Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 51 (1993)

Heft: 3

Artikel: Analyse empirique de la portée matérielle d'une libéralisation des marchés publics suisses de travaux au niveau européen

Autor: Nell, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-140225

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ANALYSE EMPIRIQUE DE LA PORTÉE MATÉRIELLE D'UNE LIBÉRALISATION DES MARCHÉS PUBLICS SUISSES DE TRAVAUX AU NIVEAU EUROPÉEN

Philippe NELL
Privat Docent, Ph. D. [1]

En 1988 déjà, dans le cadre du Suivi de Luxembourg, la Suisse et ses partenaires de l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) ont entamé des pourparlers avec la Commission des Communautés Européennes en vue de libéraliser les marchés publics. Des discussions exploratoires approfondies ont conduit, au début de 1990, à la préparation d'un projet d'accord portant sur les fournitures et les travaux. Ce dossier a ensuite été inclus dans les négociations sur l'Espace Economique Européen (EEE), lancées en juin 1990. Avec l'entrée en vigueur probable de l'Accord sur l'EEE au début de 1994, les marchés publics seront libéralisés entre la CE et les pays de l'AELE membres de l'EEE. Pour la Suisse, l'Accord relatif aux marchés publics du GATT de 1979, révisé en 1988, et actuellement en renégociation en marge de l'Uruguay Round, est le seul instrument contractuel de libéralisation; il ne couvre présentement que les fournitures achetées par des entités clairement spécifiées. Les négociations en cours envisagent d'inclure, selon des modalités à définir avec précision, le domaine des travaux publics notamment.

Malgré la non-participation de la Suisse à l'Accord sur l'EEE, le gouvernement suisse s'est engagé, dans le cadre du programme de revitalisation présenté au Parlement en février 1993[2] à libéraliser les marchés publics. Les cantons ont également signalé leur intention de s'orienter dans la même voie: un projet de loi-modèle devrait leur être soumis pour consultation cet automne déjà [3]. Autant la Confédération que les cantons

---

[1] L'auteur est chef du Service des questions d'origine, douanières et des marchés publics à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures à Berne. Il a participé à tous les pourparlers sur la libéralisation des marchés publics entre la Suisse et la CE depuis l'automne 1988 et a écrit sa thèse d'habilitation à l'Université de Fribourg dans ce domaine. Les vues présentées ici sont exclusivement celles de l'auteur.

[2] Pour les mesures proposées, voir: Conseil fédéral suisse, *Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE*, Berne, 24 février 1993.

[3] Malgré le refus du souverain le 6 décembre 1992 d'adhérer à l'Accord sur l'EEE, les autorités cantonales, ayant reconnu le besoin de libéraliser les marchés publics en Suisse, ont décidé de poursuivre dans cette voie. A cet effet, à l'occasion d'une réunion plénière de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et de la Conférence des directeurs

seraient disposés de libéraliser les marchés publics avec des pays tiers, la CE et les pays de l'AELE en particulier. A cet effet, lors de la réunion du Comité mixte Suisse - CE du 3 février 1993, dans le cadre de l'Accord de libre-échange de 1972, la Suisse a explicitement indiqué à la CE son intérêt de libéraliser les marchés publics sur une base réciproque. Une telle libéralisation couvrirait les fournitures et les travaux des adjudicateurs publics ainsi que des entreprises concessionnées opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Cet article s'insère dans la littérature économique sur les marchés publics comme complément aux travaux théoriques et empiriques réalisés par J.-M Dupuis (1985), U. Dürsteler (1984), J. Finsinger (1986, 1987, 1988), C. Jeanrenaud (1985), M. Mougeot (1992) et F. Naegelen (1988, 1992).[1] L'analyse théorique des mécanismes qui sous-tendent le protectionnisme actuel et des gains potentiels d'une libéralisation pour l'allocation des ressources et les finances publiques n'est pas reprise. Cette étude se concentre sur un seul élément de la problématique d'une libéralisation, sa couverture matérielle. Une telle analyse revêt une importance toute particulière pour le secteur de la construction, les autorités des cantons et des communes et devrait servir de cadre de référence pour l'élaboration en cours d'un régime libéral en Suisse ainsi que de mesures de politique économique d'accompagnement dans divers domaines au rang desquels la libre circulation des personnes, le respect des conditions locales, les normes et la reconnaissance des diplômes.

---

cantonaux de l'économie publique tenue le 18 mars 1993 à Berne, les représentants des cantons ont mandaté un groupe d'experts afin qu'il prépare un projet de loi établissant une libéralisation des marchés publics au niveau cantonal, voire communal pour les fournitures, les travaux publics, les services, les secteurs concessionnés de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications avec un droit de recours efficace pour assurer la mise en vigueur.

[1] Dupuis Jean-Marc, "L'incidence des marchés publics du bâtiment et génie civil dans une région; l'exemple de la Basse-Normandie", dans *Incidence régionale des commandes publiques*, Fonds national suisse de la recherche scientifique, Verlag Rüegger, 1985.

Dürsteler Urs, *Kantonale Einkommenswirkungen der Bautätigkeit des Bundes*, Dissertation der Hochschule St. Gallen, Verlag Paul Haupt, Bern, 1984.

Finsinger Jörg, *Der Submissionswettbewerb, Neue theoretische Ansätze und eine empirische Untersuchung des Baumarktes*, Bern, Stuttgart: Verlag Paul Haupt 1986.

Finsinger Jörg, Felder Stefan, "Auswirkungen protektionistischer und preisstützender Submissionsvorschiften auf die Baubranche", *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Heft 2/1987.

Finsinger Jörg, "Non competitive and protectionnist government purchasing behaviour", *European Economic Review*, No. 32, 1988.

Jeanrenaud Claude, Meyer D., *Marchés publics et économie des régions*, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne, 1985.

Mougeot Michel, Naegelen Florence, "L'ouverture des marchés publics dans la Communauté Economique Européenne", *Revue Politique et Management Public*, Volume 10, no 2, juin 1992.

Naegelen Florence, *Les Mécanismes d'enchères*, Economica, Paris, 1988.

La première section présente la dimension économique du secteur de la construction, la deuxième section un bref aperçu des règles de libéralisation et la troisième section la couverture matérielle d'une éventuelle libéralisation.

1. La dimension économique du secteur de la construction

La construction est définie comme une activité de services, dont le prestataire doit constamment se déplacer pour produire sur place les ouvrages commandés. La construction se compose de nombreux corps de métiers, avec la **planification** -architectes et ingénieurs-; le **secteur principal** de la construction -bâtiment, génie civil et construction métallique-; le **second oeuvre** -travaux d'installation et d'aménagement-; et, les **fournisseurs** de machines et de produits de construction.

Dans une économie, la construction est une des composantes principales de la **demande globale**. La croissance annuelle du chiffre d'affaires du secteur de la construction dépend étroitement des taux d'intérêt, de la croissance de l'industrie et des services, du revenu réel des ménages et de leur capacité de s'endetter. La construction est étroitement associée aux **cycles économiques,** avec une sévère **baisse** du volume d'activité en période de récession, puis une **croissance progressive** en période de reprise. La construction alimente aussi des phases de **surchauffe** par le biais de la spéculation immobilière et de la surproduction.

