



# Clauses sociales dans les marchés publics.

## Quelles limites dépasser pour changer d'échelle ?



# Clauses sociales dans les marchés publics.

## Quelles limites dépasser pour changer d'échelle ?

Les dynamiques que génèrent les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics sont intéressantes à observer. Dans notre étude 2017 « L'économie qui est là, l'économie qui arrive »<sup>1</sup> nous avons abordé la question sous l'angle de l'institutionnalisation de l'économie sociale et les rapports entre instituant et institué, c'est-à-dire entre les dynamiques en cours et les cadres juridique et opérationnel qui font socle, structurent, régulent. Dans le même esprit, cette analyse éclaire les relations économiques et sociales entre les différentes parties prenantes des clauses sociales dans les marchés publics, en particulier les marchés d'une certaine ampleur, avec publication préalable<sup>2</sup> et assortis de critères sociaux d'attribution. Elle met en évidence quelques éléments clés de l'évolution des dynamiques en cours, ce qu'elles produisent. On y observe un processus d'institutionnalisation défini comme un processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation politique et sociale de certaines pratiques et relations sociales. Sur cette base, l'analyse identifie quelques clés qui pourraient faire l'objet de mesures de soutien et de suivi pour rendre les clauses sociales encore plus praticables, les marchés publics plus vertueux.

Notre posture dans cette analyse reste celle de l'éducation permanente. Si lecteur pourrait s'étonner de la proximité de nos collègues « facilitateurs clauses sociales » dans la description des pratiques de coopération économiques entre entreprises privées et entreprises sociales, le propos développé est bien un propos critique. Nous avons voulu le garder le plus objectif que possible. Objectivité relative bien sûr, puisque notre analyse est liée à notre mission d'interpellation et notre regard sur le monde à travers le prisme et les valeurs de l'économie sociale. Subjectivité de position, indubitablement ! Subjectivité de proximité, formellement non !

### Les clauses sociales, réserve d'Indiens ou pouvoir transformateur ?

L'évolution de la gestion des marchés publics est un indicateur intéressant de l'intrusion de la pensée néolibérale au sein de l'Etat et des manières d'y résister. Dans l'immédiat après-guerre, les marchés publics étaient considérés comme souveraineté nationale. Situation inconcevable pour les chantres de la déréglementation et du néolibéralisme, très actifs à partir des années '70, tant au plan national qu'international (Margareth Thatcher, Ronald Reagan) et pour lesquels, seule la « concurrence parfaite » est capable de réguler les marchés. A la fin des années '80, la montée en puissance de la notion de « Marché Public », le développement du courant de pensée de la « nouvelle gestion publique » et la conclusion d'accords internationaux de commerce vont progressivement faire entrer en vigueur des règles de libéralisation des marchés publics à la faveur de directives européennes, de lois et de décrets. C'est que les marchés publics représentent en Europe entre 12 et 25% du PIB selon les Etats membres, soit pour la Belgique, un marché estimé à 50 milliards d'euros. Dans la logique néolibérale, il fallait en garantir le libre accès et l'égalité de traitement à toute entreprise qui y

postulerait selon le principe : « que l'offre la plus compétitive gagne, l'Etat ne s'en portera que mieux ! ». Toutefois, soyons de bon compte, les règles régissant les marchés publics ont également permis de mettre fin à de trop nombreux « arrangements entre amis » qui gangrénaient souvent les réalisations et les finances publiques.

Sous couvert de rendre les marchés publics plus transparents et de mieux les contrôler, les Etats ont admis que seul le marché pouvait en réguler les prix. Au nom d'une certaine efficacité inspirée des principes marchands, ils ont dans un premier temps fait fi de toute considération sociale ou environnementale. Ce qui serait un comble pour des pouvoirs publics dont la finalité est de défendre l'intérêt général et non le profit s'ils n'avaient pas très vite identifié la dérive et prévu l'application de clauses sociales puis environnementales et éthiques. Nous dressons un petit état des lieux de l'histoire et des moyens d'action en œuvre en Région wallonne et de Bruxelles-Capitale dans l'encadré « Marchés publics et clauses sociales, kesèko? ».

## Marchés publics et clauses sociales, kesèko ?

Un marché public est un contrat à titre onéreux entre un pouvoir public **adjudicateur** (pouvoirs publics ou organismes financés essentiellement par les pouvoirs publics) et des opérateurs économiques **adjudicataires** (publics ou privés) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Dans le déroulement d'une procédure d'attribution de marché public, les entreprises qui remettent offre sont appelées **soumissionnaires**, celles avec lesquelles le marché est conclu sont les adjudicataires.

