

La sous-traitance dans les marchés publics de construction

Pratiques en Wallonie



Observatoire de la commande publique wallonne



MAI 2026

EDIWALL

COLOPHON

Rédaction : Étude réalisée par la KUL et l'UCLouvain, commanditée par le Service public de Wallonie, Secrétariat général, Direction du Développement durable, Observatoire de la commande publique wallonne.

Contact : observatoire.commandepublique@spw.wallonie.be

No entreprise : 0316381138

Adresse : Boulevard Ernest Mélot, 50 | 5000 NAMUR

Reproduction et citation : La reproduction et la diffusion de ce document, en tout ou en partie, sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source : Marique, Y. (UCLouvain) et De Wispelaere, F. (KUL) (coord.). « La sous-traitance dans les marchés publics de construction. Pratiques en Wallonie ». Mai 2026. Service public de Wallonie. Namur.

La sous-traitance dans les marchés publics de construction

Pratiques en Wallonie

RAPPORT

Yseult Marique, Maëlle Rixhon, Leana Derard & Kevin Polet (UCLouvain)
Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Dirk Gillis (HIVA-KU Leuven)

Mai 2026

Sommaire

SOMMAIRE	1
LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES FIGURES	5
RÉSUMÉ	7
Contexte	7
Objectifs de la recherche	7
Méthodes	7
Analyse documentaire et bonnes pratiques	8
Résultats de l'analyse empirique des données	11
Analyse d'un questionnaire auprès des communes wallonnes	13
Entretiens et groupes de discussion	14
Conclusions	15
Recommandations	18
SAMENVATTING	19
Context	19
Doelstellingen van het onderzoek	19
Onderzoeksmethodologie	19
Literatuuronderzoek en goede praktijkvoorbeelden	20
Resultaten van de kwantitatieve analyse van de gegevens	23
Analyse van een vragenlijst bij de Waalse gemeenten	25
Interviews en focusgroepen	26
Conclusies	27
Aanbevelingen	30
SUMMARY	32
Context	32
Objectives of the research	32
Research methodology	32
Literature review and good practices	33
Results of the quantitative data analysis	36
Interviews and focus groups	38
Conclusions	39
Recommendations	42
ABRÉVIATIONS ET DÉFINITIONS	44
PARTIE 1 CONTEXTUALISATION	46
1 Contexte	47
2 Objectifs et méthodologie de la recherche	54
2.1 Objectifs de l'étude	55

2.2	Composantes de la recherche	55
2.3	Méthodologie de recherche	59
3	Aperçu général du secteur de la construction en Wallonie	65
PARTIE 2 ANALYSE DES QUESTIONS JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES		71
4	Analyse du cadre juridique et politique	72
4.1	Cadre juridique européen	72
4.2	Sous-traitance	81
4.3	Clauses durables	94
4.4	Cadre juridique français	99
5	Analyse documentaire	105
5.1	La sous-traitance et le dumping environnemental et social	106
5.2	Mesures de monitoring et de suivi	114
6	Bonnes pratiques - mise en œuvre	119
6.1	L'échelle de performance CO ₂	120
6.2	La pratique et les recommandations en France	123
6.3	Aware worksite	128
PARTIE 3 L'ANALYSE DE LA SITUATION EN RÉGION WALLONNE		130
7	Taille et composition des chaînes de sous-traitance	131
7.1	Explication de la notion de 'déclaration de travaux'	132
7.2	Déclaration des travaux : description des données fournies	136
7.3	Analyse des données des déclarations de travaux	139
8	Analyse des entretiens avec les communes wallonnes	161
8.1	Méthodologie	161
8.2	Questionnaire en ligne	161
8.3	Entretiens semi-structurés	162
9	Entretiens avec les experts et groupes de discussion	167
9.1	Entretiens avec les experts	168
9.2	Groupes de discussion	171
9.3	Recommandations prioritaires : pragmatisme, planification et cohérence du contrôle	183
9.4	Synthèse : une approche réaliste et mesurée	185
PARTIE 4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		187
10	Conclusions	188
11	Recommandations	191
11.1	Recommandations systémiques	194
11.2	Recommandations relatives à la phase d'attribution des marchés publics	196
11.3	Recommandations relatives à la phase d'exécution des marchés publics	198
11.4	Recommandations relatives à la fin des marchés publics	201

