



AVENUE DE LA
**JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST**
LAAN

17-21

AVIS

CCE 2022-2610

**Vers des marchés publics plus durables,
qui soutiennent au mieux l'activité
et l'emploi local**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Avis
Vers des marchés publics plus durables, qui soutiennent au mieux
l'activité et l'emploi local

Bruxelles
26.10.2022

Saisine

Le thème de la durabilité des marchés publics est très présent dans la résolution du Parlement européen¹ « Vers un marché unique plus durable pour les entreprises et les consommateurs », qui entre dans le cadre de la préparation de la nouvelle directive européenne sur les marchés publics attendue pour fin 2022². Dans cette résolution, le Parlement estime que « *les marchés publics devraient occuper une place centrale dans le plan de relance économique de l'Union, conformément au pacte vert pour l'Europe*³, en encourageant les efforts d'innovation consentis par le secteur privé ainsi que les processus de numérisation des marchés publics et en mettant en place les incitations appropriées pour stimuler la production et la consommation durables ». Pour ce faire, le Parlement souligne la nécessité d'introduire « *des critères et des objectifs de durabilité dans les marchés publics* » et invite la Commission européenne à « *faire preuve d'ambition pour faire des critères durables dans les marchés publics un choix par défaut* ».

En Belgique, le 19 novembre 2021, sur proposition de la ministre de la Fonction publique Petra De Sutter et en exécution de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés⁴, le Conseil des ministres a marqué son accord sur la note de politique fédérale d'achats 2021-2023⁵. À la même date, sur proposition du Premier ministre Alexander De Croo, de la ministre de la Fonction publique Petra De Sutter et du ministre des PME David Clarinval, le Conseil des ministres a également marqué son accord sur un plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics⁶. Ces plans ont pour objectifs (1) la simplification des procédures afin d'obtenir des procédures d'attribution plus rapides et de réduire la charge administrative tant pour les pouvoirs publics que pour les entreprises, (2) l'inclusion de clauses qui encouragent les soumissionnaires à faire une offre respectueuse de l'environnement, durable, éthique et socialement responsable et (3) l'amélioration de l'accessibilité des marchés publics pour les PME et les start-ups afin de soutenir la puissance d'innovation de notre pays.

Auditions d'experts et des cabinets

Dans le cadre de la préparation du présent avis sur les marchés publics durables, le secrétariat du Conseil central de l'économie a organisé des auditions d'experts en la matière. Monsieur Jo Verstreven (IFDD) s'est exprimé sur l'évaluation de la politique fédérale en matière de marchés publics durables, Madame Veerle Loris sur le "Programma Innovatieve Overheidsopdrachten" (PIO) et Monsieur Steven Van Garsse, Professeur (UHasselt), sur l'évolution du droit européen en matière de marchés publics durables et sa transposition en droit national. Les cabinets Clarinval, De Croo et De Sutter et les administrations compétentes sont en outre venus présenter, le 26 janvier 2022, la note stratégique Politique fédérale d'achats 2021-2023 ainsi que le plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics - via leurs représentants Madame Nathalie Joant (Cabinet Clarinval) et Messieurs Xavier Henrotin (BOSA), Julien Megali (SPF Économie), Thomas Soetart (SPF Économie) et Christophe Vanderschueren (Cabinet De Sutter).

¹ Parlement européen (2020), Vers un marché unique plus durable pour les entreprises et les consommateurs, Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2020, [2020/2021\(INI\)](#).

² Cette nouvelle directive succèdera à la [directive 2014/24/UE](#) sur la passation des marchés publics (abrogeant la directive 2004/18/CE) et à la [directive 2014/25/UE](#) relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (abrogeant la directive 2004/17/CE).

³ Commission européenne (2019), Le pacte vert pour l'Europe, [COM 2019/640 final](#).

⁴ Arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats, publié au [Moniteur belge le 16 janvier 2018](#).

⁵ Conseil des ministres du 19 novembre 2021, Politique fédérale d'achats 2021-2023, [news.belgium](#).

⁶ Conseil des ministres du 19 novembre 2021, Plan d'action visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics, [news.belgium](#).