Les Marchés publics sont entrés en force dans l'agenda des négociations du commerce international à partir de « l'Uruguay Round » (1986 – 1994). « L'accord sur les marchés publics » est finalisé avec la création de l'Organisation Mondiale du Commerce en 1994. En conséquence, les marchés publics sont encadrés par les directives européennes de 1993 qui seront transcrites dans le droit belge par la Loi Programme la même année. Dès le départ, le législateur y formule que pour apprécier « l'offre économiquement la plus avantageuse » des critères d'attribution peuvent relever de considérations d'ordre social et éthique.

Les **clauses sociales** sont la stipulation dans le cahier des charges d'un **marché public de travaux ou de services** de critères d'attribution. Elles peuvent prendre différentes formes :

- la réservation de marché à une entreprise sociale
- l'insertion de critères sociaux d'attribution sous la forme de :
  - formation de publics cibles peu qualifiés<sup>3</sup>
  - sous-traitance à une ou plusieurs entreprises sociales d'insertion ou de travail adapté.

Ces deux derniers critères pouvant être mixés dans une forme dite « flexible ».

En 2003, précédant en cela l'Europe qui refondera ses directives en 2004, la Belgique inscrit dans sa Loi Programme la possibilité de faire recours à des clauses environnementales et éthiques tant pour les marchés de travaux, de services que de fournitures.

En 2019, à travers un nouveau décret, la Région wallonne généralise les mesures et bonnes pratiques inscrites de manière disparate dans différents arrêtés et circulaires ministériels ou bonnes pratiques d'adjudicataires publics. Le décret conditionne l'utilisation de certaines subventions régionales relatives aux marchés publics de travaux à l'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques visant à lutter contre le dumping social.

Ces dernières mesures sont une réponse aux scandales en matière de droit au travail sur divers chantiers wallons dénoncés par les syndicats et la presse ces dernières années<sup>4</sup>. Il s'agit de règles « antidumping » destinées à faire respecter les droits des travailleurs « détachés » et à réguler les problèmes liés aux sous-traitances (part de marché, chaîne de sous-traitance, etc.).

En Région de Bruxelles Capitale, une circulaire de 2018 oblige l'insertion de clauses sociales pour les marchés publics de travaux, services et fournitures à partir du 1er janvier 2019. A l'heure où nous rédigeons l'analyse, la mesure est en attente de la publication de son « Vade Mecum » pour entrer en application.

Toutefois, les marchés publics intégrant des clauses sociales ou environnementales sont encore loin d'être généralisés. Par exemple, le dernier rapport « Clauses sociales dans les marchés publics de travaux »<sup>5</sup> du Service Public de Wallonie fait état de marchés publics qui ont intégré des clauses sociales pour environ 100 millions € par an, avec une progression rapide et continue. C'est évidemment encore peu eu égard au seul budget wallon des routes, bâtiments et mobilité doté d'1,25 milliards €<sup>6</sup> et dont on peut présumer que la majeure partie est dépensée pour des travaux réalisés via des sous-traitances<sup>7</sup>. Le rapport met en évidence que les clauses sociales sont bien plus présentes dans les marchés publics où elles sont rendues obligatoires. Et, c'est bien logique car sur les plans administratif, technique et juridique la démarche est complexe. Les adjudicateurs ont besoin de formation et d'accompagnement pour les insérer dans leurs offres. Toutefois, les données récoltées par le « réseau des facilitateurs clauses sociales »<sup>8</sup> montrent que le nombre de marchés publics intégrant des clauses sociales de manière volontaire augmente au fil du temps. Le dispositif de « facilitateurs clauses sociales » porte ses fruits et les récentes modifications législatives en Wallonie et à Bruxelles vont accélérer encore le mouvement.