11.5	Recommandations relatives aux outils de monitoring	202
	ANNEXES	206
	RÉFÉRENCES	215

Liste des tableaux

TABLEAU 2.1	Sources d'information	57
TABLEAU 5.1	Contrôles (positifs) des chantiers des donneurs d'ordre publics et privés dans le cadre des « cellules d'arrondissement », Belgique, 2021-2025	113
TABLEAU 7.1	Exemple : déclaration ou non des travaux dans l'état immobilier en vertu de l'article « 30bis »	134
TABLEAU 7.2	Exemple de chaîne de sous-traitance dans la base de données des déclarations de travaux, extrait fictif tiré d'une base de données Excel	138
TABLEAU 7.3	Nombre de déclarations uniques, contrats, entreprises et rôles dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024	140
TABLEAU 7.4	Nombre moyen et maximal de commettants, entrepreneurs, sous-traitants et montant dans la déclaration de travaux, Wallonie, 2024	140
TABLEAU 7.5	Déclarations uniques selon la part des entrepreneurs et sous-traitants étrangers dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024	148
TABLEAU 7.6	Top 5 des pays d'établissement des entreprises dans la déclaration des travaux (hors Belgique), Wallonie, Flandre et Bruxelles, 2024	150
TABLEAU 7.7	Top 3 des activités réalisées par des sous-traitants établis en Pologne, en France, au Portugal et au Luxembourg dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024	154
TABLEAU 7.8	Nombre moyen et maximum d'entreprises par niveau, Wallonie, 2024	157
TABLEAU 7.9	Montant moyen et médian des déclarations de travaux au niveau le plus large de la déclaration, Wallonie, 2024	159
TABLEAU a2.1	Codes de destinations de l'ouvrage dans la déclaration des travaux immobiliers (article '30bis')	208
TABLEAU a2.2	Codes des activités du sous-traitant dans la déclaration des travaux immobiliers (article '30bis')	209
TABLEAU a4.1	Indicateurs du profil et ampleur des chaînes de sous-traitance et du contrôle de la chaîne de sous-traitance	213

Liste des figures

FIGURE 2.1	Résumé – Phases de recherche et des méthodes mobilisées	58
FIGURE 3.1	Localisation des entreprises de construction en Wallonie, par arrondissement	67
FIGURE 3.2	Répartition des employeurs selon le nombre de salariés par employeur, Wallonie et provinces, 2024 T2	68
FIGURE 3.3	Emploi selon le statut, répartition relative par tête, Wallonie et provinces, 2023 T4	69
FIGURE 3.4	Évolution du nombre d'ouvriers détachés déclarés dans Limosa, Wallonie, 2020 T1-2024 T2	70
FIGURE 4.1	Contrats avec participation de PME	90
FIGURE 5.1	Répartition des types d'infractions dans l'ensemble des infractions constatées, chantiers des donneurs d'ordre publics et privés dans le cadre des « cellules d'arrondissement », 2025	114
FIGURE 5.2	Concept pour une gestion des risques dans la chaîne d'approvisionnement axée sur la durabilité	117
FIGURE 5.3	Processus et dimensions interdépendants d'un système 'sustainable evaluation and verification' (SEV)	118
FIGURE 7.1	Exemple de chaîne de sous-traitance dans la base de données des déclarations de travaux	139
FIGURE 7.2	Répartition des déclarations de travaux par nombre d'entreprises (à l'exclusion du commettant) dans la chaîne de sous-traitance, Wallonie, 2024	141
FIGURE 7.3	Répartition des déclarations de travaux par destination de l'ouvrage (N = 6 160), Wallonie, 2024	142
FIGURE 7.4	Principaux codes NACE des commettants (N = 568), des entrepreneurs (N = 1 093) et des sous-traitants (N = 11 237) dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024	144
FIGURE 7.5	Principaux codes NACE des commettants (N = 568) dans la déclaration des travaux pondéré en fonction du montant indiqué dans les déclarations de travaux de ce commettant, Wallonie, 2024	146
FIGURE 7.6	Activités des sous-traitants dans la déclaration des travaux (N = 57 394), Wallonie, 2024	147
FIGURE 7.7	Pays d'établissement des entreprises (N = 12 898), Wallonie, 2024	148
FIGURE 7.8	Pays d'établissement des entreprises selon leur rôle : commettant (N = 568), entrepreneur (N = 1 093), sous-traitant (N = 11 237), Wallonie, 2024	151
FIGURE 7.9	Pays d'établissement des sous-traitants par niveau de sous-traitance (à gauche) et part du pays d'établissement par niveau de sous-traitance (à l'exclusion de la Belgique comme pays d'établissement) (à droite), Wallonie, 2024	152
FIGURE 7.10	Combinaison pays d'établissement et activité exercée par le sous-traitant, 15 premières activités, Wallonie, 2024	153
FIGURE 7.11	Répartition des déclarations selon le niveau maximal (N = 6 160), Wallonie, 2024	156