Avis

Le Conseil central de l'économie (CCE) est satisfait et soutient la note de politique fédérale d'achats 2021-2023 et le plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics – qui sont ambitieux et riches en contenu. Le Conseil est favorable à une modification de la réglementation visant à rendre les marchés publics plus efficaces, transparents, durables et inclusifs pour les PME. Toute initiative en ce sens doit être encouragée et mise en œuvre.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil demande avant tout à être systématiquement impliqué, le plus tôt possible et de manière institutionnelle, sur toute question relative à l'amélioration des réglementations en matière de marchés publics. Le Conseil souligne que toutes les parties prenantes ne sont pas représentées au sein de la Commission « Marchés publics » – la représentation des interlocuteurs sociaux y étant limitée – et que le secteur privé y est minoritaire. Il est de plus regrettable que les avis de la Commission ne soient généralement que le reflet de positions individuelles et que le travail ne vise pas à atteindre un consensus entre les différentes parties prenantes. C'est dans ce contexte que **le Conseil central de l'économie peut jouer un rôle crucial en vue de construire un consensus social à travers les organisations représentatives du monde du travail et des entreprises sur la thématique des marchés publics**. Une des missions premières du Conseil, via les organisations représentatives, est en effet d'atteindre des consensus sur le fonctionnement, les grands principes et les grands défis de l'économie belge.

Le Conseil souhaite ensuite émettre certaines remarques concernant la note de politique fédérale d'achats 2021-2023 et le plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics et formuler certaines recommandations afin de tendre vers des marchés publics plus durables, qui soutiennent au mieux l'activité et l'emploi local (dont les PME).

1. Vers des marchés publics plus durables

À la demande de l'Institut fédéral pour le Développement Durable (IFDD), les chercheurs de la Radboud Universiteit Nijmegen ont réalisé, en 2017, une étude⁷ pour évaluer la place qu'occupent les achats durables⁸ dans les préoccupations des services adjudicateurs belges. Sur les 145 186 annonces et les 28 452 dossiers analysés par l'étude pour la période 2011-2017, seuls 23 % accordaient de l'attention à au moins une catégorie d'achats durables. Ce constat met en évidence la nécessité de prendre des actions afin de rendre les marchés publics belges plus durables.

1.1 Points d'amélioration vers des marchés publics plus durables

Bien que la note de politique fédérale d'achats 2021-2023 aille dans ce sens, certains éléments semblent être manquants aux yeux du Conseil et des améliorations et des approfondissements peuvent y être apportés. Ces éléments sont repris ci-après.

⁷ Grandia, J & Kruijven P. (2017), Acheter durablement : Etude Bug data sur le niveau de durabilité de > 140 000 avis de marchés publics publiés par des pouvoirs adjudicateurs belges, IFDD, Université Erasmus de Rotterdam & Radboud Universiteit Nijmegen, [Octobre 2017](#).

⁸ La [circulaire fédérale du 16 mai 2014](#) définit comme suit les marchés publics durables : "Processus de passation de marché public dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir des biens, des services et des travaux dont l'incidence environnementale et sociale négative sur toute leur durée de vie sera moindre que dans le cas de biens, de services et de travaux à vocation identique, mais ayant fait l'objet de procédures de passation de marchés ne tenant pas compte de ces aspects. À cet effet, il convient de tenir compte des trois piliers du développement durable et plus particulièrement : (1) protéger l'environnement et réduire l'empreinte écologique de la consommation des services publics ; (2) encourager le travail digne, les conditions de travail et les emplois verts ; (3) améliorer la qualité de la croissance économique, de la compétitivité des entreprises et des conditions de concurrence en créant des règles du jeu équitables, afin de permettre à suffisamment d'entreprises de concourir pour les marchés publics ».

Notion de durabilité et contenu de la liste d'urgence

La note de politique fédérale d'achats 2021-2023 planifie une liste d'urgence des catégories pour lesquelles la durabilité doit être incluse dans les marchés publics. Le Conseil se questionne sur la manière dont cette initiative sera effectivement appliquée, ainsi que sur les dimensions qui sont incluses dans la notion de durabilité.

Dans ce cadre, le Conseil insiste premièrement sur le fait que la notion de « durabilité » doit être considérée dans toutes ses composantes (économique, sociale, éthique, environnementale et respect des droits de l'homme), un équilibre entre l'ensemble des composantes devant être atteint. Il souligne deuxièmement que la durabilité d'achats de produits « bio » à l'autre bout du monde peut être remise en question, en particulier face à des achats réguliers effectués directement auprès de producteurs locaux, entre autres en raison de l'impact environnemental du transport qui ne doit pas être négligé. Ces remarques font apparaître la nécessité de définir avec précision la notion de durabilité dans le cadre des marchés publics.