Les clauses sociales sont loin d'être généralisées certes, mais en dehors des marchés réservés à l'économie sociale<sup>9</sup>, il est inutile d'aller trop vite comme le soulignent divers interlocuteurs de l'économie sociale. Il est indispensable de privilégier un développement qualitatif plutôt que quantitatif, en particulier pour les marchés publics importants qui ne peuvent être adjugés sans publication préalable. La généralisation des clauses sociales dans ces gros marchés pourrait entraîner un effet contreproductif, voire décrédibilisant si les entreprises sociales ne peuvent pas ou mal y répondre. Une question surgit alors : les clauses sociales seraient-elles condamnées à demeurer une réserve d'indien dans le vaste territoire des marchés publics ? Rien n'est moins sûr ! Mais il faudra sans aucun doute y mettre de l'énergie pour construire des relations partenariales capables de répondre à la volonté politique de généraliser les clauses sociales, en particulier pour les plus gros marchés. En attendant, les développements actuels montrent que les collaborations entre adjudicateurs, adjudicataires privés et de l'économie sociale suscitent des changements profonds dans leurs relations.

Le fil de cette réflexion alimente la suite de notre analyse. Nous la centrons volontairement sur les clauses sociales dans les marchés publics de travaux pour lesquels les dispositifs de « facilitateurs clauses sociales » ont été développés et soutenus par les pouvoirs publics en régions wallonne et (bientôt) bruxelloise pour faciliter l'inscription de clauses sociales dans les marchés publics et développer les relations entre les différentes parties prenantes. Ces collaborations entraînent-elles des modifications dans les manières de percevoir l'autre, ses besoins, les finalités qu'il poursuit, les résultats et impacts qu'il produit ? Et, le cas échéant, cette meilleure perception stimule-t-elle des relations économiques davantage teintées de coopération entre acteurs de l'économie sociale et entreprises ordinaires ? Enfin, les relations nouées au sein des réseaux de facilitateurs favorisent-elles des évolutions du cadre de fonctionnement des clauses sociales, voire du cadre juridique, utiles et positives pour chacune des parties prenantes et pour l'intérêt général ?

## Se rencontrer pour changer les regards et impulser des dynamiques

Dans le but de découvrir la dynamique d'institutionnalisation positive en cours entre les acteurs de la mise en œuvre des clauses sociales et le cadre juridique et administratif des marchés publics existant, d'éclairer en quoi chacun d'entre eux est transformé par ce qu'ils transforment, nous nous sommes entretenus avec les représentants de chaque type de partie prenante : la Confédération de la Construction Wallonne (CCW) et Engie-Solutions pour les entreprises adjudicataires, la Ville de Charleroi et la STIB pour les pouvoirs publics adjudicateurs, nos collègues de SAW-B « facilitateurs des clauses sociales pour les entreprises d'économie sociale » et Entra. Entra est une entreprise de travail adapté adjudicataire dans de nombreux marchés publics réservés à l'économie sociale ou sous-traitante dans d'autres pour la mise en œuvre de clauses sociales flexibles dans des marchés de travaux ou de services.

Il est intéressant d'observer combien les différentes parties prenantes qui s'investissent dans ces processus de collaboration suscités par les clauses sociales y reconnaissent une réelle plus-value. Plus-value qu'elles situent dans le changement qu'ils produisent sur leur vision de l'économie et ses différentes fonctions, donc aussi sur le rôle qu'ils y jouent. La collaboration amène à se poser des questions de valeur, de finalité de l'économie qui ne peut se résumer au profit financier. Mais, au niveau de chaque acteur, des freins sont également identifiés. Nous vous proposons ci-dessous un petit tour d'horizon, pour mieux comprendre ce qui se joue.

Les adjudicateurs y voient une manière d'affirmer leur finalité de défense du bien commun, de l'intérêt général. Par le poids économique des marchés publics qu'ils offrent, ils sont convaincus de la position stratégique qu'ils occupent, de l'importance de leur rôle et de leurs responsabilités pour apporter une plus-value sociale. Reste qu'il existe une réelle difficulté pour eux à connaître suffisamment l'écosystème des entreprises sociales de leur région ou du secteur économique concerné pour y identifier les compétences qu'ils recherchent et adapter leurs offres de marché en conséquence. Car, rien n'est plus démobilisant que de publier des offres de marchés assortis de clauses sociales qui peinent à être remplies, ou pire, des marchés réservés pour lesquels il faut reprendre la procédure faute de répondant. Si au sein des pouvoirs publics adjudicateurs la notion d'intérêt général et les valeurs d'inclusion sont vivaces, elles n'en sont pas pour autant sans tension avec le souci d'efficacité dans la réalisation des services et travaux qu'ils achètent. Et, ce constat est largement partagé par les entreprises sociales, trop de marchés publics sont impraticables pour elles. Dès lors, pour rendre les clauses sociales plus effectives, les pouvoirs adjudicateurs devraient au moment de leur insertion dans leur offre se questionner sur leur praticabilité. Ce qui nécessite une approche prospective et le développement de l'interconnaissance entre les acteurs, sans quoi le regard des uns sur les autres risque bien de retomber dans les stéréotypes classiques.

