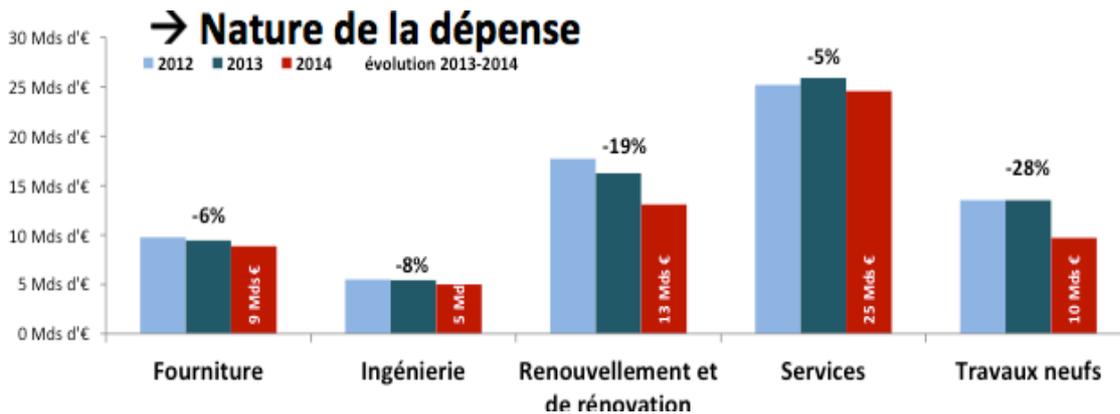
La commande passée aux acteurs économiques se décompose à la fois en marchés de travaux d'entretien et de maintenance, en réalisations nouvelles mais aussi en marchés d'études ou prestations d'ingénierie. Un poids conséquent correspond, en outre, à des prestations de services. Même s'ils sont les plus emblématiques et les plus visibles, les travaux neufs ne représentent qu'une part modeste de la commande publique (16%), moins que les travaux d'entretien et de renouvellement (21%) ou les services (40%). L'ingénierie atteint 8% de la commande et les achats de fourniture environ 14%.

Depuis 2012, les contractions des commandes publiques ont affecté différemment ces différentes natures de prestation. Il se dégage nettement de l'étude que les efforts d'ajustement budgétaire ont massivement sacrifié les projets neufs au profit des dépenses d'entretien ou de services. Amplifiée par le cycle électoral, la baisse



des travaux neufs a été de 28% entre 2012 et 2014 et semble s'être poursuivie en 2015, ce qui témoigne d'un report ou d'un ajournement des nouveaux projets.