Ceci s'illustre très bien si l'on considère la part du secteur de la construction dans le produit intérieur brut. Depuis 1970, le secteur de la construction est parvenu à un maximum de 19,4 % du produit intérieur brut en 1972 pour tomber à 13,8 % lors de la récession en 1977, augmenter jusqu'à 16,7 % en 1981, pour retomber à 15,2 % en 1985 et remonter à 18,2 % en 1990. En termes réels, aux prix de 1980, il aura fallu atteindre 1984 pour que le volume de construction de 1972 soit de nouveau atteint. [1]

La **demande publique** joue un rôle non-négligeable pour l'activité du secteur de la construction. Au cours des années 1970, elle a passé de 35,6 % en 1972 à 46,9 % en 1976 pour retomber à 36, 9 % en 1979. La tendance entre 1972 et 1976 n'est pas due à une croissance des constructions publiques mais à la chute de 40,1% de la construction privée. [2] Les effets de la récession de 1975-76 auraient été encore plus graves pour le secteur de la construction si le Conseil fédéral n'avait pas proposé à l'Assemblée fédérale trois paquets de mesures conjoncturelles en 1975, 1976 et 1978 avec d'importantes composantes concernant la construction. [3] Au cours des années 1980, la part

---

[1] Voir Schwendimann Armin, "Evolution et importance des constructions publiques pour le secteur de la construction", *Vie Economique*, No 5, 1988.

[2] Ibid.

[3] Ces mesures se réfèrent aux messages du Conseil fédéral suisse suivants: *Message relatif à des mesures visant àcombattre le fléchissement de l'emploi et des revenus*, Berne, 30 mai 1975; *Message relatif à de nouvelles*

du secteur public dans la construction totale a reculé de 33,3 % en 1980 à 29,5 % en 1989. [1]

Sur le plan de l'emploi, le secteur de la construction occupait en 1985, le 18,5 % de la population active suisse dans le 13,6 % des établissements. Le 65,4 % des personnes occupées dans le secteur principal provenait de l'étranger. [2]

Le secteur de la construction a subi une **restructuration notable** ces vingt dernières années. Sa part du produit intérieur brut a de nouveau atteint en 1990, le niveau de 1974, mais avec 26 % de personnes (59'457) de moins [3]. Le secteur a une structure de petites entreprises. En 1987, le 33 % des entreprises n'occupait que de 1 à 3 personnes, le 50 % de 3 à 30 personnes et le 17 % plus de 30 personnes. Seules 40 entreprises employaient plus de 400 personnes, représentant le 0,5 % des entreprises suisses de construction [4]; en comparaison, les grandes entreprises constituent le 10 % de toutes les entreprises en Allemagne, le 17 % en France et le 3 % en Italie [5]. De plus, les grandes entreprises suisses sont d'une taille modeste par rapport aux grandes entreprises européennes. La plus grande entreprise suisse se classait en 1990 au 63ème rang en Europe [6]. La Suisse ne pouvait atteindre le 10ème rang européen qu'en cumulant le chiffre d'affaires de ses dix plus grandes entreprises.

L'activité du secteur de la construction suisse se concentre en Suisse. [7] Une expansion à l'étranger est rendue difficile par la taille relativement petite des grandes entreprises suisses à l'échelle européenne. La capacité de concurrence face aux entreprises étrangères n'a fait l'objet, à ce jour, d'aucune étude détaillée. Plusieurs analyses partielles mettent en évidence les coûts comparativement élevés en Suisse [8] et les inefficiences associées au régime d'allocation de contingents de main-d'oeuvre étrangère

---

mesures visant àprocurer du travail, Berne, 28 janvier 1976; *Message relatif à des mesures destinées à atténuer les difficultés économiques*, Berne, 23 octobre 1978.

1 Source: *La construction suisse en chiffres*, Société suisse des entrepreneurs, 1991.

2 Source: Schwendimann A., op. cit.

3 Source: Société suisse des entrepreneurs, op. cit., 1991.

4 1Source: Schwendimann A., op. cit.

5 Source: Groupe de l'industrie suisse de la construction, *Rapport 1990*, Zurich, p. 16.

6 Source: Le Moniteur des travaux publics et des bâtiments, Paris, novembre 1991.

7 Sans Losinger SA, les 18 entreprises du Groupe de l'industrie suisse de la construction, dont le chiffre d'affaires en Suisse s'est élevé à 3, 6 milliards de francs en 1990, réalisaient seulement 3, 4 % de leur chiffre d'affaires à l'étranger. Le volume d'affaires à l'étranger provenait presque exclusivement des 36 filiales et des 9 succursales étrangères des groupes suisses.

8 On retiendra en particulier: Walter Wittmann, "Marktwirtschaft und Bauwirtschaft: es fehlt ein Wettbewerb", *Finanz und Wirtschaft*, Zürich, 18. September 1991 et *Eurostat* "Les prix à la consommation dans la CEE", Luxembourg, 1988, 1989. Eurostat couvre aussi la Suisse et l'Autriche; plusieurs services et matériaux de construction y sont présentés. Le Nouveau Quotidien (7 avril 1992) a également présenté des estimations fournies par un architecte travaillant en France et en Suisse; les prix en Suisse sont généralement plus élevés.

ainsi qu'au protectionnisme local pour les marchés publics. [1] Depuis quelques années, toutefois, les entreprises des cantons frontaliers avec le Baden Württemberg réalisent dans cet Etat un chiffre d'affaires assez important, et, malgré la protection offerte par la distance, ont un avantage comparatif par rapport aux entreprises allemandes. Cet avantage se traduit par une qualité jugée excellente et des coûts de main d'oeuvre inférieurs, les travailleurs allemands ayant une semaine de travail plus courte, plus de jours fériés, de vacances, d'absentéisme et de charges sociales.

2. Contenu des règles de libéralisation

Les règles de libéralisation diffèrent entre les travaux publics[2] et les travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (EETT)[3]; leurs caractéristiques principales, nécessaires à la compréhension du fonctionnement du système, sont esquissées ci-après. [4]

S'agissant de leur **champ d'application**, les règles pour les travaux publics concernent la conception et l'exécution de travaux de bâtiment ou de génie civil, la réalisation d'un ouvrage (ce terme étant défini comme l'ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique) et la concession de travaux publics, la contrepartie des travaux consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix. L*es secteurs EETT* couvrent leurs domaines spécifiques[5].

Les **pouvoirs adjudicateurs** sont les entités publiques, semi-publiques ou privées, dont les marchés sont soumis aux règles de libéralisation. Pour *les travaux publics*, il s'agit de l'Etat, des collectivités territoriales, des personnes morales de droit public, des organismes de droit public définis comme des entités établies dans le but précis de

---

1 Dans une analyse économétrique, J. Finsinger a mis en évidence que plus la législation cantonale est protectionniste, plus les entreprises tendent à avoir des capacités excédentaires; J. Finsinger, "Der Submissionswettbewerb", op. cit. 1986.

2 Directive du Conseil des CE no 89/440/CEE. A ceci s'ajoute un droit de recours, Directive du Conseil no 89/665/CEE.

3 Directive du Conseil des CE no 90/531/CEE. A ceci s'ajoute un droit de recours, Directive du Conseil des CE no 92/13/CEE.