Chez les adjudicataires, les difficultés d'exécution des clauses sociales peuvent les faire vivre comme une contrainte supplémentaire. Mais la situation est contrastée nous assure la CCW, certaines entreprises ont une vision très positive des clauses sociales car elles font sens avec les valeurs sociétales qu'elles défendent. Surtout, les clauses flexibles qui permettent plus facilement d'être honorées. Quant aux préjugés qui peuvent exister sur les entreprises sociales, la qualité de leur travail ou leurs délais pour les réaliser, ils ne tiennent pas face aux collaborations concrètes nous affirment nos différents interlocuteurs ! Et, force est de constater que certaines entreprises sont prêtes à consacrer beaucoup d'efforts et de moyens pour répondre aux clauses sociales des marchés, voire les dépasser (voir encadré "Une coopération intéressante entre entreprises sociales et privées pour répondre en commun au marché public « Renowatt 15bis »).

## Une coopération intéressante entre entreprises sociales et privées pour répondre en commun au marché public « Renowatt 15bis »

Le marché public « Renowatt 15bis » est un marché de plus de 5 millions € pour du conseil en rénovation énergétique de bâtiments de la Région wallonne : logement sociaux, bâtiments administratifs, etc. Il est organisé par B.E.Fin, filiale de la Société Régionale Wallonne d'Investissement avec une procédure de sélection préalable. L'objectif est d'offrir une assistance technique gratuite aux 262 communes wallonnes et de réaliser un minimum de 100 millions € d'investissements en « Contrat de Performance Energétique » sur plus de 500 bâtiments. Le projet Renowatt vise à fournir une assistance globale aux autorités locales pour les épauler dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments. Suite à la procédure de sélection préalable, Engie-Solutions est autorisée à faire offre.

La publication de l'appel d'offres n'a pas échappé à l'entreprise sociale Coopéos active dans la rénovation énergétique des bâtiments et plus particulièrement par l'installation de chaudières au bois. De concert avec SAW-B et Entra, ils approchent Engie-Solutions pour développer une concertation économique permettant de proposer une offre équilibrée financièrement et en adéquation avec les compétences et savoir-faire présents dans les entreprises sociales et si possible, dépasser la demande initiale du marché public. Car si l'appel à candidature insiste sur la clause sociale flexible, il entend également, à travers des critères d'attribution du marché, reconnaître les efforts pour impliquer des entreprises sociales en sous-traitance dans la réalisation des chantiers.

Engie-Solutions est enthousiaste. Aussi, pour préparer ce marché en appel d'offre restreint, les partenaires se mettent autour de la table : Engie-Solutions, entreprises sociales, SAW-B, facilitateurs marchés publics des bureaux d'étude et d'architecture. L'objectif était pour chaque lot, pour chaque technique de privilégier les collaborations avec des entreprises sociales. Collaboration en matière d'insertion par la mise en situation professionnelle de stagiaires mais aussi en compétences et capacités pour des sous-traitances. L'investissement en temps est considérable mais, las, nous avoue notre interlocuteur chez Engie-Solutions, « *au final la grille de cotation des offres ne réservait que 20 points sur mille à l'effort entrepris pour dépasser la demande initiale du cahier de charge en matière de clauses sociales* ». Malgré tout, poursuit-il, « *l'expérience était belle, intéressante et pourra servir d'autres marchés similaires car le monde évolue et à l'avenir des clauses sociales seront encore davantage insérées dans les marchés publics. Pour y répondre et les obtenir, nous devons développer des collaborations étroites et suivies avec les entreprises sociales* ».

Car tout est là. En matière de collaboration commerciale, il faut que chacun des partenaires y trouve son compte. A l'évidence, dans le cas d'Engie-Solutions, le temps consacré au montage de ce dossier est considéré comme un investissement sur le futur. Les semaines à venir nous diront si la multinationale aura obtenu les lots sur lesquels elle faisait offre. Le cas échéant, il sera sans nul doute intéressant d'évaluer les collaborations effectives aux termes du marché.