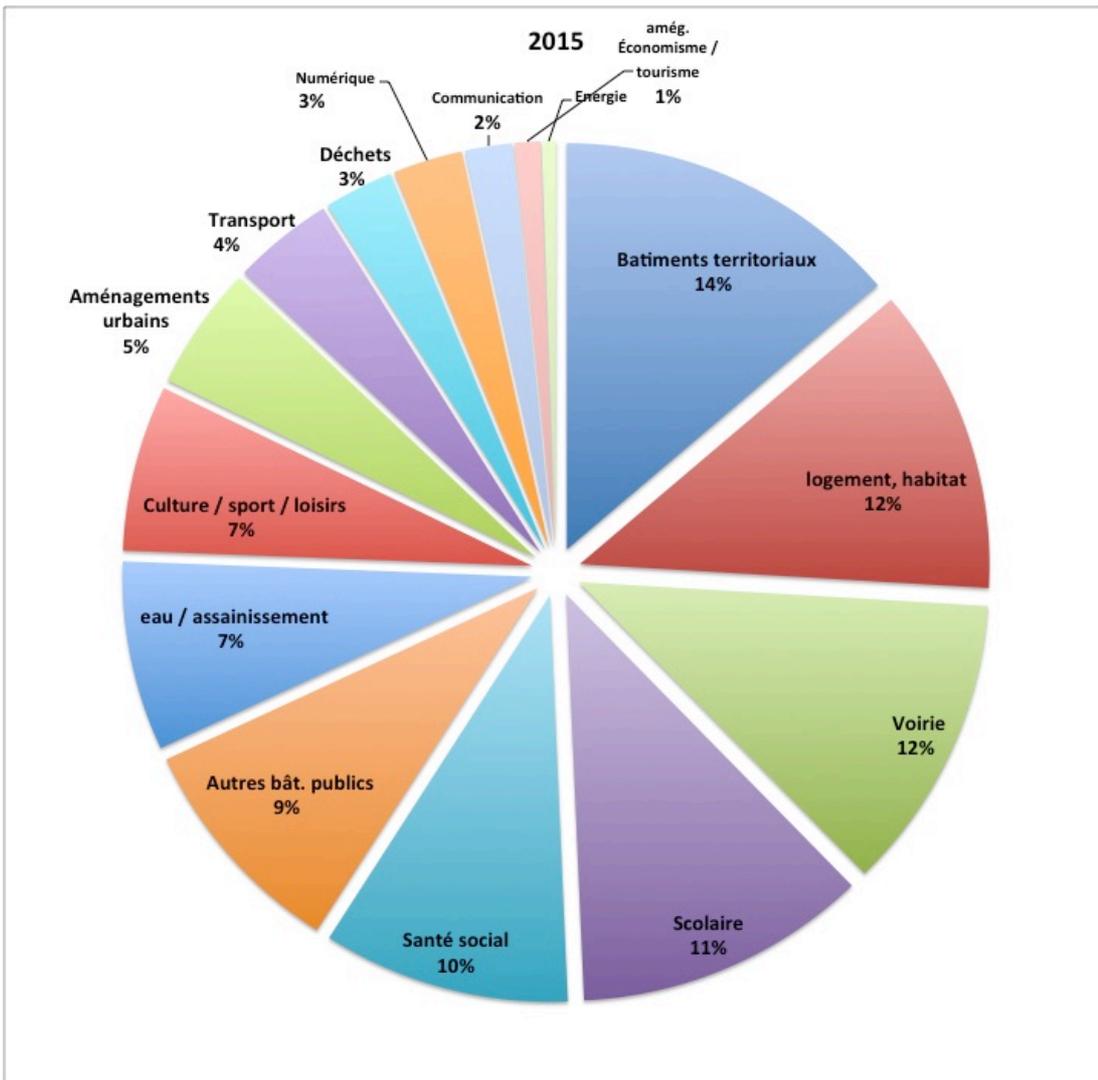
Les opérations de rénovation ont également chuté mais dans une moindre mesure (-19%), alors que les autres natures (fournitures, ingénierie, services) ont un peu mieux résisté, avec des baisses inférieures à 10%



### Les destinations sectorielles

**Les analyses de l'étude AdCF/CDC permettent de dresser un panorama de l'évolution de la commande publique par destination entre 2012 et 2015. Secteurs les plus affectés par les contraintes budgétaires : le logement et l'habitat, le domaine sanitaire et social et la gestion des déchets.**

Malgré l'existence de quelques travaux exploratoires et d'études conduites à l'initiative de branches professionnelles du secteur du BTP, il est frappant de constater le peu d'informations disponibles sur les « destinations » de la commande publique. Il était donc nécessaire d'objectiver et chiffrer l'état des dépenses tout en les qualifiant. En décomposant finement les volumes de la commande publique, l'étude AdCF-CDC vise à objectiver la réalité et mieux connaître la distribution sectorielle des investissements et marchés publics.



### La construction chute

Dans la classification en 30 destinations retenue pour l'étude, et regroupées en grands thèmes, six de ces derniers représentaient les deux tiers de la commande publique en valeur en 2014 :

- les bâtiments des collectivités (8,5 Mds€),
- l'habitat (8,3 Mds€),
- la voirie (6,9 Mds€),
- la santé et l'action sociale (6,8 Mds€),
- les équipements scolaires (6,3 Mds€)
- et les autres bâtiments publics (5,7 Mds€).

Derrière ces 6 grands secteurs, plusieurs autres destinations dépassent ou approchent le seuil des 2 milliards d'euros de dépenses annuelles : l'eau, l'assainissement, les transports, les déchets, les aménagements urbains, les équipements culturels et sportifs, le numérique...

En termes d'évolution, les contractions budgétaires n'ont pas impacté les différents secteurs de manière symétrique. Les secteurs les plus affectés entre 2012 et 2015 ont été le logement et l'habitat (avec la chute marquée de la construction), le domaine sanitaire et social mais aussi la gestion des déchets. 80% de la baisse globale du volume de la commande publique sont imputables à ces trois domaines. Les secteurs de la culture et du sport, comme l'équipement numérique, ont connu également d'importantes contractions, contrairement aux aménagements urbains, à la voirie ou aux équipements scolaires demeurés plutôt stables.