Travaux de construction (bâtiments et infrastructures)

Le Conseil regrette fortement qu'en raison du champs d'application de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relativement restreint⁹, les travaux de construction (bâtiments et infrastructures) ne soient pas mentionnés dans la note de politique fédérale des achats 2021-2023, alors qu'ils représentent une part très importante du Pacte vert européen (« Green Deal »), des plans de reprise et résilience (PRR) européen et national¹⁰ - tant en matière de mobilité que de bâtiment -, ainsi que de la stratégie européenne « Vague de rénovations » et des stratégies régionales de rénovation du bâti. Selon le Conseil, les marchés publics durables peuvent jouer un rôle essentiel pour la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques dans le secteur des bâtiments – transition vers un parc de bâtiments publics à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2040 - et celui des infrastructures. Cette préoccupation est malheureusement absente de la note de politique fédérale des achats 2021-2023 et du plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics.

D'autant plus, que l'importance d'accélérer la transition énergétique et climatique des bâtiments et de tendre notamment vers des bâtiments et des logements publics durables à consommation d'énergie quasi nulle a été exacerbée par la guerre en Ukraine - qui a accentué la flambée des prix de l'énergie observée ces derniers mois suite à la relance de l'économie post-coronavirus. Il s'est ensuivi un déclic des dirigeants de l'Union européenne pour sortir des énergies fossiles et ainsi réduire la dépendance énergétique de la Belgique – et plus largement de l'Union européenne¹¹ - envers les pays exportateurs de produits fossiles et la vulnérabilité des consommateurs (ménages, entreprises et administrations publiques) aux fluctuations du coût des énergies. Des marchés publics durables dans le secteur des bâtiments et le secteur des infrastructures peuvent contribuer à cette ambition européenne et permettre de limiter à long terme l'impact des futures crises énergétiques sur les dépenses publiques et sur les ménages précarisés.

Selon le Conseil, la question des marchés publics durables pour les travaux de construction (bâtiments et infrastructures) doit impérativement être traitée par les autorités compétentes, que ce soit dans le cadre des notes de politiques d'achats ou dans un autre cadre.

Obligations de durabilité dans les marchés publics

Le Conseil soutient la mise en œuvre d'obligations de durabilité dans les marchés publics et insiste sur l'importance pour la Belgique d'être proactive dans le débat européen sur l'introduction de critères obligatoires de durabilité dans les marchés publics. **Les pays pionniers dans les appels d'offres durables détermineront en effet les grandes lignes des obligations européennes. Ils seront de plus déjà habitués à participer systématiquement à des appels d'offres durables, ce qui leur donnera un**

⁹ Le champ d'application de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 couvre uniquement les marchés publics dans les secteurs classiques : fournitures et services hors ICT, hors marchés publics de travaux et marchés publics "sécurité & défense".

¹⁰ 60 % des budgets alloués par le plan de reprise et de résilience européen sont destinés au secteur de la construction.

¹¹ La Commission européenne a d'ailleurs présenté un plan pour réduire de deux tiers les importations de gaz russe de l'UE dès 2022 et pour la sortie complète de la dépendance fossile de l'UE à l'égard de la Russie d'ici 2027.

avantage concurrentiel. Si la Belgique reste immobile à cet égard, les appels d'offres publics significatifs seront d'autant plus détournés par des entreprises étrangères (cf. point infra). Il n'y a donc pas seulement des raisons environnementales ou sociales pour devenir plus actif en tant que pays dans les achats durables mais aussi des raisons économiques significatives. Avec un volume d'échanges des contrats de 2 448 milliards d'euros au niveau européen (soit plus de 16 % du PIB de l'UE)¹², les marchés publics sont un moteur essentiel de la croissance économique, de la création d'emplois et de l'innovation. Rien qu'en Belgique, les marchés publics représentent un enjeu économique de 40 à 50 milliards d'euros, soit plus de 15 % du PIB belge. Des marchés publics durables, favorisant les achats nationaux et européens, peuvent également jouer un rôle important en matière de sécurité d'approvisionnement en matières premières et en énergie.

Dans ce contexte, les autorités publiques doivent être prêtes à payer des prix élevés pour des matières premières, des matériaux et des équipements de qualité, produits localement au sein de l'Europe et à mettre en œuvre des critères d'attribution qui ne sont pas basés uniquement sur les prix. En Belgique, les appels d'offres des marchés publics sont en effet encore trop souvent attribués aux entrepreneurs qui ont introduit des prix abusivement bas et sur la base de critères purement quantitatifs. Or l'attribution de marchés publics au prix le plus bas est rarement synonyme de travail de qualité¹³. **Et comme susmentionné, des marchés publics durables et locaux sont bénéfiques du point de vue environnemental, social et économique, créent des avantages concurrentiels futurs pour les entreprises qui y participent et augmentent la sécurité d'approvisionnement. La lutte contre des prix anormalement bas, via une vérification des prix par un observatoire des prix, est un autre point essentiel dans ce contexte.**

1.2 Points d'attention vers des marchés publics plus durables

Le Conseil souhaite mettre en évidence certains points d'attention lors de la mise en œuvre des points d'amélioration précités vers des marchés publics plus durables.