4 Pour une présentation exhaustive des règles voir: Mougeot Michel et Naegelen Florence, op. cit. 1992.

5 Il s'agit de: a) l'alimentation ou la gestion de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable, d'électricité, de gaz ou de chauffage; b) l'exploitation d'une aire géographique dans le but de prospecter ou d'extraire du pétrole, du gaz, du charbon ou d'autres combustibles solides, ou, de mettre à la disposition des transporteurs aériens, maritimes ou fluviaux des aéroports, des ports maritimes ou intérieurs ou autres terminaux de transport; c) la gestion de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine du transport par chemin de fer, tramway, trolleybus ou autobus; et d) la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux publics de télécommunications ou la fourniture de services publics de télécommunications.

satisfaire à des besoins d'intérêt général, sans caractère industriel ou commercial, ayant une personnalité juridique et exécutant des travaux financés pour la plupart par les autorités centrales, régionales ou locales ou par toute autre entité gouvernée par le droit public ou soumise à la supervision de ces entités ainsi que toute société réalisant des travaux financés à plus de 50 pour cent par les pouvoirs publics. Dans *les secteurs EETT*, sont également concernées toutes entreprises sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière et des règles qui la régissent et les sociétés qui, n'étant ni des autorités publiques, ni des organismes de droit public, exercent des activités dans les secteurs EETT sur la base de droits exclusifs ou spéciaux donnés par une autorité compétente.

La libéralisation au niveau européen s'effectue à partir d'un **seuil** qui s'établit au niveau auquel les opérations transfrontalières sont jugées comme étant justifiées sur le plan économique. Pour les *travaux* et les secteurs EETT, le seuil a été fixé à 5 millions d'Ecus et comprend la valeur estimée des travaux avec les fournitures nécessaires à leur exécution. Si un ouvrage est réparti en plusieurs lots, ils doivent être cumulés pour l'évaluation du montant total; des lots inférieurs à 1'000'000 d'Ecus, dont le total n'excède pas le 20 pour cent de la valeur cumulée des lots, peuvent être adjugés sans suivre les règles de libéralisation. Cette dérogation a pour objectif de permettre d'adjuger localement, avec la procédure de son choix, des petits contrats.

La **mise au concours des adjudications** peut s'effectuer selon trois types majeurs de procédures: a) la procédure ouverte selon laquelle tout fournisseur intéressé peut présenter une offre; b) la procédure restreinte, avec un appel d'offres sommaire, les détails de la commande étant joints à la documentation de soumission qui n'est remise qu'aux fournisseurs invités à soumissionner; au moins cinq fournisseurs doivent être consultés; c) la procédure négociée, par laquelle l'adjudicateur négocie les termes d'un contrat avec un ou plusieurs candidats.

Pour *les travaux publics*, la procédure restreinte est considérée au même titre que la procédure ouverte, et la procédure négociée est réservée à des cas exceptionnels. Ceux-ci impliquent le recours au gré à gré, soit avec publicité en cas de soumissions irrégulières ou inacceptables déposées lors d'une procédure ouverte ou restreinte antérieure, soit sans publicité, ni compétition dans les cas suivants: a) absence d'une offre dans une procédure ouverte ou restreinte antérieure; b) marchés de recherche, d'expérimentation, d'étude et de développement; c) spécificité de la fourniture exigeant le recours à un fournisseur déterminé; et d) urgence impérieuse, impossibilité (ou difficulté) technique de changer de fournisseur pour des livraisons complémentaires.

Dans le cadre des *secteurs EETT*, la nature parfois très complexe et les montants considérables des marchés concernés, ainsi que le caractère semi-public ou privé des pouvoirs adjudicateurs, ont conduit les législateurs à attribuer une flexibilité importante

pour la procédure restreinte avec l'avis indicatif périodique, soit un avis publié occasionnellement et informant les soumissionnaires potentiels sur les marchés qui seront passés au cours des prochains mois. Une flexibilité relativement grande est laissée pour la procédure négociée sur la base d'un système de qualification, c'est-à-dire d'une liste d'entreprises ayant les compétences nécessaires pour exécuter les offres.

Diverses **publications** doivent être effectuées pour mettre en présence les adjudicateurs avec les éventuels fournisseurs et pour assurer la transparence du système. Pour les travaux, des avis doivent être publiés au début de chaque exercice budgétaire (pré-information), pour effectuer un appel d'offres et pour indiquer qu'une adjudication a été effectuée. Dans le cadre des secteurs EETT, la publication d'avis d'appel d'offres n'est pas exigée pour chaque marché lorsque les pouvoirs adjudicateurs ont recours à un avis périodique ou à une liste de qualification.

Enfin, les **qualifications** exigées de la part des entreprises, les **critères d'attribution du marché** et les **spécifications techniques** ne doivent pas discriminer selon l'origine des soumissionnaires; à l'égard des pays tiers, des discriminations sont seulement prévues pour les fournitures concernant les secteurs EETT.

3. Couverture matérielle d'une éventuelle libéralisation au niveau européen

Une libéralisation des marchés publics de travaux entre la Suisse et ses partenaires de l'AELE et de la CE aurait des implications sur le plan de la couverture matérielle, pour la part de l'activité de la construction globale qui serait désormais directement soumise à la concurrence internationale, pour les pouvoirs adjudicateurs soumis à des procédures beaucoup plus rigoureuses qu'aujourd'hui et pour l'activité locale de la construction dans les différents cantons. Quelques aspects méthodologiques sont tout d'abord présentés.

3.1. Remarques méthodologiques

Les statistiques publiées en Suisse [1], dans le domaine de la construction sont basées sur une enquête annuelle. Elles concernent les constructions publiques et privées réalisées au cours de l'année précédente et les constructions projetées pour l'année en cours et les deux années suivantes. Ces chiffres ne revêtent pas d'intérêt pour l'analyse de la portée d'une éventuelle libéralisation internationale sur le secteur de la construction, car ils se rapportent uniquement à l'activité annuelle dans ce secteur et **ne permettent pas de distinguer** les ouvrages qui seraient soumis à la libéralisation de ceux qui ne le seraient pas.

---

[1] Source: Office fédéral de la statistique, *Constructions exécutées en 1990 et constructions projetées pour 1991-1993 en Suisse*, Berne, 1991.

La base de ces données est toutefois suffisamment précise pour y extraire chaque année la valeur estimée des nouveaux projets, soumis à la procédure d'enquête publique, par genre de construction et par maître d'ouvrage [1]. Ceci permet d'effectuer une analyse détaillée des projets de construction, dont la valeur est inférieure et supérieure à divers seuils. Etant donné que les statistiques suisses sur la construction incluent également l'impôt sur le chiffre d'affaires (3/4 de 6.2% soit 4.65%) et les honoraires d'architecte et d'ingénieur (environ 10% du coût total), le seuil correspondant à un ouvrage de 5 millions d'écus passe de 9 millions de francs (en mars 1993, l'écu valait en moyenne mensuelle 1.8042 francs) à une valeur estimée de 10.5 millions de francs.