## Les fortes disparités régionales

Les analyses régionalisées de la commande des donneurs d'ordre publics, opérées sur le fondement des nouveaux périmètres, donnent à voir une forte différenciation tant du niveau de dépense par habitant que des tendances constatées depuis 2012. Attention, il convient de bien distinguer la commande publique de la collectivité régionale elle-même de l'ensemble des marchés publics recensés dans le périmètre de la région comme nous le verrons ci-dessous.

En 2015, les « champions » de la commande publique en € par habitant restent les pouvoirs publics d'Ile-de-France avec des montants *per capita* près de deux fois supérieurs à ceux d'autres régions. Suivent, loin derrière, la Corse, Provence Alpes Côte d'Azur, Auvergne Rhone-Alpes, les deux régions du grand sud Ouest. Les autres régions connaissent un niveau de commande remarquablement proches, entre 893 € par habitant et 933€, loin des 1858 € de la région Ile-de-France.

### Commande publique en euros /habitant – 2015

|                                     |                   |
|-------------------------------------|-------------------|
| Ile-de-France                       | 1 858 e/hab.      |
| Centre Val de Loire                 | 907 e/hab.        |
| Bourgogne Franche Comté             | 893 e/hab.        |
| Normandie                           | 933 e/hab.        |
| Nord-Pas-de-Calais Picardie         | 896 e/hab.        |
| Alsace Lorraine Champagne Ardenne   | 915 e/hab.        |
| Pays de la Loire                    | 1 032 e/hab.      |
| Bretagne                            | 1 016 e/hab.      |
| Aquitaine Limousin Poitou-Charentes | 1 105 e/hab.      |
| Languedoc-Roussillon Midi Pyrénées  | 1 130 e/hab.      |
| Auvergne Rhône Alpes                | 1 134 e/hab.      |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur          | 1 170 e/hab.      |
| Corse                               | 1 282 e/hab.      |
| France entière                      | 1 145 euros/hab . |

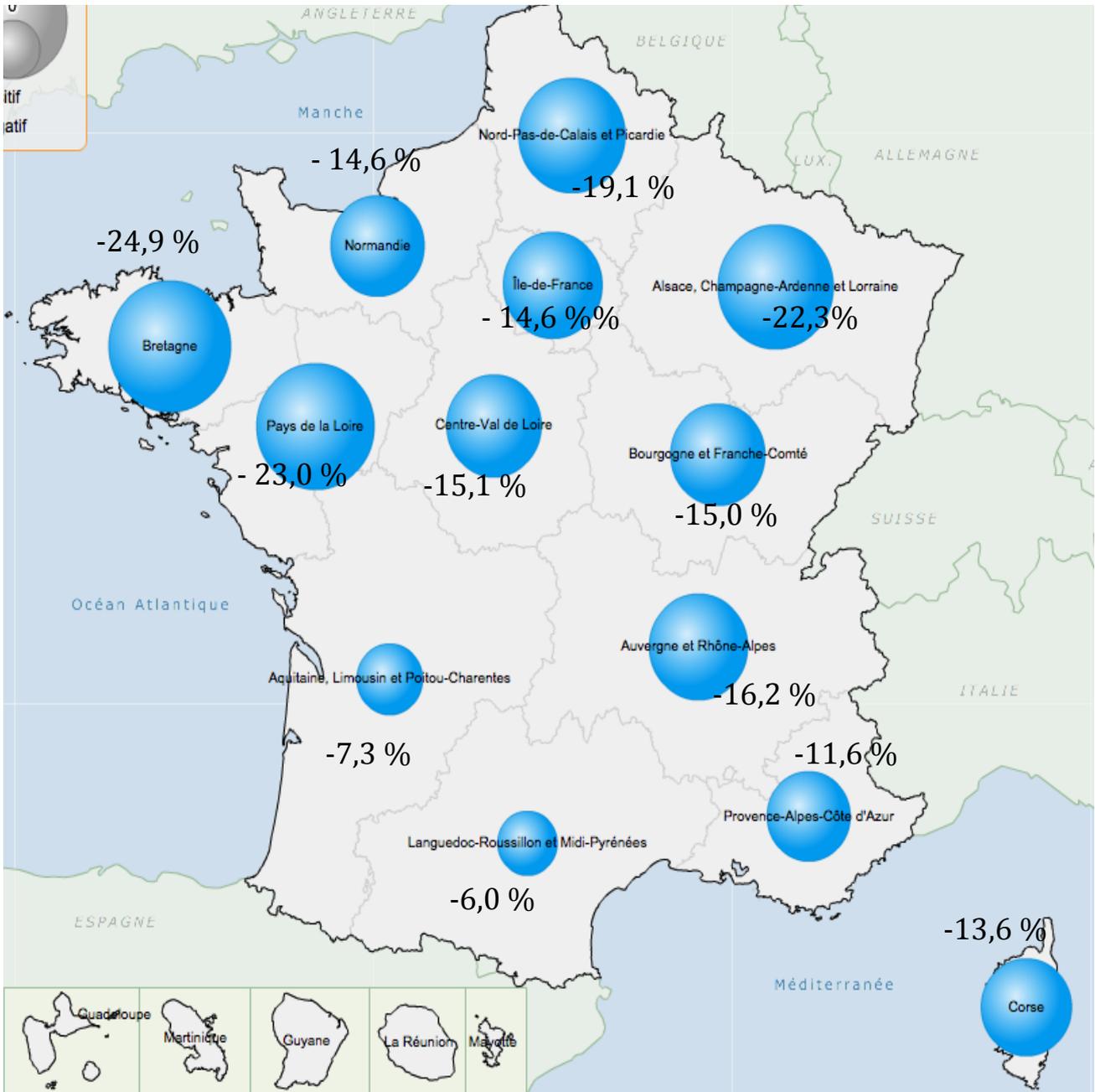
En termes d'évolution, de très fortes disparités ont été constatées depuis 2012 puis la commande publique a chuté de près de 25% en Bretagne, alors que les deux nouvelles grandes régions du sud-ouest (Aquitaine Limousin Poitou-Charentes § Midi-Pyrénées Languedoc Roussillon) contiennent la contraction à 7% et 6%. Par rapport à une moyenne nationale de – 16%, 4 régions connaissent une érosion sensiblement supérieure.