Maximiser les retombées sur l'économie belge et l'emploi local

La Belgique performe très mal au niveau des retombées des marchés publics pour son économie. Un quart des marchés publics (24 %) du pays sont en effet attribués à des entreprises étrangères, alors que la moyenne européenne s'élève à 4 %. Lorsque l'on tient compte des affectations indirectes, le pourcentage des commandes officielles qui aboutissent à l'étranger s'élève à 42 %, alors qu'il n'est respectivement que de 21 % et de 14 % aux Pays-Bas et en Allemagne¹⁴. Le Conseil insiste dès lors sur la nécessité de maximiser les retombées et l'effet multiplicateur des marchés publics sur l'économie belge et l'emploi local lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des différents plans et lois relatifs aux marchés publics durables.

Le Conseil souligne toutefois qu'il convient de garder à l'esprit le principe de réciprocité : prendre des mesures pour favoriser les entreprises nationales risque de pousser les autres pays (en particulier européens) à faire de même, ce qui priverait de débouchés les entreprises belges exportatrices. Le protectionnisme en matière de marchés publics n'est pas la solution optimale, étant donné que la Belgique est une petite économie ouverte et que les entreprises belges participent aux marchés publics à l'étranger. Une absence de concurrence ouverte et effective fait croître les coûts des pouvoirs adjudicateurs et entrave la concurrence dans certains secteurs clés. Le Conseil est pleinement conscient du fait que la concurrence s'exerce dans le cadre du marché européen, ainsi que de l'importance du respect du principe de non-discrimination.

¹² Parlement européen (2021), Marchés publics, Fiches thématiques sur l'Union européenne, [Octobre 2021](#).

¹³ Les pratiques de dumping social entraînent régulièrement des coûts cachés pour les pouvoirs publics : l'utilisation de matériaux de qualité inférieure, les malfaçons dans la pose ou le placement, l'abandon du chantier par l'entrepreneur, etc. Le coût réel est donc souvent supérieur à celui prévu dans l'estimation.

¹⁴ Cf. <https://www.agoria.be/fr/capital-humain-education/concertation-sociale/partenaires-sociaux-du-secteur-metallurgique-et-technologique-les-marches-et-investissements-publics-doivent-davantage-beneficier-aux-entreprises-et-travailleurs-belges>.

Plusieurs actions peuvent dès lors être mises en place, selon le Conseil, pour maximiser les retombées des marchés publics sur l'économie belge et l'emploi local, tout en tenant compte du principe de réciprocité :

- **concevoir des marchés publics circulaires** : Selon le Conseil, la conception de marchés publics dans une optique d'économie circulaire peut contribuer, via le raccourcissement des chaînes d'approvisionnement, à augmenter les retombées des marchés publics pour l'économie belge et l'emploi local ;
- **soutenir l'innovation** : Le taux d'attribution des marchés publics à des entreprises dépend de l'offre préexistante des entreprises locales et du caractère plus ou moins durable de cette offre de produits et de services. Il importe dès lors selon le Conseil de mettre en place un cadre favorable à l'innovation et au développement d'une offre de biens et de services durables en Belgique. Des initiatives inspirantes sont déjà en cours. En Flandre, le « Programme pour des marchés publics innovants » (ou « Programma Innovatieve Overheidsopdrachten », PIO)¹⁵ a par exemple pour objectif de créer grâce aux marchés publics innovants des possibilités supplémentaires pour renouveler le fonctionnement du secteur public flamand en collaboration avec les entreprises et les centres de recherche et de proposer des solutions innovantes aux nombreux défis sociétaux. De même, au niveau fédéral, la plateforme « Government Buys Innovation » vise à promouvoir l'innovation au sein des services publics fédéraux¹⁶ ;
- **continuer la lutte contre le dumping social et la fraude sociale** : La Belgique est championne au niveau des travailleurs détachés qui exécutent les chantiers. Le Conseil souligne que de nombreux leviers existent au niveau fédéral pour lutter contre le dumping social, ainsi que la fraude sociale¹⁷ (notamment via le Service d'information et de recherche sociale, SIRS).

L'insertion dans les cahiers des charges de clauses liées au respect de la réglementation en matière de droit social et de droit du travail peut notamment servir à limiter le recours aux pratiques illégales conduisant à une situation de dumping social (outil de prévention).