FIGURE 7.12	Répartition des sous-traitants par niveau dans la chaîne de sous-traitance, Wallonie, 2024	157
FIGURE 7.13	Répartition des déclarations au niveau le plus large (N = 6 160), Wallonie, 2024	158
FIGURE 7.14	Répartition des entrepreneurs selon le nombre de déclarations de travaux dans lesquels ils sont actifs (N = 1 093), Wallonie, 2024	160
FIGURE 8.1	Quelle est votre expérience de la sous-traitance dans les marchés publics de construction ? (N = 21)	163
FIGURE 8.2	Comment percevez-vous les relations entre l'adjudicataire et le(s) sous-traitant(s) ? (N = 21)	163
FIGURE 8.3	Constatez-vous de la sous-traitance non déclarée dans les marchés publics de construction ? (N = 21)	164
FIGURE 8.4	Quand la sous-traitance est-elle généralement déclarée ? (N = 21)	164
FIGURE 11.1	Visualisation des recommandations par objectif de la Stratégie de la commande publique responsable	192
FIGURE 11.2	Visualisation des recommandations par acteur	193
FIGURE a3.1	Relation entre le nombre de entrepreneurs/sous-traitants actifs dans la chaîne de sous-traitance et le montant de la déclaration (en €), groupe total de déclarations (en haut) (N = 6 160) et déclarations excluant les déclarations d'un montant supérieur à 100 millions € et plus de 100 entrepreneurs/sous-traitants (en bas) (N = 6 126), Wallonie, 2024	211

Résumé

Contexte

Les chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction apparaissent lorsqu'un entrepreneur principal engage un ou plusieurs sous-traitants pour effectuer des tâches spécifiques par l'intermédiaire de leur personnel ou en sous-traitant une partie de son travail à d'autres entrepreneurs, entrepreneurs qui peuvent eux-mêmes procéder de la même manière. Cette pratique permet aux entrepreneurs (principaux) de faire appel à une expertise qu'ils ne possèdent pas, d'organiser les travaux de construction de manière flexible et de maîtriser les coûts. Étant donné la nature volatile, saisonnière et flexible du secteur de la construction, la sous-traitance est fréquemment utilisée dans ce secteur et son utilisation est en augmentation constante. Le recours fréquent à la sous-traitance soulève des questions sur les pratiques concrètes auxquelles la sous-traitance donne lieu, tant au niveau de l'accès des PME aux marchés publics qu'au niveau du respect des réglementations sociales et environnementales lors de l'exécution des marchés publics. Ainsi, d'importantes préoccupations apparaissent par exemple en matière de respect de la législation sociale. Les données disponibles montrent en effet que les chaînes de sous-traitance longues et complexes dans le secteur de la construction s'accompagnent de risques accrus de non-respect de la législation sociale et représentent un défi pour les services d'inspection sociale chargés de leur contrôle.

Afin de mieux appréhender les particularités des chaînes de sous-traitance dans le domaine des marchés publics de construction (à savoir la procédure formelle au terme de laquelle un acheteur public obtient la fourniture de travaux, procédure qui doit respecter, en principe, les principes de transparence, égalité, non-discrimination, et de manière plus générale la concurrence) en Région wallonne, le Service public de Wallonie a procédé à un appel d'offre auquel le présent rapport donne suite.

Objectifs de la recherche

Ce rapport poursuit deux objectifs principaux :

- Comprendre la réalité concrète de la sous-traitance dans les marchés publics wallons, particulièrement dans le secteur de la construction.
- Évaluer la conformité des pratiques observées avec les quatre objectifs de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable¹, à savoir :
 - 1) la professionnalisation des marchés publics ;
 - 2) la facilitation de l'accès aux marchés publics pour les entreprises wallonnes ;
 - 3) le renforcement de la durabilité économique, sociale et environnementale ; et
 - 4) le renforcement de la connaissance et la gouvernance en permettant aux décideurs d'avoir une vision de la commande publique et aux opérateurs de piloter leurs politiques d'achat.