Les chiffres traités dans cet article se réfèrent aux constructions nouvelles. Ils ne comprennent ni les travaux d'entretien publics (aucun chiffre disponible par niveau de seuil), ni les travaux d'entretien privés (aucun chiffre disponible). En 1990, les projets de travaux d'entretien du secteur public étaient évalués à 2.5 milliards de francs dans le génie civil et à 2.4 milliards de francs dans le bâtiment; les nouvelles constructions publiques, quant à elles, étaient estimées à respectivement 8.2 et à 8.3 milliards de francs. Les projets d'entretien public correspondaient à 7.8 pour cent du volume total (privé + public) de la construction. Les travaux d'entretien supérieurs au seuil de libéralisation devraient aussi être soumis à l'ouverture des marchés de travaux publics. L'analyse de cet article sur la portée matérielle de la libéralisation est basée exclusivement sur **les constructions nouvelles**; elle serait même **renforcée** en tenant compte **des travaux d'entretien**.

On relèvera enfin que les chiffres de l'année 1990, qui ont servi de base à une grande partie de cette analyse, sont très proches de la moyenne des années 1986-1990 pour le bâtiment et supérieurs pour le génie civil. Ceci n'altère pas notablement les observations faites pour 1990.

3.2. Niveau national

Entre 1986 et 1990, les projets de marchés publics ont gardé une part très stable dans la construction totale pour le bâtiment et pour le génie civil, tant en ce qui concerne *le nombre* de projets (environ 10 et 79 pour cent respectivement) que *leur valeur* (environ 17.5 et 88 pour cent) (Tableau 1). Les marchés publics supérieurs au seuil de 10.5 millions de francs se sont également maintenus dans une proportion stable par rapport aux marchés publics totaux en atteignant, en 1990, le 46.4 pour cent pour le bâtiment et le 58.8 pour cent pour le génie civil.

---

[1] Cette méthodologie a déjà été utilisée dans le cadre d'un rapport présentant une analyse sommaire de cette problématique pour les années 1987 et 1988 du *Gesprächsforum für Baufragen, Ausschuss EWR-Bauwesen*, "Bericht zu ausgewählten Fragen des öffentlichen Beschaffungswesen und der Bauproduktenormung", Bern, Juni 1990.

$$ **Tableau 1** Importance relative des projets soumis à la libéralisation pour le secteur de la construction, 1986, 1988, 1990
(En pour cent)

	1986		1988		1990	
	N(1)	Valeur	N	Valeur	N	Valeur
Part M.P. (2) dans construction totale						
- Bâtim.(3)	8,6	17,7	9,9	18.7	10,0	17,7
- Génie civil(4)	78,7	89,0	77,8	80,0	78,9	91,0
Part M.P. > 10,5 mill. ds M.P. totaux						
- Bâtiment	2,7	45,4	2,9	54,1	3,0	46,4
- Génie civil	1,2	53,1	1,2	43,5	1,7	58,8
Part M.P. > 10,5 mill. ds const. totale						
- Bâtiment	0,2	8,1	0,3	10,1	0,3	8,2
- Génie civil	0,9	47,2	0,9	34,8	1,3	53,5
Part M.P. > 10,5 mill. ds const. totale > 10,5 mill.						
- Bâtiment	27,3	29,9	23,9	29,3	21,4	23,4
- Génie civil	89,7	91,7	69,3	75,8	91,2	93,7

Notes:

1. Nombre de projets.
2. Les maîtres d'ouvrage adjugeant les marchés publics (M.P.) sont la Confédération (CFF, PTT, Office des constructions fédérales), les cantons, les communes ainsi que les usines électriques et à gaz et les chemins de fer privés.
3. *Le bâtiment comprend*: écoles, autre éducation, construction culturelle, sport, hôpitaux, autre santé, bâtiments transport, bâtiments défense, autre défense, maison à un logement, maison à plusieurs logements, maisons pour personnes âgées, autres maisons, bâtiments agricoles, bâtiments d'entreprises, dépôts, citernes, bâtiments administratifs, bâtiments commerciaux, hôtels, autres.
4. *Le génie civil comprend*: approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, corrections de cours d'eau, autre protection de l'environnement, routes nationales, routes cantonales, routes communales, autres routes, parking, voies ferrées, génie civil transport, génie civil défense, électricité, chauffage à distance, usine à gaz, améliorations agricoles, reboisement, autre agricole.

Source: Bandes magnétiques, Office fédéral de l'informatique (OFI), Berne
Elaboration personnelle de l'auteur avec le concours de l'OFI pour le traitement informatique des données.

Les marchés inférieurs à 10.5 millions de francs n'étant pas soumis à la libéralisation internationale, la part des marchés publics libéralisés dans la construction totale se serait limitée, *en valeur*, à environ 8 pour cent (8.1%, 1986; 8.2%, 1990) pour le bâtiment et de 34.8 pour cent (1988) à 53.5 pour cent (1990) pour le génie civil. *Le nombre* de projets de marchés publics supérieurs à 10.5 millions de francs aurait été, en termes relatifs, très faible, à savoir de 0.2 à 0.3 pour cent pour le bâtiment et de 0.9 à 1.3 pour cent pour le génie civil.

Comparée à tous les projets (publics et privés), dont la valeur est égale ou supérieure au seuil de libéralisation, la part des marchés publics *(valeur)* de bâtiments oscille entre 29.9 pour cent (1986) et 23.4 pour cent (1990); dans le génie civil, cette part dépasse les 90 pour cent, mis à part l'année 1988 (75.8%).

Cette analyse met en évidence trois observations clés pour le secteur de la construction. Premièrement, les entreprises de construction dépendent exclusivement des pouvoirs publics pour les contrats de génie civil publics et privés d'une valeur supérieure au seuil de 10.5 millions de francs. Deuxièmement, dans le bâtiment, plus du cinquième des contrats et du volume de production des objets d'une valeur supérieure à 10.5 millions de francs provient du secteur public. Troisièmement, les marchés publics jouent un rôle certain dans le bâtiment avec le 17.7% de la valeur totale des constructions publiques et privées et le 8.2 % si on ne retient que les contrats supérieurs au seuil de libéralisation internationale.

3.3. Pouvoirs adjudicateurs

Une ouverture des marchés publics de travaux suisses à la concurrence européenne implique un effort de transparence par l'application de procédures de passation des marchés et de publicité précises ainsi que l'obligation d'éliminer les pratiques discriminatoires existantes. Les pouvoirs adjudicateurs sont au coeur du protectionnisme et des réformes qu'une libéralisation entraînerait. Les données de 1990 sont désagrégées par *pouvoir adjudicateur* et par *niveau de contrat* avec la distinction entre bâtiment et génie civil dans le tableau 2.

Au niveau de la Confédération, le principal adjudicateur sont les Chemins de fer fédéraux (CFF). En 1990, plus du 90 pour cent de *la valeur* des projets du bâtiment et de génie civil était supérieure au seuil, ces projets représentant environ la moitié de tous les projets; *le nombre* total de projets n'était pas considérable (bâtiments, 9; génie civil,42) mais **plus des trois quarts** (81% de *la valeur* totale) avaient une valeur individuelle dépassant **25 millions** de francs[1].

---

[1] Dans le génie civil, les principaux investissements concernaient les voies ferrées (31 projets, frs 1280 mio), le transport (7 projets; frs 370 mio) et l'électricité (6 projets; frs 133 mio) et, dans le bâtiment, les locaux de transport (7 projets, frs 370 mio).