Par ailleurs, le Conseil insiste sur l'importance de l'exécution et du contrôle de l'exécution des marchés publics, et en particulier sur l'importance du contrôle et de la régulation de la sous-traitance étrangère en vue de lutter contre la concurrence déloyale. Il rappelle dans ce contexte que, à titre illustratif, pour ce qui concerne le secteur de la construction, les entrepreneurs (y compris les sous-traitants) doivent, depuis la nouvelle loi sur les marchés publics, être agréés pour la réalisation des travaux. Il est par conséquent crucial que des mécanismes de contrôle performants soient mis en place pour s'assurer que les entrepreneurs (y compris les firmes étrangères) qui exécutent les marchés publics soient bel et bien agréés. Les services d'inspection sociale doivent pouvoir disposer des moyens suffisants afin d'être en mesure de lutter efficacement contre le dumping social et la fraude sociale¹⁸. La hausse de la capacité d'action des services d'inspection sociale est un objectif stratégique majeur. L'accord du gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit d'ailleurs que le nombre d'inspecteurs sociaux sera adapté progressivement aux normes recommandées par l'OIT.

À titre de mesure supplémentaire, les entreprises condamnées pour raison de dumping social ou de fraude sociale peuvent être exclues pendant une durée déterminée de la participation aux marchés publics.

Garantir le principe de proportionnalité et l'accès des PME aux marchés publics

Selon le Conseil, il est crucial de veiller à garantir le principe de proportionnalité¹⁹, en particulier en ce qui concerne l'accès des PME aux marchés publics. En Belgique, l'accès aux marchés publics pour les PME reste très compliqué et le pays est l'un des plus mauvais élèves européens en la matière. Les

¹⁵ Cf. <https://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/projecten>.

¹⁶ Cf. <https://govbuysinnovation.belgium.be/fr/>.

¹⁷ Les partenaires sociaux de la construction ont par exemple défini une série de mesures relatives aux marchés publics dans le cadre du « Plan voor Eerlijke Concurrentie ». Ces mesures portent entre autres sur la limitation des chaînes de sous-traitance et l'agrément pour les entreprises étrangères qui participent comme sous-traitants aux marchés publics.

¹⁸ À noter, dans ce contexte, que le Rapport annuel sur la lutte contre la fraude sociale 2020 relève qu'il y a eu une diminution de la capacité de lutte contre la fraude sociale au sein des services.

¹⁹ Le principe de proportionnalité exige que toute mesure soit à la fois nécessaire et appropriée au regard du besoin à satisfaire.

chiffres du « Public Procurement Single Market Scoreboard » de la Commission européenne²⁰ montrent ainsi, que par rapport aux autres pays de l'UE, la situation en Belgique est grave en ce qui concerne la participation des PME²¹ et l'attribution aux PME²² de marchés publics. L'évaluation de la politique fédérale en matière de marchés publics durables²³, publiée en 2018, conclut de plus que peu d'efforts ont été réalisés pour répondre à l'objectif de rendre les marchés publics plus accessibles aux PME. Or, les PME représentent 99,8 % du paysage économique belge, dont 94,6 % sont des micro-entreprises. Elles sont, selon le Conseil, un des principaux tremplins pour tendre vers des marchés publics durables et locaux.

Le Conseil insiste dès lors sur la nécessité de veiller à l'accès des PME aux marchés publics. Les marchés publics restent avant tout un instrument économique et ne doivent pas être utilisés uniquement comme levier politique. Le plan d'action visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics, approuvé par le Conseil des ministres du 19 novembre 2021, est une bonne initiative dans ce cadre. Ce plan d'action vise à la réalisation de mesures réglementaires et opérationnelles qui à court, moyen et long terme vont stimuler l'accès des PME aux marchés publics et assurer un monitoring plus complet de leur participation.

À titre d'exemple, imposer aux soumissionnaires de détenir des labels de durabilité (par ex. le certificat ISO dans le bâtiment) risque, de par le coût d'obtention de ces labels avant même de pouvoir soumissionner, d'avoir comme effet pervers de rendre plus difficile encore l'accès aux marchés publics pour les PME. La mise à disposition des pouvoirs adjudicateurs d'une liste d'entreprises disposant de tel ou tel label avec la taille de l'entreprise peut, dans ce cadre, permettre d'estimer à partir de quel montant de marché il est raisonnable de demander ce label. Il serait probablement judicieux que les administrations concernées (comme l'IFDD) pourvoient les entreprises d'adjudications types (templates), qui tiennent entre autres compte du montant de l'adjudication. Ces templates devraient ainsi permettre aux pouvoirs adjudicateurs de savoir quels critères (par ex. ISO) sont significatifs pour le montant et le type d'adjudication. Le Conseil demande que ces adjudications types soient développées au plus vite et fassent l'objet d'une évaluation régulière dans le cadre d'une amélioration régulière de ces templates. Il demande aussi que d'autres techniques favorables aux PME telles que la division du projet en lots, l'organisation de consultations du marché, le respect des délais de paiement légaux et contractuels, etc. soient appliquées.