### Commande publique Evolution 2012/2015 – en %

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| Ile-de-France                      | - 16,4% |
| Centre Val de Loire                | - 15,1% |
| Bourgogne Franche Comté            | - 15,0% |
| Normandie                          | - 14,6% |
| Nord-Pas-de-Calais Picardie        | - 19,1% |
| Alsace Champ.- Ardenne Lorraine    | - 22,3% |
| Bretagne                           | - 24,9% |
| Aquitaine Limousin Poitou-Ch.      | - 7,3%  |
| Languedoc-Roussillon Midi Pyrénées | - 6,0%  |
| Auvergne Rhône Alpes               | -16,2%  |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur         | -11,6%  |
| Corse                              | -13,6%  |

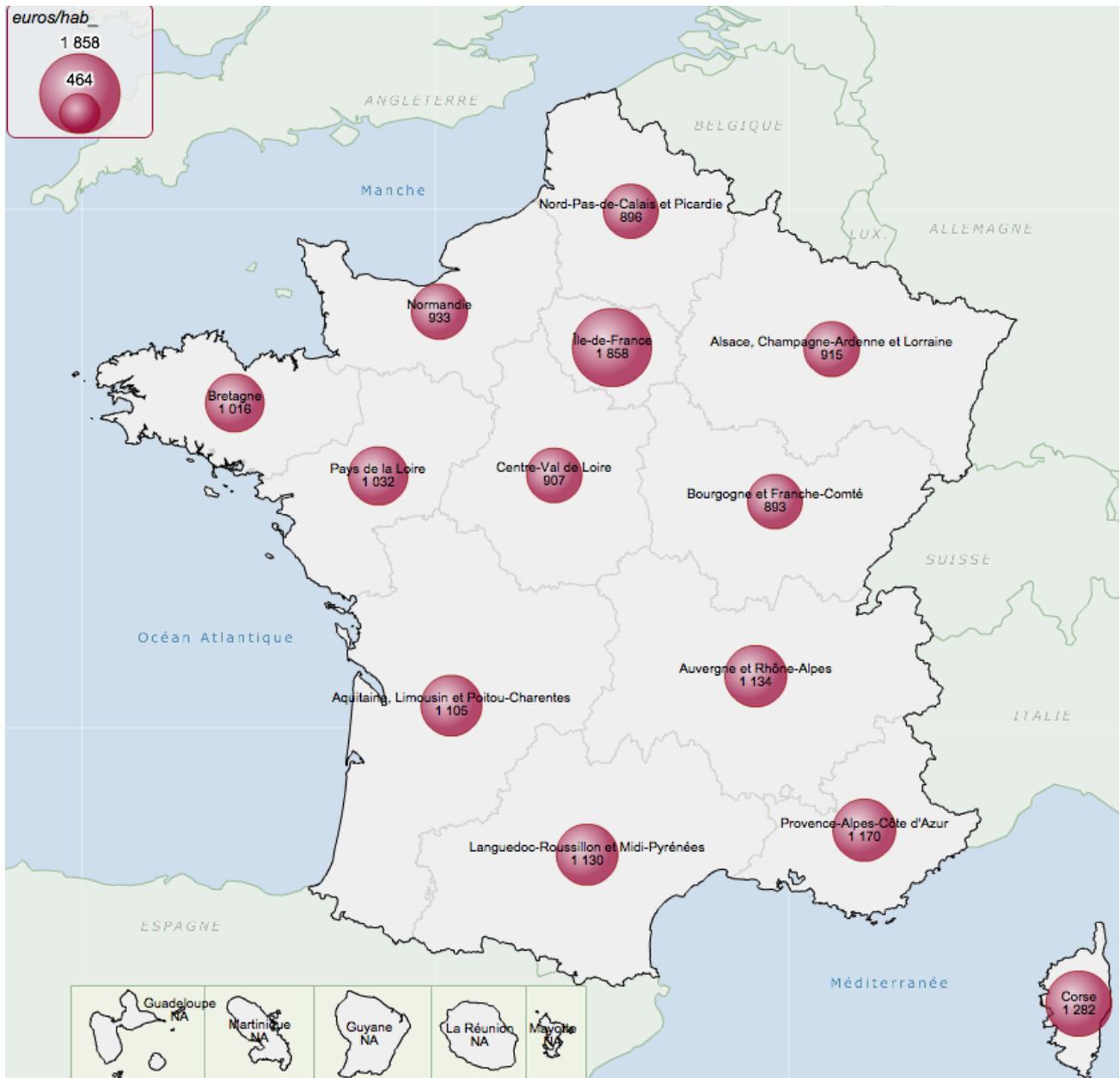


## Commande publique : évolution 2012/2015





## Commande publique : Euros/hab. 2015 à l'échelle des nouvelles régions



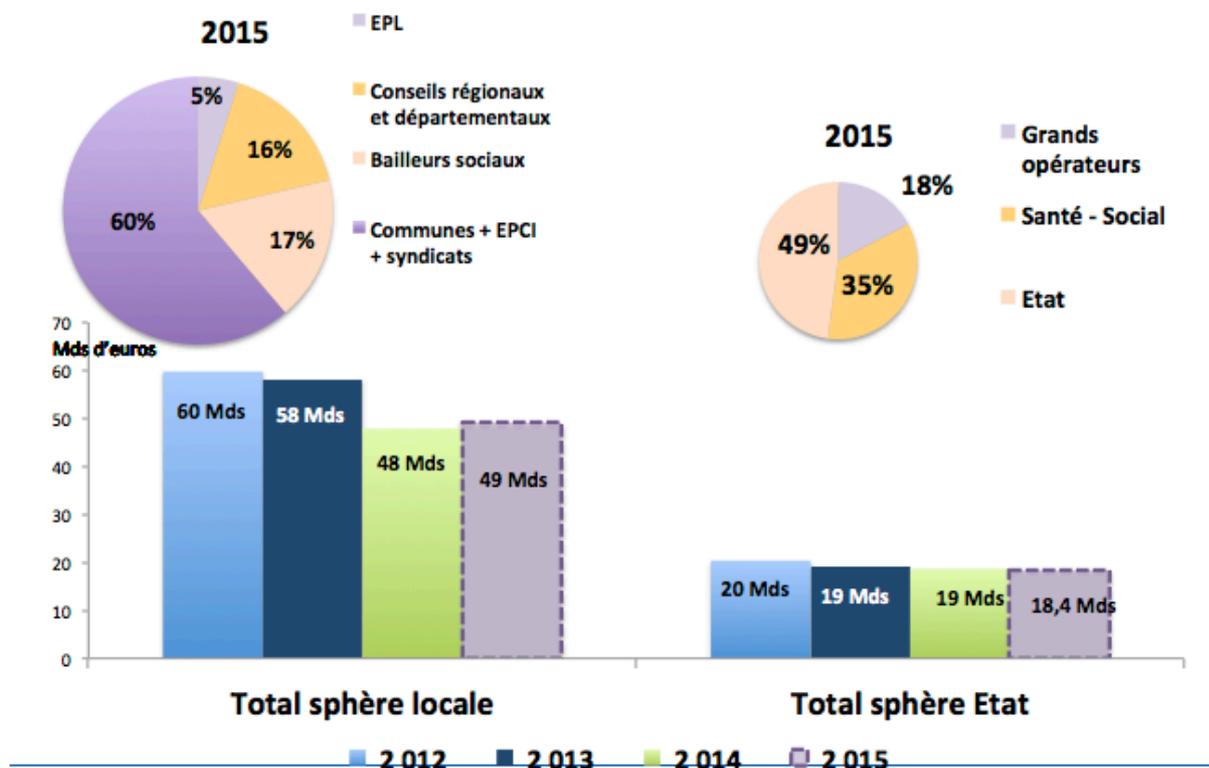


## Les donneurs d'ordre

L'analyse AdCF – CDC de la commande publique met en lumière l'identité des « donneurs d'ordre » et leur évolution de leur comportement d'achat depuis 2012. Sans surprise, les collectivités locales et leurs opérateurs (EPL, bailleurs sociaux...) portent l'essentiel de la commande (74% en moyenne entre 2012 et 2015). Au sein de cette « sphère » des administrations publiques locales (APUL), le bloc communal (communes + communautés + syndicats) est de loin le principal donneur d'ordre. A lui seul, il contribue pour près de la moitié du montant total de la commande publique, avec plus de 30 milliards d'€ en 2015 sans comptabiliser la commande propre de leurs opérateurs tels que les entreprises publiques locales (EPL) et les bailleurs sociaux ; ceux-ci pouvant être rattachés à différents niveaux de collectivités.