Tableau 2 Projets de construction en Suisse supérieurs au seuil de libéralisation par maître d'ouvrage, 1990 (En millions de francs)

Maître d'ouvrage	N(1)	Valeur >10.5 (mill.)	N	Valeur 10.5-15 (mill.)	N	Valeur 15-20 - (mill.)	N	Valeur 20-25 (mill.)	N	Valeur >25 (mill.)	Part. des projets >10.5 mill. dans tous les projets N	Valeur (%)
CFF												
- Bâtiment(2)	9	423,9	-	-	-	-	2	40,0	7	383,9	43%	92%
- Génie civil(3)	42	1736,0	12	150,0	7	122,8	4	90,9	19	1372,3	54%	90%
PTT												
- Bâtiment	12	579,4	4	49,0	1	15,0	3	63,6	4	451,8	5%	74%
- Génie civil	4	93,8	1	12,1	1	19,2	1	24,1	1	38,4	6%	73%
Off. const. féd.												
- Bâtiment	9	218,6	2	26,1	2	30,0	2	40,0	3	122,5	2%	52%
- Génic civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dép. milit. féd.												
- Bâtiment	4	84,5	1	14,0	1	18,0	1	21,5	1	31,0	1%	47%
- Génie civil	3	58,4	-	-	1	16,4	2	42,0	-	-	2%	44%
Cantons												
- Bâtiment	48	1314,6	10	128,5	13	220,8	7	156,1	18	809,2	10%	62%
- Génie civil	22	1843,7	6	73,6	3	48,7	1	24,1	12	1697,3	3%	79%
Communes												
- Bâtiment	71	1361,6	37	466,9	11	183,7	8	176,1	15	534,9	2%	30%
- Génie civil	41	1063,8	14	177,4	10	169,8	8	178,0	9	538,6	1%	28%
Usines élect., gaz												
- Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Génie civil	8	256,4	2	25,4	-	-	1	20,0	5	211,0	2%	47%
Chem. fer privés												
- Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Génie civil	8	639,7	3	36,2	2	32,7	-	-	3	570,8	3%	74%
Autres privés												
- Bâtiment	543	12'657,8	202	2'512,3	124	2'063,0	71	1'519,2	146	6'590,3	1,0%	33%
- Génie civil	9	322,3	2	26,0	1	17,0	2	44,7	4	234,6	0,5%	40%
Total public(4)												
- Bâtiment	149	3898,2	53	670,5	27	449,6	22	475,8	47	2302,3	3,0%	46%
- Génie civil	125	5633,4	38	474,7	23	393,2	15	337,1	49	4428,4	1,7%	59%
Tot gén. public	**274**	**9531,6**	**91**	**1145,2**	**50**	**842,8**	**37**	**812,9**	**96**	**6730,7**	**2,2%**	**53%**

1. Nombre de projets.
2. Même définition que dans le tableau 1.
3. Même définition que dans le tableau 1.
4. Total sans Département militaire fédéral et sans autres privés.

Source: Bandes magnétiques, Office fédéral de l'informatique (OFI), Berne.
Elaboration personnelle de l'auteur avec le concours de l'OFI pour le traitement informatique des données.

L'entreprise des postes, téléphones et télécommunications (PTT) n'enregistrait, pour sa part, qu'une très faible proportion *du nombre* de ses contrats au-dessus du seuil bien que *leur valeur* représentât plus de 70 pour cent de tous les projets. Les principaux investissements dans le bâtiment et le génie civil se référaient au domaine des transports, ainsi qu'à un immeuble administratif et à un dépôt. L'Office des constructions fédérales se caractérisait par *le nombre* très réduit de projets supérieurs au seuil (1.8% de tous les projets) et leur valeur relativement importante (52% de tous les projets).

En ce qui concerne les marchés prévus en 1990 par *les pouvoirs publics des cantons*, seuls les 10 et 3 pour cent *du nombre* des projets auraient été concernés par la libéralisation pour le bâtiment et le génie civil correspondant respectivement au 62 et au 79 pour cent de *la valeur* de tous les projets. *Le génie civil* était le domaine **le plus important.** Un total de 12 projets, représentant le 92 pour cent de la valeur des projets soumis à la libéralisation, appartenait à la catégorie des constructions évaluées à plus de 25 millions de francs[1].

Les entités adjudicatrices des communes, quant à elles, avaient une part **beaucoup plus faible** de leurs projets au-dessus du seuil, avec seulement le 30 pour cent et le 28 pour cent de *la valeur* totale pour le bâtiment et le génie civil. *Le nombre* d'objets concernés (bâtiments: 71; génie civil: 41) était **d'autant plus faible** qu'il se répartit sur 3021 communes. En ce qui concerne *le bâtiment*, *la valeur* des projets des communes, dont le montant est supérieur à 25 millions de francs, était beaucoup plus faible, en termes relatifs, que pour les autres maîtres d'ouvrage[2].

Le tableau 2 inclut également les données concernant le Département militaire fédéral (DMF), les usines électriques et à gaz, les chemins de fer privés et le secteur privé. Les tendances observées pour les adjudicateurs publics se confirment avec généralement un *nombre* limité de projets correspondant au seuil, mais dont la *valeur* totale est très significative. Les chiffres du DMF ne sont pas inclus dans les totaux, car ces adjudications peuvent être, et , sont, généralement exclues de la libéralisation pour des raisons de secret militaire. Enfin, à titre comparatif, les chiffres *du secteur privé* sont également présentés. On relèvera surtout que près du tiers *de la valeur* (33%) des projets de *bâtiments* tombent au-dessus du seuil de 10.5 millions de francs un chiffre

---

1 Dans le génie civil, on retiendra notamment 6 projets d'évacuation d'eau (frs 373 mio), 1 projet de correction des cours d'eau (frs 129 mio), 3 projets de routes nationales (frs 726 mio), 6 projets de routes cantonales (frs 250 mio), 2 projets d'électricité (frs 155 mio) et 1 projet de protection lié à l'infrastructure (frs 170 mio). Du côté du bâtiment, on relevait entre autres 16 projets d'écoles (frs 509 mio), 15 projets d'hôpitaux (frs 466 mio) et 6 projets de bâtiments administratifs (125 mio).

2 Dans le le bâtiment, on retiendra des écoles (24 projets; frs 387 mio), des hôpitaux (11; frs 307 mio), des maisons à plusieurs logements (4; frs 84 mio), des bâtiments d'entreprise (4; frs 89 mio) et des bâtiments commerciaux (2; frs 59 mio). En matière de génie civil, les principaux projets prévus se référaient à l'approvisionnement en eau (8; frs 261 mio), des routes communales (4; frs 126 mio), des installations électriques (2; frs 61 mio) et des travaux de reboisement (4; frs 73 mio).

proche de celui des communes; un nombre très grand de projets de construction demeure inférieur au seuil, avec le 99 pour cent dans le bâtiment et le 99.5 pour cent dans le génie civil.

On retiendra de cette analyse les cinq points suivants.

Premièrement, la part de *la valeur* totale des projets de bâtiments et de génie civil soumise à la libéralisation est une fonction croissante de la taille respective des pouvoirs adjudicateurs; ayant les parts les plus faibles, les communes n'auraient dû soumettre à la concurrence européenne en 1990 que 71 projets de bâtiments et 41 projets de génie civil.

Deuxièmement, le volume principal de construction concerné par la libéralisation se situe à plus de 25 millions de francs, un niveau à même d'attirer des offres étrangères et extra-cantonales et, partant, de modifier les conditions de concurrence existantes; en 1990, en effet, le 35 pour cent *du nombre* des projets de bâtiment et de génie civil, avec *une valeur* totale correspondant au 71 pour cent de tous les projets soumis à la libéralisation, dépassait le seuil des 25 millions de francs.