Comme susmentionné, la note de politique fédérale d'achat 2021-2023 est entre autres axée sur la simplification des procédures afin d'obtenir des procédures d'attribution plus rapides et de réduire la charge administrative tant pour les pouvoirs publics que pour les entreprises. Or, cela se traduit presque systématiquement par des accords-cadres de grande envergure, auxquels les grandes entreprises peuvent plus facilement participer au détriment des PME et des indépendants locaux. Le Conseil demande qu'une attention soit portée au fait que la simplification des procédures ne se fasse pas au détriment de l'accès des PME et des indépendants aux marchés publics. L'administration des marchés publics doit être favorable aux PME et aux indépendants. Il convient notamment de veiller dans ce cadre à ce que les pouvoirs adjudicateurs aient accès à l'interface web « Télémarc »²⁴, ce qui n'est actuellement pas toujours le cas dans la pratique. La simplification des procédures via l'e-Procurement, mais aussi la vérification par voie électronique des documents attestant que le soumissionnaire est en ordre au regard de la réglementation des marchés publics, permettent de réduire le coût de participation à un appel d'offres, rendant les marchés publics plus accessibles aux PME et aux TPE.

²⁰ Source : [European Commission, Public Procurement, Single Market Scoreboard](#).

²¹ Les PME belges participent nettement moins (54 %) aux marchés publics que dans le reste des États membres de l'UE. En outre, le taux de participation des PME aux marchés publics en 2020 a diminué de 4 points de pourcentage par rapport à 2019.

²² En ce qui concerne le pourcentage d'attribution de contrats aux PME, aucun État membre de l'UE ne fait moins bien que la Belgique. Avec un taux d'attribution de 30 %, la Belgique est le pire élève de la classe. Là aussi, on constate une diminution de 4 points de pourcentage par rapport à 2019.

²³ Commission Interdépartementale pour le Développement Durable (2018), Évaluation de la circulaire fédérale du 16 mai 2014 : Intégration du développement durable, en ce compris les clauses sociales et les mesures favorisant les petites et moyennes entreprises, dans le cadre des marchés publics passés par les autorités adjudicatrices fédérales, [CIDD, 5 janvier 2018](#).

²⁴ Pour plus d'informations sur l'application Télémarc, cf. le site internet de [l'Agence pour la Simplification Administrative](#) (ASA).

Garantir le level playing field entre les États membres, une coordination entre les différents niveaux de pouvoir belges et une concertation avec les secteurs concernés

D'importantes disparités (en termes de compétences, de critères de durabilité volontaires, etc.) existent actuellement entre les États-membres en matière de marchés publics. Une étude du Parlement européen sur les obstacles juridiques aux règles du marché unique dans les États membres²⁵, publiée en novembre 2020, révèle d'ailleurs que les disparités de compétences entre États membres en matière de marchés publics est une cause importante de l'inégalité d'accès aux marchés publics. Dans le cas où des critères de durabilité seraient imposés par l'UE (rendus obligatoires), il est essentiel selon le Conseil d'assurer un level playing field entre les États-membres en définissant et en mettant en œuvre des critères de durabilité européens communs.

Selon le Conseil, il importe également de coordonner les discussions relatives à l'amélioration des marchés publics - entre autres relativement aux obligations de durabilité - entre les différents niveaux de pouvoir belges. La loi est fédérale, mais les circulaires sont régionales et l'application en partie locale - les pouvoirs locaux représentent entre autres la majorité des marchés. Plusieurs initiatives fédérales et régionales sont en outre en cours en matière de durabilité des marchés publics (cf. entre autres Green Deal Achats circulaires en Flandre et en Wallonie). Une meilleure coopération, s'appuyant sur les connaissances et l'expérience qui existent déjà au sein des différentes autorités en Belgique, peut ainsi avoir un effet de renforcement des connaissances des pouvoirs adjudicateurs en matière de marchés publics durables et permettre de lancer des marchés publics pilotes en matière de durabilité²⁶.