Méthodes

Le rapport s'appuie sur une combinaison de plusieurs méthodes complémentaires, à savoir

- une analyse documentaire (juridique et économique) ;

1 <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/strategie-de-la-commande-publique-responsable.html>

- une analyse quantitative fondée sur les déclarations de travaux ;
- une analyse d'un questionnaire auprès d'une vingtaine de communes wallonnes à propos des marchés publics qu'elles conduisent ;
- des entretiens semi-dirigés avec les acteurs du secteur ;
- trois groupes de discussion avec les acteurs du secteur.

Analyse documentaire et bonnes pratiques

- Au niveau européen, belge et wallon, des efforts sont de plus en plus déployés pour parvenir à des marchés publics durables dans lesquels les autorités publiques intègrent des critères environnementaux, sociaux, et économiques dans toutes les phases du marché public (attribution, exécution, suivi et contrôle), notamment dans un objectif de lutte contre la concurrence déloyale, contre le dumping social et de promotion de la durabilité. Cette démarche part également de l'idée que les pouvoirs publics ont un rôle exemplaire à jouer dans ce domaine. Par exemple, le récent rapport européen « Letta » fait référence au rôle important des marchés publics dans la réalisation des objectifs sociaux, environnementaux et innovants de la manière suivante : « *Les marchés publics devraient être utilisés comme un instrument clé pour promouvoir la valeur sociale, renforcer le capital social et s'aligner sur les ambitions de l'UE en matière de transformations vertes et numériques. En donnant la priorité à ces aspects, on s'assure que les dépenses publiques contribuent positivement à la réalisation de ces objectifs.* »².
- Si les marchés publics sont réglementés essentiellement par des directives européennes³ y relatives adoptées en 2014, et transposées en droit belge⁴ en 2016, deux phénomènes doivent être intégrés dans la réflexion. Premièrement, les marchés publics sont de plus en plus réglementés par des instruments spécifiques sectoriels, menant à une certaine fragmentation de leur régime juridique et à une difficulté pour les opérateurs économiques et publics de naviguer entre ces multiples exigences ainsi que de profiter de toutes les options ouvertes. Deuxièmement, l'Union européenne a lancé une réforme⁵ des directives relatives aux marchés publics pour inclure dans les achats publics les préoccupations écologiques (« buying green ») et sociales (« buying social ») ainsi que pour mieux inclure les PME dans les marchés publics. Ces objectifs de l'Union européenne correspondent aux objectifs 2 et 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable.
- Il ressort de l'analyse des différentes sources juridiques relatives à la **sous-traitance** que celle-ci **constitue un mécanisme permettant aux PME d'accéder et, le cas échéant, de participer à l'exécution d'un marché public**. Elle s'impose dès lors comme un outil incontournable, à intégrer dès la conception du marché.
- **Le droit des marchés publics en vigueur en Belgique comprend déjà un ensemble de règles permettant aux adjudicateurs d'encadrer la sous-traitance, d'en tirer largement parti et de maîtriser une grande partie des difficultés éventuelles susceptibles de survenir. L'effectivité de ces dispositions légales** doit être pleinement mise en œuvre, ce qui inclut (a) l'organisation des mécanismes de contrôle (ex. tutelle, inspection) munis de ressources appropriées pour leur fonctionnement et (b) que les **outils réglementaires soient complétés** par un encadrement supplémentaire au sein même des documents du marché, pour répondre aux spécificités de chaque marché de manière proportionnée. Plusieurs mesures

² E. Letta, *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/nv3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (traduction libre).

³ Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ; Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ; Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 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.

⁴ Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; Loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-Regles-de-lUE-en-matiere-de-marches-publics-revision_fr

juridiques peuvent être envisagées pour prévenir les infractions à la législation sociale au sein des chaînes de sous-traitance, certaines étant également facilitées par la législation européenne. Dans un rapport publié par la Commission européenne sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2018/957 (directive modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services),⁶ il est suggéré, parmi les bonnes pratiques, de limiter le nombre de niveaux dans les chaînes de sous-traitance et/ou d'étendre la responsabilité.