Troisièmement, une hausse du seuil de quelques millions soit, par exemple, de 10.5 à 15 millions, n'aurait pas une incidence majeure sur le volume de libéralisation; dans ce cas, la valeur totale libéralisée ne diminuerait que de 12 pour cent; *le nombre* de projets baisserait toutefois de 33 pour cent, ce qui est très important et limiterait trop le champ d'application de la libéralisation.

Quatrièmement, étant donné *la valeur* importante des projets supérieurs au seuil et *leur nombre* très limité, une opposition de la part des pouvoirs adjudicateurs face aux procédures administratives nécessaires pour la mise en concurrence au niveau européen n'est pas justifiable; en 1990, le 97 % du *nombre* des projets de bâtiments publics et le 98.3 % du *nombre* des projets de génie civil public n'auraient pas été concernés par la mise en concurrence au niveau européen.

Cinquièmement, au niveau des cantons et des communes, alors que *le nombre* des projets soumis à la libéralisation serait faible, leur valeur serait substantielle en termes relatifs; si la grande majorité des projets (inférieurs au seuil) devrait continuer à être attribuée selon les règlements actuels qui favorisent les entreprises locales, le risque serait alors considérable que les procédures soient aussi biaisées, d'une manière ou d'une autre, pour les projets soumis à la libéralisation internationale. Le faible *nombre* de projets concernés par cette libéralisation ne serait pas un atout pour introduire la concurrence étant donné qu'une masse critique suffisante pour forcer les structures locales à modifier radicalement leurs pratiques pourrait manquer. Ceci implique que l'introduction de la concurrence dans la procédure d'adjudication et l'élimination des ententes des cartels de soumissionnaires ne pourront se concrétiser que si le nombre de constructions concernées est beaucoup plus grand, et, partant le seuil plus bas.

4 Lieu de construction

Hermétiquement protégé de la concurrence étrangère par les prescriptions restrictives relatives à l'octroi de permis de travail à la main-d'oeuvre étrangère, le secteur de la construction bénéficie aussi d'une protection aux niveaux cantonal et communal par le biais de lois et de règlements souvent discriminatoires [1]. Une libéralisation au niveau européen concernerait de manière différenciée l'activité de la construction dans les cantons, le volume de constructions publiques variant de manière significative.

En 1990, *le nombre* des projets supérieur au seuil était inférieur à 10 dans 16 cantons (GR, VS, SO, FR, TG, SZ, ZG, NE, SH, AR, OW, JU, NW, UR, GL et AI) (Tableau 3); il était égal ou supérieur à 20 dans quatre cantons seulement (ZH: 56; BE: 20; VD: 29; et TI: 24).

Le tableau 3 met en évidence l'importance des projets d'un montant *supérieur à 25 millions de francs*. En 1990, leur valeur totale correspondait au 59 pour cent *(bâtiment)* et au 79 pour cent *(génie civil)* de *la valeur* de tous les projets publics supérieurs au seuil.

Dans *le génie civil*, cette part n'était pas aussi importante pour les cinq cantons (ZH, BE, VD, AG, SG) avec le volume de construction le plus grand [2] que pour plusieurs cantons de dimension économique moyenne à faible dans lesquels les grands

---

[1] Divers rapports de la Commission suisse des cartels (1953, 1967, 1988) ont mis en évidence, au fil des années, le manque de concurrence dans le domaine des marchés publics en Suisse.

Commission de la formation des prix du Département fédéral de l'économie publique, "Die Konkurrenzverhältnisse im Baugewerbe unter spezieller Berücksichtigung der öffentlichen Submission", *Volkswirtschaft*, Sonderheft 57, Bern, 1953.

Commission suisse des cartels, *Les limitations du droit public en matière de concurrence introduites par les règlements concernant les adjudications et les soumissions*, Berne 1967.

Commission suisse des cartels, *Les soumissions et les achats de la Confédération, des cantons et de certaines communes*, Berne 1988.

[2] Dans le canton de **Zürich**, les grands travaux provenaient des communes avec l'approvisionnement en eau (2 projets; frs 170 mio), la protection de l'environnement (2; frs 127 mio) et les routes communales (1; frs 36 mio) ainsi que des CFF pour les voies ferrées (3; frs 93 mio) et les PTT pour le génie civil associé aux transports (1; frs 38 mio). Dans le canton de **Berne**, on ne relevait en 1990 que un seul projet des CFF pour des voies ferrées (frs 81 mio). Pour **Vaud**, seulement 3 projets se retrouvaient dans cette catégorie avec les CFF, pour le génie civil associé aux transports (2; frs115 mio) et les communes dans le domaine de l'électricité (1; frs 42 mio). **Argovie** et **Saint Gall**, pour leur part, avaient respectivement 2 et 3 projets des CFF pour des voies ferrées (frs 82 mio et frs 118 mio).

Tableau 3 Projets de construction publics(1) supérieurs au seuil de libéralisation par lieu de construction (cantons), 1990 (En millions de francs)

Lieu de constr. (2)		N(3)	Valeur >10,5 mill.	N	Valeur 10,5-15	N	Valeur 15-20	N	Valeur 20-25	N	Valeur >25
ZH	Bât.(4)	27	520,9	14	172,7	4	72,4	3	68,9	6	206,9
	Gn. civ.(5)	29	809,8	8	104,1	7	122,7	5	118,4	9	464,6
BE	Bâtiment	14	447,8	1	14,0	7	116,5	-	-	6	317,3
	Gén. civil	6	158,8	2	24,3	2	32,5	1	21,0	1	81,0
VD	Bâtiment	18	475,6	6	76,6	2	30,0	1	20,0	9	349,0
	Gén. civil	11	267,2	5	58,3	3	51,8	-	-	3	157,1
AG	Bâtiment	5	80,9	3	39,4	-	-	2	41,5	-	-
	Gén. civil	11	221,0	6	76,2	1	18,0	2	44,8	2	82,0
SG	Bâtiment	9	450,7	2	22,8	3	49,5	2	44,9	2	333,5
	Gén. civil	7	174,5	3	36,8	-	-	1	20,0	3	117,7
TI	Bâtiment	10	241,2	4	52,0	-	-	3	67,2	3	122,0
	Gén. civil	14	404,6	4	49,9	3	54,8	1	23,0	6	277,0
GR	Bâtiment	4	97,4	2	23,6	-	-	-	-	2	73,8
	Gén. civil	5	585,6	1	12,0	-	-	2	46,5	2	527,1
BL	Bâtiment	1	22,5	-	-	-	-	1	22,5	-	-
	Gén. civil	10	982,1	3	38,0	1	15,5	-	-	6	928,6
VS	Bâtiment	1	16,0	-	-	1	16,0	-	-	-	-
	Gén. civil	3	65,0	1	12,0	-	-	1	23,0	1	30,0
GE	Bâtiment	12	260,9	4	55,7	3	50,4	1	24,1	4	130,7
	Gén. civil	2	46,5	1	13,4	-	-	-	-	1	33,1
LU	Bâtiment	9	207,5	4	51,9	-	-	2	46,4	3	109,2
	Gén. civil	2	50,0	-	-	-	-	-	-	2	50,0
SO	Bâtiment	1	16,0	-	-	1	16,0	-	-	-	-
	Gén. civil	5	266,3	-	-	2	33,6	-	-	3	232,7
FR	Bâtiment	7	164,8	4	52,3	1	15,0	-	-	2	97,5
	Gén. civil	1	60,0	-	-	-	-	-	-	1	60,0
TG	Bâtiment	2	32,0	1	12,0	-	-	1	20,0	-	-
	Gén. civil	3	89,4	1	14,0	-	-	1	20,4	1	55.0
SZ	Bâtiment	4	57,6	3	37,6	-	-	1	20,0	-	-
	Gén. civil	3	915,3	-	-	-	-	-	-	3	915,3
BS	Bâtiment	8	382,1	1	11,0	1	16,0	1	20,2	5	334,9
	Gén. civil	3	217,0	-	-	1	17,0	-	-	2	200,0