Au niveau des entreprises, il convient en outre de rester prudent par rapport à la faisabilité des mesures et des critères en matière de développement durable – en particulier au niveau des PME. Les clauses sociales, éthiques et environnementales ("clauses de durabilité") - si elles ne sont pas proportionnées - peuvent effectivement limiter l'accès des PME aux marchés publics et rendre plus difficile, plutôt que plus facile, la participation des PME aux marchés publics ou leur obtention. De telles obligations peuvent ainsi dissuader les PME de participer. D'une part, car les PME devront investir beaucoup d'argent pour remplir ces obligations, sans aucune garantie de remporter le contrat. C'est le cas, par exemple, lorsque ces clauses obligent les entreprises à prouver leur respect de l'environnement au moyen de coûteux certificats ISO. Dans ce cadre, il faut au moins vérifier si la fourniture de preuves ne représente pas une charge disproportionnée pour les PME, ainsi que donner la possibilité aux entreprises de le démontrer par d'autres moyens. D'autre part, de telles obligations peuvent avoir un impact négatif sur le prix auquel les entreprises peuvent offrir leurs biens/services. On ne peut donc pas s'attendre à ce que les pouvoirs adjudicateurs attribuent leurs marchés principalement sur la base du prix. Or, on constate souvent que toutes sortes de clauses et d'obligations légales lourdes sont imposées aux entreprises (dont les PME) par exemple en matière d'environnement et de sécurité alimentaire, mais que le critère le plus important reste finalement celui du prix le plus bas (cf. supra). Le contrat est alors souvent attribué à des multinationales qui se concentrent souvent sur l'aspect du prix le plus bas, mais ne respectent pas toutes ces obligations légales, les transformant en une coquille vide. Les clauses légales risquent de plus d'augmenter la charge administrative des entreprises, alors que la paperasserie liée aux marchés publics est l'une des principales barrières à la participation des PME. Sans remettre en cause la nécessité et l'utilité de conditions dans les documents contractuels exigeant une preuve de qualité (au sens large), il doit dès lors y avoir un équilibre entre les obligations imposées, l'administration associée, leur utilité et l'importance/la valeur des contrats. Lors de l'inclusion ou de la rédaction de ces clauses, l'impact sur les intérêts des PME doit également toujours être pris en compte.

Afin d'éviter les effets contre-productifs, il importe en outre que les mesures et les critères de durabilité dans les marchés publics soient définis en concertation avec les Régions, mais aussi avec le secteur privé. Ces mesures et critères doivent être définis à l'avance de manière à laisser le temps aux entreprises de s'adapter.

²⁵ European Parliament (2020), Study : Legal obstacles in Member States to Single Market rules, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, [novembre 2020](#).

²⁶ Conseil central de l'économie (2021), Avis sur le projet de plan d'action fédéral pour une économie circulaire, [CCE 2021-2240](#).

2. Besoin de suivi, d'évaluation et de statistiques

Le Conseil estime qu'il est positif que la note de politique fédérale d'achat accorde une attention au suivi et à l'évaluation des progrès de la Belgique dans le domaine des marchés publics plus durables. Selon le Conseil, un mécanisme de monitoring des objectifs visés dans le cadre de la note politique fédérale d'achat 2021-2023 et du plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics est absolument nécessaire. Ce mécanisme doit reposer sur des statistiques pertinentes et complètes, notamment en ce qui concerne :

- le montant d'argent public dépensé pour les marchés publics ;
- l'évaluation des critères de durabilité dans l'attribution des marchés publics (cf. infra) ;
- le nombre de contrats publics remportés par des PME, le taux de participation des PME, ainsi que les obstacles que rencontrent les PME pour participer.

Une ambition et une vision à long terme sont également cruciales pour la transition vers des marchés publics plus durables. Ceci nécessite la définition d'objectifs concrets, réalisables et mesurables à respecter dans le cadre de l'attribution des marchés publics tels que par exemple des critères minima de participation (cf. exemple luxembourgeois). Cet aspect manque dans la note de politique fédérale d'achat 2021-2023 et dans le plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics.

Des statistiques sur les marchés publics durables complètes et fiables

Les statistiques actuelles sur les marchés publics sont incomplètes. Premièrement, elles ne concernent que les marchés publics qui font l'objet d'une publication européenne. Deuxièmement, les champs (« case à cocher ») qui concernent le développement durable sur la plateforme « e-Procurement » sont facultatifs. Beaucoup d'acheteurs ne complètent en conséquence pas ces champs. Les informations en matière de développement durable étant incomplètes, elles ne permettent pas un monitoring exhaustif, ni de réaliser une analyse ex-post.