- **La Belgique a déjà mis en place des mesures préventives importantes, telles que la limitation de la chaîne de sous-traitance dans le cadre des marchés publics à deux ou trois niveaux et l'interdiction de la sous-traitance purement financière.** Ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable. Par ailleurs, cela fait de la Belgique un cas d'étude intéressant pour évaluer l'efficacité de ces mesures. Il reste néanmoins, des marges d'amélioration possibles. Par exemple, en ce qui concerne la responsabilité solidaire en matière salariale prévue par l'article 12 de la directive 2014/67/UE⁷. De plus, les possibilités offertes en matière d'organisation de la sous-traitance par l'article 71 de la directive 2014/24 sur les marchés publics semblent encore insuffisamment exploitées.
- Sur le plan des observations empiriques quantitatives du recours à la pratique de la sous-traitance dans le secteur de la construction, un rapport de 2024 considère la pratique existante tous secteurs confondus, secteurs publics et privés⁸. Ce rapport montre qu'une moyenne de 17 entreprises est active dans les chaînes de sous-traitance sur les grands chantiers en Belgique et que 20 % de ces chaînes comptent trois niveaux de sous-traitance ou plus. La chaîne la plus importante déclarée en 2022 regroupait 188 entreprises et la chaîne la plus longue identifiée comprenait sept niveaux de sous-traitants. Par ailleurs, on constate que **plus on descend dans la chaîne, plus la proportion de sous-traitants étrangers augmente**. Ceux-ci représentent 22 % de l'ensemble des sous-traitants, mais 40 % au quatrième niveau de la chaîne, principalement originaires de Pologne. Dans ces longues chaînes de sous-traitance, les **risques de non-respect des conditions d'emploi, et donc les risques de fraude et de « dumping » social, augmentent considérablement**, comme l'ont montré diverses études. En outre, le **manque de transparence et de responsabilité clairement identifiée** peut rendre la vérification de l'application des règles en vigueur très difficile, notamment en raison des obstacles à l'identification de l'entreprise tenue pour responsable, ce qui compromet également le recouvrement des salaires impayés.
- Néanmoins, la littérature juridique – confirmée par les groupes de discussion – révèle par ailleurs que **la sous-traitance demeure un sujet qui préoccupe peu les adjudicateurs**. Elle est le plus souvent simplement autorisée, sans réel traitement spécifique, tant en amont lors de la rédaction des documents du marché qu'en aval lors de l'exécution des travaux par les adjudicateurs.
- En ce qui concerne les **clauses environnementales et sociales** et au respect de leur exécution, il convient de souligner que la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics donne déjà aux adjudicateurs un cadre dans lequel de telles clauses peuvent s'inscrire quelle que soit l'étape du marché public (définition du besoin, sélection, attribution, exécution). Au niveau fédéral, il convient encore de relever le Guide des Achats durables⁹ qui renvoie notamment vers les clauses vertes européennes.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A320%3AFIN&qid=1714489010124>.

⁷ Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

⁸ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024, disponible sur : <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