Le baromètre de la commande publique mis en place par l'AdCF et la CDC permet d'observer le « prescripteur » de la commande, c'est-à-dire l'autorité adjudicatrice. Ceci offre un regard différent sur les rôles des pouvoirs publics. Une analyse du poids des différents acteurs dans le financement de la commande publique serait différent puisque beaucoup de projets font l'objet de co-financements ou de subventions (cf. agences, fonds européens...).

Au sein des administrations publiques locales, le secteur communal domine très largement lorsque l'on regarde le nombre des marchés passés et les volumes monétaires afférents (74%).





## Une forte concentration

L'analyse de la commande publique des collectivités des « blocs intercommunaux » (communes, communautés, syndicats) illustre un double phénomène : un éparpillement des marchés publics pour de faibles montants sur de petites entités souvent communales et une concentration des volumes sur les grands territoires urbains. Ainsi, les communes, notamment en raison de l'importance de leur nombre, concentrent 71% (22 milliards d'euros) des marchés des « blocs intercommunaux », dont près de la moitié est le fait de communes de moins de 10 000 habitants. Leur niveau de commande moyens est faible, 217 000 euros en moyenne, tandis que le montant annuel moyen des marchés conclus par les communes de plus de 50 000 habitants s'élève à 28,5 millions d'euros. En revanche le phénomène ne se retrouve pas pour les communautés : les petites communautés de moins de 3 500 habitants globalisent un volume de commande publique très faible, tandis que les communautés plus importantes (supérieure à 50 000 habitants par exemple) concentrent 60 % de la commande publique des groupements. A l'échelle des ensembles intercommunaux, ce phénomène de concentration de la commande publique est plus vif encore : 176 ensembles intercommunaux concentrent 50 % des marchés passés à cette échelle.