Lieu de constr.		N	Valeur >10,5 mill.	N	Valeur 10,5-15	N	Valeur 15-20	N	Valeur 20-25	N	Valeur >25
ZG	Bâtiment	7	234,8	1	12,5	2	37,8	1	20,0	3	164,5
	Gén. civil	2	78,0	1	14,0	-	-	-	-	1	64,0
NE	Bâtiment	2	32,3	1	12,3	-	-	1	20,0	-	-
	Gén. civil	1	10,8	1	10,8	-	-	-	-	-	-
SH	Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gén. civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AR	Bâtiment	1	10,8	1	10,8	-	-	-	-	-	-
	Gén. civil	1	31,3	-	-	-	-	-	-	1	31,3
OW	Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gén. civil	1	122,0	-	-	-	-	-	-	1	122,0
JU	Bâtiment	2	40,2	-	-	-	-	2	40,2	-	-
	Gén. civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NW	Bâtiment	4	92,0	1	14,0	1	15,0	-	-	2	63,0
	Gén. civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UR	Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gén. civil	5	79,2	1	12,0	3	47,2	1	20,0	-	-
GL	Bâtiment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gén. civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AI	Bâtiment	1	15,0	-	-	1	15,0	-	-	-	-
	Gén. civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Bâtiment		**149**	**3899,1**	**53**	**671,3**	**27**	**449,6**	**22**	**475,9**	**47**	**2302,3**
		===	====	==	====	==	===	==	===	==	====
Total Gén. civil		**125**	**5634,5**	**38**	**475,8**	**23**	**393,1**	**15**	**337,1**	**49**	**4428,5**
		===	====	==	==	==	===	==	===	==	===

Notes:
1) Les maîtres d'ouvrage sont la Confédération (CFF, PTT, Office des constructions fédérales), les cantons, les communes, les usines électriques et à gaz et les chemins de fer privés.
2) Les cantons sont classés selon leur volume total de construction (public et privé)
3) Nombre de projets.
4) et 5) Même définition que dans le tableau 8.

Source: Bandes magnétiques, Office fédéral de l'informatique (OFI), Berne.
Elaboration personnelle de l'auteur avec le concours de l'OFI pour le traitement informatique des données.

projets revêtaient, par contre, une importance prédominante [1] (GR, BL, SO, FR, SZ, BS, ZG, AR, OW). Dans *le bâtiment*, les projets de plus de 25 millions de francs représentaient pour plusieurs cantons une part supérieure à 50 pour cent dans *la valeur* de tous les projets soumis à la libéralisation [2](BE, VD, SG, TI, GR, GE, LU, FR, BS, ZG, NW).

Très faible en termes absolus, *le nombre* des projets concerné par la libéralisation l'était également en termes relatifs; premièrement, par rapport à l'ensemble des projets de travaux publics avec un maximum de 13 pour cent (ZG) pour *le bâtiment* et de 15.2 pour cent (UR) pour *le génie civil*, la moyenne de tous les cantons ne s'établissant qu'à respectivement 3 et 1.7 pour cent (Tableau 2); deuxièmement, par rapport à l'ensemble de *tous les projets de construction* (publics et privés) avec des maximums de 3.4 pour cent (NE) et de 6.8 pour cent (UR) pour le bâtiment et le génie civil, la moyenne de tous les cantons n'étant que de respectivement 0.3 et 1.3 pour cent.

Sur le plan de *la valeur*, par contre, les marchés publics supérieurs au seuil de libéralisation représentaient une part substantielle de l'activité déclenchée par les pouvoirs publics avec le 46.4 pour cent et le 58.8 pour cent pour le bâtiment et le génie civil. Dans *le génie civil*, cette part dépassait le 65 pour cent pour 7 cantons (TI, GR, BL, SZ, BS, OW et UR); dans *le bâtiment*, elle était supérieure à 50 pour cent pour 10 cantons (VD, SG, TI, GE, FR, BS, ZG, JU, NW et AI).

La part des projets libéralisés des pouvoirs publics dans l'activité totale de la construction (public et privé) s'établissait, en moyenne, à 8.2 pour cent pour le bâtiment

---

[1] Ces cantons étaient: a) **les Grisons**, avec deux projets de chemins de fer privés pour des voies ferrées (frs 58 mio) et du génie civil (frs 469 mio); b) **Bâle-Campagne**, avec des projets de voies ferrées des CFF (frs 495 mio) et des chemins de fer privés (frs 44 mio) ainsi que trois projets d'évacuation d'eau du canton (frs 332 mio) et un projet pour une centrale électrique privée (frs 57 mio); c) **Lucerne**, avec 2 projets pour des centrales électriques privées (frs 50 mio); d) **Soleure** avec un projet des CFF (frs 129 mio) et deux projets de centrales électriques privées (frs 104 mio); e) **Fribourg**, avec un projet de routes communales (frs 60 mio); f) **Schwyz**, avec trois projets cantonaux concernant les routes nationales (frs 641 mio); g) **Bâle-Ville**, avec un projet cantonal pour la protection de l'environnement (frs 170 mio) et un projet des CFF (frs 30 mio); et h) enfin, avec un seul projet, **Zoug** (CFF, frs 64 mio), **Appenzell Rhodes Extérieures** (Communes, évacuation de l'eau, frs 31 mio) et **Obwald** (Canton, électricité, frs 122 mio).

[2] Il s'agissait de: a) **Berne**, avec le canton (1 hôpital, frs 134 mio; 1 bâtiment industriel, frs 27 mio ; 1 école, frs 25 mio), la Confédération (Education, frs 35 mio), les PTT (1; frs 68 mio), et une commune (1 école, frs 29 mio); b) **Vaud**, avec le canton (2 écoles, frs 98 mio; 1 hôpital, frs 40 mio), les communes (2 écoles, frs 65 mio; 1 habitation, frs 30 mio; et 1 bâtiment lié à la défense, frs 33 mio) et la Confédération (1 bâtiment pour la culture, frs 61 mio; 1 bâtiment pour l'éducation, frs 27 mio); c) **Saint Gall**, avec les PTT (1; frs 300 mio) et les CFF (1; frs 33, 5 mio); d) **le Tessin**, avec le canton (1 école, frs 41 mio), les PTT (1; frs 45 mio) et les CFF (1; frs 36 mio), e) **les Grisons**, avec le canton (1 hôpital; frs 38 mio) et les CFF (1; frs 36 mio); f) **Genève**, avec le canton (1 école, frs 36 mio; 1 hôpital, frs 30 mio; 1 bâtiment pour les transports, frs 26 mio) et les PTT (1; frs 39 mio); g) **Lucerne**, avec les communes (2 bâtiments industriels, frs 65 mio) et les CFF (1; frs 44 mio); h) **Fribourg**, avec le canton (1 école, frs 72 mio) et une commune (1 bâtiment d'habitation, frs 25 mio); i) **Bâle-Ville**, avec le canton (1 hôpital, frs 35 mio; 1 bâtiment pour la culture, frs 28 mio) et une commune (1 hôpital, frs 72 mio); j) **Zoug**, avec les communes (1 école, frs 55 mio) et le canton (1 école, frs 76 mio); et k) **Nidwald**, avec le canton (1 hôpital, frs 334 mio, 1 bâtiment d'habitation, frs 30 mio).