Le constat est le même que chez les adjudicateurs : il est nécessaire de développer une meilleure connaissance mutuelle entre entreprises privées et entreprises sociales pour arriver à mieux croiser les compétences recherchées et les capacités offertes, y compris pour les clauses de formation des publics cibles. Car, lorsque les adjudicataires répondent aux marchés publics avec clauses sociales, ils ne peuvent pas commettre l'erreur de proposer des objectifs de formation ou de sous-traitance impossibles à rencontrer faute d'offre de formation suffisante et adaptée chez les opérateurs de formation ou d'entreprises d'insertion dans les filières concernées. Lorsque les adjudicateurs

élaborent les clauses sociales de leurs marchés, ils doivent tenir compte d'un potentiel réaliste de leur exécution. Et, du côté des entreprises si elles veulent se distinguer et se profiler sur des critères d'attribution en accomplissant un effort social supérieur d'initiative, elles doivent connaître le potentiel réaliste de sous-traitance à l'économie sociale et/ou de mise en œuvre de formation pour les publics cibles. C'est clairement la mésaventure arrivée à LuWa (voir encadré « LuWa, l'offre qui voulait tellement être sociale ») qui dans le cadre d'un marché public lancé par la Sofico pour la rénovation de l'éclairage des autoroutes wallonnes a largement surévalué les capacités de ces acteurs faute d'une connaissance suffisante de l'écosystème « économie sociale » et « formation-insertion » en Wallonie. En dehors des marchés publics de taille conséquente qui ne représentent qu'une petite fraction du nombre de marchés publics avec clauses sociales<sup>10</sup>, le constat est le même pour les marchés plus modestes. Ainsi, la Ville de Charleroi reconnaît ses difficultés à glisser des clauses sociales adaptées dans ses appels d'offre par méconnaissance de l'écosystème des entreprises sociales de son territoire.

Du côté des entreprises sociales, l'intérêt à participer à des marchés publics est évident. Tant au niveau des impacts en insertion pour leurs publics que pour diversifier leurs ressources et leurs clients. Elles y voient une reconnaissance de leur rôle dans l'économie et surtout de la qualité de leurs prestations. Elles sont néanmoins conscientes qu'elles ne peuvent pas collaborer seules à la réalisation de gros marchés. Pour y parvenir, elles doivent coopérer étroitement entre elles et se présenter en consortium d'entreprises sociales auprès des adjudicateurs et adjudicataires comme décrit dans l'encadré « Une coopération intéressante entre entreprises sociales et privées pour répondre en commun au marché public « Renowatt 15bis » ».

### LuWa, l'offre qui voulait tellement être sociale

La Région wallonne a développé un ambitieux « plan lumière 4.0 ». Il vise à remplacer l'ensemble du système d'éclairage du réseau routier structurant de son territoire pour le rendre plus performant et plus durable. Pour le mettre en œuvre un partenariat public privé est conclu entre la SOFICO et le consortium LuWa. Il porte sur 20 ans et dispose d'un budget de 600 millions € pour assurer ses trois missions : conception, modernisation, maintenance. Un consortium d'entreprises est créé par Citelum (filiale d'EDF), Luminus (filiale d'EDF), CFE (groupe industriel international) et DIF (gestionnaire international de fonds d'infrastructures). S'agissant pour une part de fonds publics, des marchés publics avec clauses sociales sont organisés pour la réalisation des travaux. LuWa a la volonté de mettre un accent tout particulier sur les clauses sociales par l'ampleur de ce qu'ils proposent : 100.000 h de formation et 20 à 30 millions € de sous-traitance avec des entreprises d'économie sociale. La manière dont LuWa présente l'offre exclut toute lecture d'une proposition « flexible », ce sont des engagements cumulatifs en formation et en sous-traitance.

Magnifique me direz-vous ! Sauf qu'au moment de la réalisation des travaux LuWa se rend compte de l'impossibilité du grand défi qui l'attend pour atteindre ces objectifs : manque d'opérateurs de formation disposant de filières « éclairage public » visant les compétences recherchées avec lesquelles conclure des contrats de stage de formation, manque d'entreprises sociales en capacité de réaliser les travaux sous-traités. Des lots importants qui étaient prévus pour l'économie sociale et dont le volume se dégonfle au fur et à mesure de la réalisation du marché... Après un an de réalisation, seules 8.000 h de formation ont été dispensées et 1,2 millions € dépensés en sous-traitance notamment pour la réalisation de coffrets électriques. A l'heure actuelle, toutes les pistes sont explorées tant avec les opérateurs de formation qu'avec les entreprises sociales et les facilitateurs « clauses sociales » pour trouver des solutions, par exemple en sous-traitant à des entreprises sociales une partie de la gestion administrative.