Le Conseil est dès lors en faveur d'une part, d'une obligation pour tous les pouvoirs adjudicateurs d'enregistrer leurs marchés publics (qu'ils fassent l'objet d'une publication ou non) dans une base de données²⁷. Une telle obligation permettrait d'avoir des statistiques relatives aux marchés publics plus complètes et plus fiables. Le Conseil plaide d'autre part pour rendre les champs liés au développement durable sur la plateforme « e-Procurement » obligatoires. Des statistiques plus complètes et plus fiables, en particulier sur les marchés publics durables, peuvent être un bon instrument pour promouvoir les marchés publics durables à travers la pression de l'opinion publique sur le gouvernement en fonction. Un instrument de contrôle de la durabilité des appels d'offres présente de plus l'avantage de garantir la compatibilité des achats publics avec les engagements belges et européens en matière de durabilité.

Ces modifications doivent être opérées sans augmenter de manière excessive la charge administrative. Le Conseil souligne de plus à cet égard qu'une attention particulière doit être portée d'une part à la formation des acteurs responsables de la base de données et d'autre part à l'interprétation des données lors des évaluations. Une formation appropriée des acteurs responsables de la base de données est indispensable afin que ces acteurs possèdent les compétences nécessaires pour remplir correctement les informations dans la base de données, et ainsi garantir la fiabilité des données. L'interprétation des données doit tenir compte du nombre de marchés publics durables passés, mais aussi du poids des marchés publics durables dans le budget.

²⁷ En Flandre, un tel projet visant à améliorer les statistiques existantes est déjà en cours (projet eDelta).

Suivi des marchés publics dans le secteur de la construction

Le Conseil demande également que l'impact des mesures relatives aux marchés publics définie par les interlocuteurs sociaux dans le cadre du « Plan pour une concurrence loyale » sur la lutte contre la concurrence déloyale fasse l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Il demande qu'il en soit de même pour le plan pour la reprise et la résilience (PRR), les marchés publics étant un outil majeur pour relancer l'économie belge via l'effet multiplicateur. Les outils de monitoring en place ou en cours de développement, dont la charte pour les PME, sont de bons outils, mais il importe également de monitorer les performances des marchés publics par rapport à leur effet sur l'activité des entreprises belges et sur l'emploi local.

3. L'économie de la fonctionnalité dans l'achat public

L'économie de la fonctionnalité et le modèle « as a service » visent à remplacer la vente d'un produit (un bien ou un service) par la vente de l'usage de celui-ci. Dans ce modèle, la valeur économique du produit ne repose plus sur sa valeur d'échange, mais bien sur sa valeur d'usage. En d'autres termes, la transaction porte sur les besoins du client plutôt que sur les moyens nécessaires à la poursuite de ces besoins. Le producteur est de ce fait incité à construire un produit robuste, facile à réparer, ce qui permet d'en augmenter considérablement la durée de vie car plus longtemps le produit est utilisé, plus il rapporte au producteur²⁸. Il s'agit d'un modèle dont peuvent se saisir les adjudicateurs dans une perspective d'achats responsables. L'économie de la fonctionnalité et le concept « as a service » permettent de plus de ne pas alourdir le budget des administrations publiques (utilisation efficiente des ressources budgétaires) et de tenir compte du coût du cycle de vie des produits (certains articles sont plus chers à l'achat, mais ont une durée de vie plus longue).

Malgré ces avantages environnementaux et budgétaires, le modèle innovant « as a service » est toujours rarement utilisé dans le cadre des marchés publics belges. Et ce, notamment car il est confronté à des freins (méconnaissance de l'économie de la fonctionnalité, manque de connaissance des adjudicateurs, peur du contentieux, difficultés de s'adapter à de nouvelles pratiques, barrières juridiques et réglementaires, etc.) qui limitent son développement. Selon le Conseil, il convient par conséquent d'identifier et de résoudre les freins qui limitent le développement de l'économie de la fonctionnalité dans les marchés publics, et ce afin de pouvoir s'engager pleinement dans la voie des marchés publics durables et innovants.

À noter que le CIRIDD et l'ADEME (France) ont publié un guide « Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique »²⁹ qui identifie les processus et les usages, les leviers et les freins, et les différentes parties prenantes des achats à mobiliser pour favoriser le passage de marchés publics en économie de la fonctionnalité.

²⁸ Note documentaire du secrétariat du Conseil central de l'économie (2019), Progrès réalisés dans le domaine de l'économie circulaire en Belgique, [CCE 2019-1410](#).

²⁹ CIRIDD (2021), Recommandations, analyse et guide méthodologique : Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique (<https://www.eclaira.org/library/h/integrer-l-economie-de-la-fonctionnalite-dans-la-commande-publique-recommandations-analyse-et-guide-methodologique.html>).