et à 53.5 pour cent pour le génie civil; dans *le bâtiment*, cette part était supérieure à 10 pour cent pour 9 cantons (VD: 11.7%; SG: 13%; TI: 11.3%; GE: 12%; BS: 29.9%; ZG: 23.7%; JU: 11.9%; NW: 30.6%; et AI 11.2%) et dans *le génie civil* elle dépassait 60 pour cent pour 7 cantons (TI: 64%; GR: 64%; BL: 87.5%; SO: 67.9%; SZ: 92.3%; ZG: 61.4%; et OW: 61.8%).

Cette analyse met en évidence six points.

Premièrement, dans les cantons économiquement relativement importants avec plus de 10 adjudications par année soumises au seuil (ZH, BE, VD, AG, SG, TI, BL, GE, LU, BS)[1], l'industrie de la construction ne pourrait pas échapper à une recrudescence de la concurrence.

Deuxièmement, dans les cantons d'une importance économique moyenne à faible, l'industrie de la construction pourrait être également très concernée par une libéralisation étant donné sa très forte dépendance envers les adjudications publiques; pour plusieurs de ces cantons, il y aurait peu d'adjudications au niveau européen, mais elles représenteraient plus du 50 % des travaux publics.

Troisièmement, un droit de recours efficace et rapide serait d'autant plus nécessaire que dans un grand nombre de cantons, un très faible nombre de projets, représentant l'essentiel de l'activité du génie civil, atteignent le seuil de libéralisation.

Quatrièmement, une forte concurrence inter-cantonale deviendrait inévitable avec une restructuration progressive du secteur.

Cinquièmement, bien que les règles de libéralisation au niveau international s'appliquent à partir d'un seuil de frs 10.5 millions, il n'est guère concevable que les adjudicateurs pratiquent des règles de concurrence discriminatoires pour des constructions d'une valeur inférieure au seuil évaluée par exemple à 8, 9 ou 10 millions de francs. Alors que les obligations au niveau international s'établiraient à partir d'un seuil de 10.5 millions de francs, la libéralisation au niveau national se basera sur le même principe; elle devrait s'effectuer à partir du seuil auquel des entreprises extra-communales et extra-cantonales peuvent être concurrentielles, malgré la protection offerte par la distance entre leur siège et le lieu de construction. La taille limitée, la forte densité de la population et la proximité géographique des cantons entre eux devraient conduire à un seuil national relativement bas. Les règles pourraient, comme dans la CE, prévoir que le 20 pour cent de la valeur d'une construction puisse être toutefois adjugé localement sans suivre les procédures d'appel d'offres. Ceci pourrait s'avérer indispensable pour obtenir le soutien à une libéralisation des petites entreprises locales.

---

[1] En se basant sur la part au revenu national (1990), ces cantons ont les plus grandes parts en Suisse avec ZH (22.2 %), BE (12.5 %), VD(8.1 %), GE (7.3 %), AG (6.9 %), SG (5.3 %), BS (4 %), LU (3.9 %), TI (3.5 %); seul GR fait exception en occupant le 15ème rang avec 2.3 %.

Sixièmement, une plus grande concurrence et transparence pour les marchés de travaux publics pourrait également avoir des conséquences sur les adjudications privées d'un montant suffisant pour attirer des entreprises compétitives extra-régionales ou étrangères.

5. Conclusion

Les résultats de l'analyse de la portée matérielle d'une libéralisation des marchés publics selon les règles en vigueur dans la CE montrent que dans le génie civil de nouvelles règles du jeu paraissent incontournables étant donné la part importante de la valeur du génie civil public libéralisé dans le génie civil total. A l'effet de la concurrence étrangère s'ajouteront aussi des effets significatifs de concurrence inter-cantonale et inter-communale; la protection offerte par la distance pourrait être assez limitée étant donné l'importance de la capacité financière de l'entreprise, de son expérience, de son expertise dans des technologies complexes et le poids plus faible de la composante salariale (35 % des coûts totaux contre 50 % dans le bâtiment) dans la structure des coûts totaux.

Les grandes entreprises opérant sur des constructions de bâtiment et de génie civil d'une valeur supérieure à 25 millions de francs seront les plus concernées par la libéralisation. Elles se sont déjà prononcées en faveur d'une libéralisation, bien que les adjudications publiques représentent environ 50 % de leur chiffre d'affaires. [1] Une libéralisation devrait leur permettre d'augmenter leur efficacité en éliminant, notamment, les nombreuses succursales qu'elles maintiennent aujourd'hui dans des communes et des cantons afin de pouvoir participer, sur un pied d'égalité avec les entreprises locales, aux appels d'offres publics. Il en résulterait une accélération du processus de restructuration en cours avec une diminution du nombre des entreprises, une augmentation de leur taille et de leur rentabilité.

Paradoxalement, les firmes les moins directement concernées par une ouverture des marchés publics au niveau international, les petites et moyennes entreprises, y sont généralement opposées.[2] Ceci est associé au fait qu'une libéralisation ne pourrait pas se limiter au niveau du seuil international et qu'elle remettrait en question les ententes et les pratiques collusives actuelles souvent limitées à des zones géographiques très réduites. Des règles de concurrence et des procédures d'appels d'offres non-discriminatoires devraient aussi s'appliquer au niveau national pour tous les projets dont la valeur ou les exigences technologiques peuvent entraîner l'exécution par des entreprises

---

[1] Le Groupe de l'Industrie suisse de la construction comprend 18 des plus grandes entreprises suisses. Il a publié en 1989 un ensemble de thèses favorables à la libéralisation des marchés publics de travaux.

[2] L'Union des arts et métiers s'est, pour sa part, toujours montrée très réticente, voire négative à une libéralisation. La Société suisse des entrepreneurs a aussi toujours articulé une position très restrictive.

extra-communales ou extra-cantonales. Le nombre de ces projets pourrait être très important étant donné la taille très limitée des cantons suisses.

La libéralisation au niveau international impliquera, enfin, la mise sur pied d'un ensemble de mesures d'accompagnement pour s'assurer que les entreprises étrangères respectent les conditions locales de travail, pour mettre à disposition des firmes suisses et étrangères les contingents de travailleurs étrangers nécessaires pour l'exécution des travaux, pour établir un droit de recours efficace et rapide, pour assurer que les normes suisses pour les produits de construction ne discriminent pas *de facto* des soumissionnaires étrangers, et pour éliminer les cartels de soumissionnaires et les pratiques de concurrence restrictives actuelles.