Sans nul doute, mieux aurait fallu se concerter avec les opérateurs de formation, prospecter encore davantage les entreprises sociales et investiguer plus intensément la situation avec les facilitateurs clauses sociales avant de remettre une offre d'une telle ampleur. A l'évidence, LuWa n'a pas été suffisamment proactive pour nourrir son ambition en matière de clauses sociales et au niveau des adjudicateurs personne n'a questionné le réalisme de l'offre.

## Co-développer des dispositifs qui améliorent l'opérationnalisation des clauses sociales

Les principaux freins que l'on peut relever grâce à ces interviews, tant chez les adjudicateurs que les adjudicataires, sont la méconnaissance de l'écosystème des entreprises sociales et de l'offre de formation présents sur leur territoire ou dans leur secteur d'activité. Une piste intéressante pour lever ces freins serait de s'inspirer de l'expérience originale des plates-formes thématiques ou régionales « Mapu » organisées par SAW-B. Elles sont des lieux intéressants pour développer la connaissance de l'écosystème et les logiques de coopérations économiques. (Voir encadré : Les plates-formes « Mapu » de l'économie sociale : lieux de concertation et d'animation économique qui font bouger les lignes.). Soulignons que les plates-formes « Mapu » transcendent véritablement les missions dévolues aux facilitateurs « clauses sociales » en développant une dimension d'intra et d'extra coopération économique aux entreprises sociales.

### Les plates-formes «Mapu» de l'économie sociale : des lieux de concertation et d'animation économique qui font bouger les lignes

Mises en place à l'initiative de SAW-B, tant à Bruxelles qu'en Wallonie, les plates-formes « Mapu » rassemblent sur le plan géographique ou thématique les entreprises d'économie sociale. Ces plates-formes sont de véritables lieux de concertation et d'animation économique auxquels on peut identifier plusieurs fonctions :

1. Fonction d'information : elles facilitent l'accès à l'information sur les marchés publics en cours
2. Fonction de formation : elles sont des lieux de formation –formelle ou informelle- et d'accompagnement pour la gestion et le développement des MAPU dans les entreprises sociales, les échanges de pratiques
3. Fonction de coopération économique intra :
  - 3.1. Les rencontres entre acteurs de l'économie sociale développent l'interconnaissance et suscitent des collaborations et les échanges de pratiques entre eux
  - 3.2. Les acteurs des plates-formes développent une réflexion sur les prix pratiqués au sein d'un même secteur et sur la notion de juste prix demandé. Ce dialogue permet de diminuer la concurrence involontaire entre elles sans pour autant constituer une entente sur les prix qui serait déloyale
4. Fonction de coopération économique extra : l'exemple du marché « Renowatt » montre que sans la connaissance et la confiance préalable entre les entreprises d'ES construites à la faveur des rencontres des plates-formes « Mapu », la table de concertation développée avec Engie-Solutions n'aurait pas pu produire de si bon résultats en terme d'accords de collaboration.



Mieux, ces lieux deviennent des leviers d'institutionnalisation positive au sens d'une évolution des relations économiques et sociales entre des acteurs bien différents dans un cadre financé et défini par les Régions et animés par les facilitateurs clauses sociales. Au départ, ce cadre – l'institué - avait une fonction d'information et de formation mais dans certaines circonstances, les entreprises sociales et privées en ont fait un lieu de coopération économique. Ils y ont inventé de nouvelles relations partenariales et ont permis la concrétisation de clauses sociales dans des marchés publics qui sans cela auraient peiné à les rencontrer. Certains de nos interlocuteurs vont plus loin dans l'analyse et estiment que ce sont les succès engrangés par leurs dynamiques de coopération économique qui ont encouragés les pouvoirs publics à mener les récentes réformes juridiques visant à généraliser les clauses sociales tant en Région wallonne que bruxelloise. L'intérêt n'est pas de savoir qui est l'œuf ou qui est la poule mais d'identifier ces dynamiques en cours, de s'y appuyer pour améliorer encore le cadre et de les renforcer.