## Le poids des communes

L'analyse consolidée de la commande publique confirme le poids important des communes, très attentives à l'impact de leurs achats sur l'économie locale et favorisant les circuits courts. Ce poids pourrait d'ailleurs être plus important, les achats de faible montant (moins de 15 000 euros) échappant au radar du baromètre AdCF-CDC alimenté par le marchés déclarés. Cette strate se révèle néanmoins assez fragile, et accuse avec le durcissement des contraintes financières une baisse importante sur la période suivie, passant de 7,8 milliards d'euros de commande publique en 2012 à 4,5 milliards d'euros en 2014. Sur cette période de trois ans, les communes de moins de 10 000 habitants concentrent près du tiers de la baisse enregistrée sur l'ensemble du secteur local en matière de commande publique

Sur un montant moyen de commande publique de 475 euros/habitant, les communes sont concernées par les deux tiers des marchés passés, tandis que les groupements sont donneurs d'ordre à hauteur d'un tiers, progression qui tend à augmenter au cours des trois années observées. On note toutefois une très grande diversité de situations sur le territoire national selon les compétences transférées au niveau intercommunal, le degré d'intégration des communes, l'ancienneté du groupement : dans un quart des territoires communautaires, la commande publique est essentiellement pilotée par la communauté.

## Place importante des bailleurs sociaux

La destination de la dépense selon le donneur d'ordre commune ou communauté apporte un éclairage sur leur répartition des rôles en matière d'investissement. Les communes sont encore très présentes sur les travaux neufs et les travaux d'entretien et de renouvellement. En revanche, en matière d'achat de prestations de services et surtout dans le domaine de l'ingénierie, le poids des communautés progresse, illustrant à la fois leur rôle de pilotage, mais aussi de mise à disposition de services au bénéfice des communes.

Enfin les bailleurs sociaux, avec un volume de marché de 8,3 milliards, occupent une place importante en matière de commande publique au sein de la sphère locale. La crise que traverse le secteur du BTP imprime depuis 2013 une lente érosion du volume global des marchés passés.

Du côté de la sphère Etat, on recense les marchés passés par l'Etat (l'action civile) pour un volume moyen de 9,3 milliards d'euros et ses grands opérateurs (3,5 Mds d'euros), les agences par exemple (de l'eau, de la rénovation urbaine, de l'habitat...), ainsi que le secteur de la santé (hôpitaux publics) et du social à hauteur de 6,5 Mds d'euros.



## La commande publique cartographiée à l'échelle des bassins de vie

**La territorialisation des données recueillies en matière d'analyse de la commande publique permet de proposer également une analyse agrégée à l'échelle des bassins de vie intercommunaux. Il est possible d'observer à la fois l'ensemble de la commande publique (tous donneurs d'ordre confondus) mais aussi l'effort respectif des communes et communautés.**

La carte des dépenses consolidées des communautés et de leurs communes membres en matière de commande publique offre plusieurs niveaux d'analyse.

Dans un premier temps, la répartition des niveaux de commande par « ensemble intercommunal », approchée en valeur absolue, dessine une France marquée par le poids des grands centres urbains. On y retrouve la force d'investissement ou de commande des métropoles et grandes agglomérations. Les 100 premiers « ensembles intercommunaux », principalement urbains, concentrent à eux seuls 40 % de la commande publique du bloc communal.

Second niveau de lecture, une approche agrégée de la commande publique des « ensembles intercommunaux » mais rapportée en euros par habitant. La carte devient très différente et recouvre celle des « pouvoirs d'achat » des collectivités. Elle se rapproche logiquement de la carte des potentiels financiers intercommunaux agrégés (PFIA), utilisé dans le cadre du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Certains espaces de faible densité, notamment dans les massifs de montagne, disposent de ressources importantes mais aussi de charges saisonnières élevées. Rapportées à leur nombre d'habitants, leurs dépenses d'équipement sont les plus élevées de France.