⁹ <https://qidsvoorduurzameaankopen.be/fr.html>

- La Région wallonne a adopté plusieurs circulaires dans l'objectif de favoriser une politique d'achat public responsable, et plus particulièrement en vue de l'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics. Ces circulaires renvoient notamment à différents documents et outils (helpdesk, guides, formations, cahiers spéciaux des charges types...) en vue d'accompagner les adjudicateurs wallons à s'inscrire dans cette politique.
- En collaboration avec les Pays-Bas, la Région flamande a mis en ligne en mai 2024 un outil permettant de trouver des clauses durables de manière aisée afin de les inclure dans les documents de marché. Il s'agit du MVOO-criteriatool.¹⁰ En ce qui concerne les marchés publics de travaux, la question de la sous-traitance n'est toutefois pas directement abordée par les modèles de clause présents dans l'outil. La Région wallonne est en train de développer un service similaire dont la publication est attendue en 2026.
- **L'analyse du cadre juridique et de la pratique en France permet d'identifier des bonnes pratiques et recommandations en matière de sous-traitance.** En France, les conditions de paiement du sous-traitant doivent être agréées par l'adjudicateur avant le début de l'exécution des prestations par le sous-traitant. L'adjudicateur peut aussi avoir accès au contrat de sous-traitance sur demande. Ceci permet de vérifier l'écart des conditions de la sous-traitance avec celles du contrat principal. Il existe aussi une obligation de publier sur le portail national des données ouvertes¹¹ les données essentielles de marchés publics d'une valeur égale ou supérieure à 40 000 €. Des données relatives à la sous-traitance et aux considérations environnementales et sociales du marché en font partie. Le site "laclauseverte.fr"¹² regroupe à cet égard une série d'exemples de clauses issus de la pratique des marchés publics durables en France, notamment dans le cadre de la sous-traitance. Différents rapports exposent **des bonnes pratiques** et recommandations en France : par exemple, l'organisation de réunions de lancement et autres espaces de dialogue impliquant les sous-traitants, ou prévoir des pénalités conséquentes en cas de sous-traitance non déclarée, après mise en demeure préalable et suspension de la prestation jusqu'à la régularisation.
- **La littérature académique existante suggère que les adjudicateurs de petite taille et décentralisés peuvent ne pas disposer des structures bureaucratiques nécessaires pour mener efficacement les activités de planification, de conception et de suivi lors de l'exécution des travaux.** Un large corpus de travaux montre que plus l'adjudicateur est petit, moins il est équipé de manière adéquate pour la réalisation des projets publics. À l'inverse, les adjudicateurs de plus grande taille et bénéficiant d'une expérience accrue peuvent être dans une meilleure position pour développer une telle capacité et gérer avec une meilleure efficacité les travaux publics dont ils sont responsables, même si leur taille peut impliquer des difficultés de nature variable.
- **La littérature indique que la participation des PME aux marchés publics demeure difficile en raison de contraintes financières, humaines et administratives.** Les micro-entreprises, en particulier, disposent de ressources limitées pour accéder aux appels d'offres et préparer leurs offres. La transparence joue un rôle essentiel pour permettre aux entreprises d'identifier les opportunités disponibles. La publication des avis, l'octroi de délais suffisants pour préparer les offres et la définition claire des exigences de performance sont particulièrement importantes pour les TPE, qui disposent de moyens et de compétences plus restreints pour accéder à l'information relative aux marchés publics, les analyser et les intégrer dans leurs offres.

¹⁰ <https://www.mvoocriteria.be/nl>

¹¹ <https://www.data.gouv.fr>

¹² <https://laclauseverte.fr/>

- **La littérature offre une image nuancée de l'impact du fractionnement des contrats sur la participation et le succès des PME.** Certaines études suggèrent qu'un découpage coordonné peut favoriser la participation des PME, tandis que d'autres travaux montrent que cette pratique n'améliore pas significativement leurs chances de réussite. L'**allotissement** peut toutefois accroître la probabilité de succès des PME, sans pour autant augmenter leur propension à soumissionner, et souligne la nécessité de prendre en compte les caractéristiques spécifiques des contrats plutôt que de recourir systématiquement à un fractionnement. Dans l'ensemble, la littérature indique que **les adjudicateurs peuvent renforcer la participation des PME** non pas en mettant en place des mesures préférentielles, mais **en améliorant la qualité globale des processus de passation**.

Les recommandations formulées au terme du rapport tiennent compte de l'ensemble de ces éléments formulés dans la littérature.

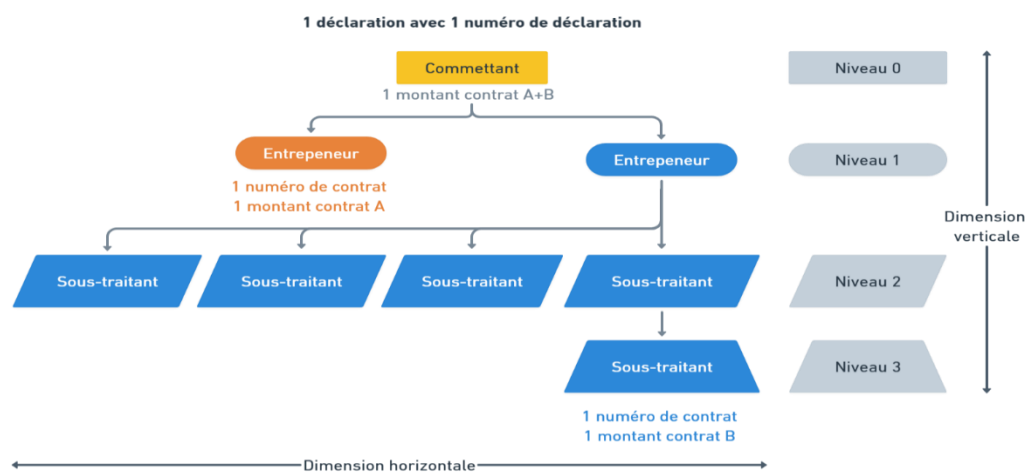
Résultats de l'analyse empirique des données