L'exemple du marché public « Renowatt 15bis » et du contre-exemple « Luwa » montrent l'importance de soutenir des lieux d'animation économique tels que les plates-formes Mapu de l'économie sociale mais aussi d'élargir leur mission à la coopération économique entre les différents acteurs tout en restant, bien entendu dans un esprit de concurrence loyale. Sans doute faudrait-il étayer plus solidement ce constat établi au départ de quelques interviews et réaliser une évaluation des résultats obtenus. Mais, à l'heure actuelle, peu d'éléments autres que factuels ne filtrent de l'administration et du réseau des facilitateurs faute sans doute de s'y être intéressé. Pourtant, une évaluation qualitative et impliquant largement les différentes parties prenantes sur les conditions de réalisation des clauses sociales dans les marchés publics serait bienvenue alors que celles-ci doivent se généraliser dans de nombreux domaines tant en Wallonie qu'en Région Bruxelles Capitale. Quelles sont les pratiques porteuses de collaborations fructueuses et comment les soutenir ? Quels sont les freins et comment les lever ? En quoi les pratiques innovantes relevées dans les plates-formes Mapu de l'économie sociale facilitent la concrétisation des clauses sociales et développent une véritable coopération économique ? Ce serait une manière de rendre visible et de légitimer des pratiques venues des acteurs économiques du terrain, de leur donner plus de force, un cadre légal et des moyens.

Mais aujourd'hui, il n'existe pas de lieux d'évaluation et d'orientation stratégique des politiques de clauses sociales dans les marchés publics. La Wallonie a tout récemment mis en place un « Observatoire de la Commande Publique Wallonne » qui pourrait rencontrer cet objectif<sup>11</sup>. En région de Bruxelles Capitale, un « Observatoire des prix de référence des marchés publics » est né dans le même temps mais ne nous semble pas avoir une mission aussi large. Peu importe, quel que soit le lieu où l'institution qui en soit chargé, il nous semble primordial à l'heure où les clauses sociales doivent se généraliser de mener une telle analyse et de définir un plan stratégique dans un esprit de co-développement basé sur les forces d'institutionnalisation positive que nous avons décrites. Cela fait sens également en termes de développement de la démocratie économique et de renforcement d'une démocratie plus proche des acteurs, moins centralisée en des lieux de pouvoir encore trop souvent déconnectés des réalités du terrain.

## Conclusions

La dynamique en cours en matière de clauses sociales dans les marchés publics participe à la rencontre de trois enjeux principaux de l'économie sociale :

1. la reconnaissance des entreprises sociales comme des acteurs économiques à part entière dont la contribution dans l'économie n'est pas négligeable ;
2. la prise en compte par les acteurs privés et publics de la vision de l'économie sociale comme fondamentale pour défendre l'intérêt général ;
3. la démonstration que le développement de relations économiques davantage teintées de coopération que de concurrence et une vision partagée de l'intérêt collectif entre les différents acteurs présents sur le marché est possible. Ce constat aussi positif soit-il ne doit pas non plus nous entraîner dans un angélisme béat ! L'intérêt des grandes entreprises pour les marchés publics est bel et bien marchand et leur finalité reste le profit. Investir dans un savoir-faire en matière de mise en œuvre de clauses sociales répond à cette vision marchande et sert leur image en matière de responsabilité sociale.

Si la législation encourageant l'inscription de clauses sociales dans les marchés publics est adéquate, les enjeux sont de taille pour qu'elle puisse s'appliquer et produire pleinement ses effets. Des freins doivent être levés : meilleure connaissance de l'écosystème des entreprises sociales et des dispositifs de formation par les adjudicateurs et adjudicataires, formation et accompagnement. Ce n'est pas tant la norme juridique qui doit être modifiée mais les bonnes pratiques et le cadre de concertation qui doit s'intensifier au risque de décrédibiliser les clauses sociales faute de pouvoir les réaliser. Car, il y a une véritable responsabilité politique des pouvoirs publics, en cohérence avec les politiques d'emploi et de formation régionales, de défendre, encourager et favoriser beaucoup plus intensément encore les clauses sociales dans les marchés publics.

---

<sup>1</sup> Barbara Garbarcyk et Quentin Mortier, « L'économie qui est là, l'économie qui arrive », SAW-B, 2017

<sup>2</sup> C'est-à-dire des marchés supérieurs à 1 million € pour les marchés de travaux et à 750.000 € pour ceux de voiries.