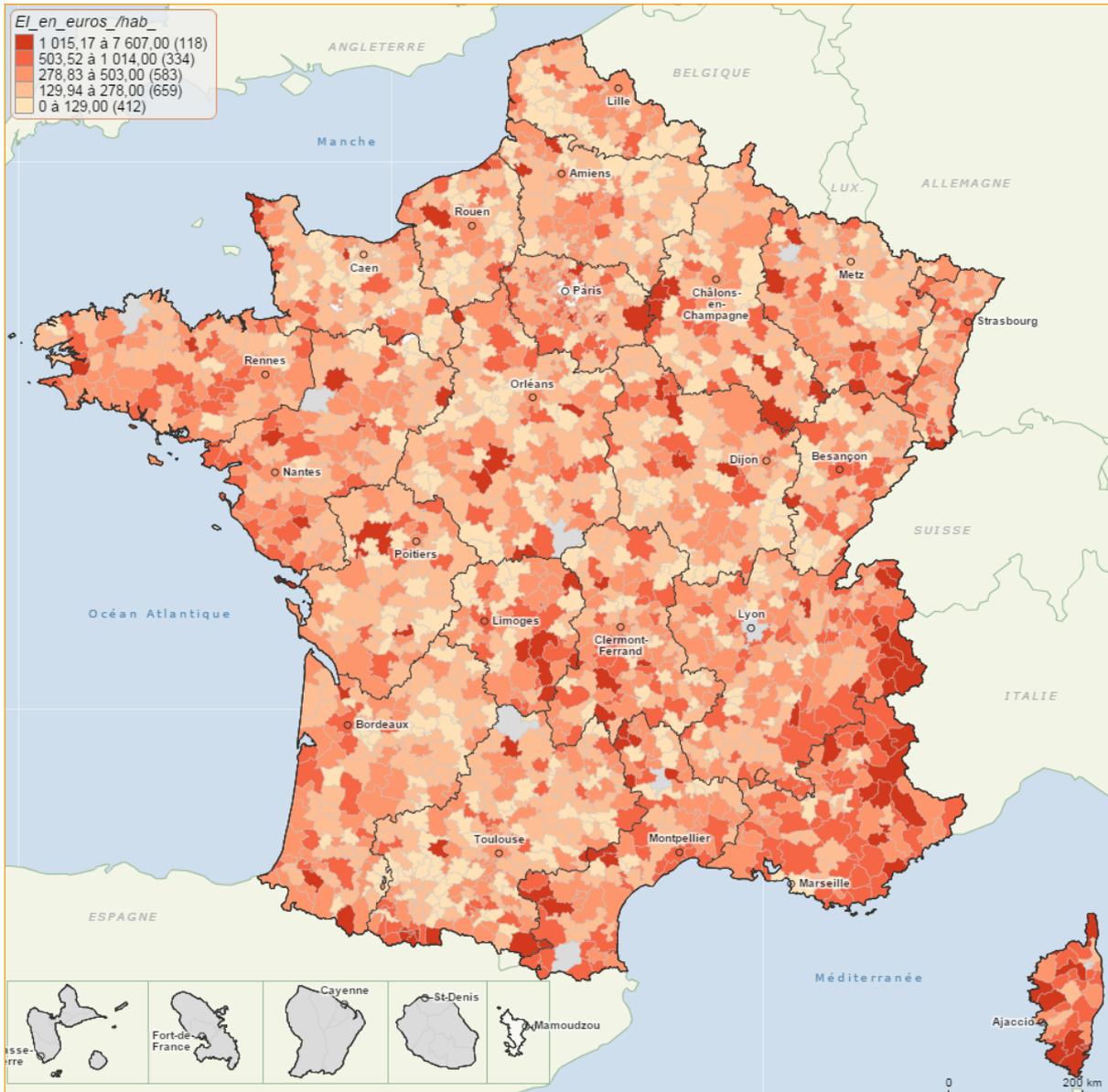
En creux de cette carte de l'investissement, figurent des territoires dont le niveau de commande publique est très faible, voire atone, depuis 2012. Près de 300 « ensembles intercommunaux » connaissent un niveau de commande publique inférieur à 200 euros par habitant sur la moyenne des trois dernières années. Il s'agit de territoires ruraux pauvres, faiblement peuplés, et de territoires en déprise économique et démographique.

Enfin, les analyses des données permettent d'évaluer, au sein des ensembles intercommunaux, les parts respectives de la commande assurées par les communes d'un côté et l'intercommunalité ou métropole de l'autre. Le degré de mutualisation de la commande publique est encore marqué par de très fortes disparités et varie d'une année l'autre, en fonction de cycles. **Il reste que pour plus de 150 « ensembles intercommunaux » la commande publique apparaît quasi-intégralement mutualisée** soit via les transferts de compétences et les mutualisations administratives soit les groupements de commande qui se développent.

Dans d'autres situations, la part communautaire de la commande publique reste marginale. Sans réelle surprise, une forte correspondance se dégage entre la carte des mutualisations de la commande publique et la carte des coefficients d'intégration fiscale (CIF).



## Commande publique à l'échelle des « bassins de vie » (communes + communauté) en euros/hab – Données en moyenne annuelle 2012 - 2015





**Commande publique à l'échelle des « bassins de vie » (communes + communauté) :  
Poids des communautés en %**