<sup>3</sup> Les publics cibles sont rencontrés par des régimes d'apprentissage spécifiques (RAC, RAJ, PFI, etc.) ou par des contrats de stage conclus dans le cadre d'une collaboration entre l'adjudicataire et des organismes de formation ou d'insertion socioprofessionnelle principalement: Forem Formation, IFAPME, MIRE et EFT en Région wallonne, Bruxelles Formation, IFAPME et AFT en Région de Bruxelles Capitale

<sup>4</sup> Voir Philippe Engels, « *Fraudez comme vous voulez !* », in Medor n° 14, printemps 2019 et les exemples du chantier « Rive Gauche » à Charleroi : <https://www.dhnet.be/regions/charleroi/charleroi-une-centaine-de-militants-fgtb-contre-le-dumping-social-5ab55b89cd702f0c1a7b81a4> ou du grand hôpital CHC à Liège : [https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail\\_dumping-social-la-chambre-de-construction-de-liege-critique-l-immobilisme-politique?id=9318645](https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail_dumping-social-la-chambre-de-construction-de-liege-critique-l-immobilisme-politique?id=9318645)

<sup>5</sup> « Clauses sociales dans les marchés publics de travaux », Service Public de Wallonie, juin 2019. Communication personnelle

<sup>6</sup> IWEPS : Recettes et dépenses de la Région wallonne, <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/recettes-depenses-de-region-wallonne/> consulté le 15 octobre 2020

<sup>7</sup> Il n'existe pas à ce jour de cadastre exhaustif des marchés publics passés en Région wallonne

<sup>8</sup> Les facilitateurs clauses sociales et leur réseau ont été mis en place en Wallonie pour informer, conseiller et accompagner gratuitement les pouvoirs adjudicateurs, les auteurs de projet et les entreprises dans leurs démarches et à tous les stades du marché. Ils sont organisés par partie prenante et attachés à la Confédération Construction Wallonne (facilitateur pour les entreprises « classiques »), Solidarité des Alternatives wallonnes et bruxelloises (facilitateur pour les entreprises sociale d'insertion), au Service Public de Wallonie (facilitateur pour les pouvoirs adjudicateurs et des pouvoirs locaux) à la Société wallonne du Logement (facilitateur pour les pouvoirs adjudicateurs), à l'Union Wallonne des Architectes (facilitateur pour les auteurs de projets) et à l'Union des Villes et Communes de Wallonie (facilitateur pour les pouvoirs locaux). En Région de Bruxelles Capitale, des facilitateurs existent également mais le dispositif n'est pas à ce jour aussi formalisé qu'en Wallonie.

<sup>9</sup> Dont les montants sont souvent limités car peu d'entreprises sociales sont agréées pour répondre aux plus gros marchés

<sup>10</sup> Les marchés de plus de 5 millions € ne représentent que 7% des marchés publics avec clauses sociales. Lu dans: « Clauses sociales dans les marchés publics de travaux », Service Public de Wallonie, juin 2019. Communication personnelle

<sup>11</sup> Parmi ses objectifs nous relevons « Optimiser la performance de la commande publique en aidant les adjudicateurs et les entreprises via une diffusion des constats, des bonnes pratiques (guides, outils), des recommandations ainsi qu'une vision prospective des marchés publics » ou encore « Assurer la concertation avec les parties prenantes notamment les entreprises et les acheteurs publics » notamment à travers la réalisation d'études thématiques. Voir l'onglet dédié à l'OCPW sur le portail des marchés publics en Wallonie : <https://marchespublics.wallonie.be/home/acteurs/ocpw.html>



**Ce texte vous parle, nos idées vous interpellent ? C'est le but !**

Cette analyse s'inscrit dans notre démarche de réflexion et de proposition sur des questions qui regardent la société. Si vous voulez réagir ou en discuter avec nous au sein de votre groupe, de votre espace, de votre entreprise, prenons contact. Ensemble, faisons mouvement pour une alternative sociale et économique !

N'hésitez pas à nous contacter : [info@saw-b.be](mailto:info@saw-b.be) ou 071 53 28 30

*À la fois fédération d'associations et d'entreprises d'économie sociale, agence-conseil pour le développement d'entreprises sociales et organisme d'éducation permanente, SAW-B mobilise, interpelle, soutient, et innove pour susciter et accompagner le renouveau des pratiques économiques qu'incarne l'économie sociale. Au quotidien, nous apportons des réponses aux défis de notre époque.*

**Rédaction** : Hugues De Bolster

**Relecture** : Quentin Mortier, Jean-François Herz et Laurent Drousie.

**Illustration** : Pierre Lecrenier (2020)