Afin de recueillir des preuves empiriques et d'obtenir ainsi un aperçu de la réalité sur le terrain en ce qui concerne la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics, les données administratives de la « Déclaration de travaux »¹³ applicable aux travaux dans l'état immobilier en cours en 2024 sont analysées. L'analyse des données de la base « Déclaration de travaux » permet d'avoir une vue de l'ampleur ainsi que de confronter cette réalité aux objectifs définis dans la Stratégie wallonne de la commande publique responsable.

Un total de 6 160 déclarations uniques de travaux étaient en cours en 2024 dans le cadre des marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction. Ces déclarations concernaient 568 commettants uniques, 1 093 entrepreneurs uniques et 11 237 sous-traitants uniques.

La majorité des commettants sont des administrations publiques communales (45 %) et des centres publics d'action sociale (CPAS) (12,5 %).

Exemple de chaîne de sous-traitance dans la base de données des déclarations de travaux



* Il s'agit d'un exemple fictif, élaboré par les auteurs. Cette figure a été réalisée à l'aide de l'outil Whimsical.
Source : Auteurs, sur la base des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

¹³ Une déclaration de travaux est obligatoire pour les activités relevant des articles 30bis et 30ter de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 25 juillet 1969. Les données qui nous ont été fournies concernent la déclaration de travaux immobiliers, ce qui relève donc de l'article 30bis. Ces travaux sont déclarés à l'Office national de Sécurité Sociale (ONSS).

En moyenne, une chaîne de sous-traitance dans les marchés publics de construction en Wallonie compte 8,5 entreprises actives (le chiffre moyen pour l'ensemble de la chaîne de sous-traitance), dont 1,2 entrepreneurs principaux et 7,3 sous-traitants. Plus de la moitié des chaînes de sous-traitance (50,5 %) sont constituées de quatre entreprises au maximum.

La dimension verticale des chaînes (voir la figure ci-dessus) peut être analysée en observant le niveau maximal auquel des sous-traitants interviennent et en vérifiant le respect de la limitation de la chaîne applicable aux marchés publics dans le secteur de la construction. **Environ 8,6 % des déclarations ne contiennent aucun sous-traitant. Deux chaînes sur trois comportent un seul niveau de sous-traitance**, tandis qu'une chaîne sur cinq en compte deux. 4,2 % atteignent trois niveaux, et seulement 0,2 % impliquent quatre niveaux ou plus. En ce qui concerne la dimension horizontale des chaînes, plus des trois quarts des sous-traitants sont actifs au premier niveau de sous-traitance.

Concernant le pays d'établissement des entreprises, **21,6 % des déclarations font apparaître au moins un sous-traitant ou entrepreneur étranger**. Ce pourcentage est nettement plus élevé en Flandre (31,7 %). Au total, 14,3 % des sous-traitants sont établis à l'étranger, ce qui signifie que **86 % des sous-traitants actifs dans les chaînes de sous-traitance des marchés publics wallons de la construction sont établis en Belgique. De plus, il apparaît que dans la plupart des cas, les sous-traitants qui ne sont pas établis en Belgique augmentent à mesure que l'on descend dans la chaîne**, en raison notamment d'une hausse des sous-traitants polonais. Une combinaison intéressante à analyser est celle du pays d'établissement d'un sous-traitant étranger et de l'activité qu'il exerce. Une spécialisation semble particulièrement marquée chez les sous-traitants portugais et luxembourgeois. En effet, plus de trois **sous-traitants portugais** sur dix (31,8 %) réalisent des travaux de maçonnerie et de bétonnage, tandis que 30,2 % des **sous-traitants luxembourgeois** exécutent des travaux de route. Les **sous-traitants polonais**, quant à eux, sont principalement actifs dans les travaux de maçonnerie et de bétonnage (22,6 %) ainsi que dans les travaux de couverture de construction et travaux hydrofuges (18,9 %). Pour les **sous-traitants français**, les activités principales sont plus réparties : environ 15 % exécutent des travaux de route ou des travaux de terrassement. De plus, on constate que les activités varient en fonction de la proximité des pays. Les voisins de la Wallonie (France et Luxembourg) sont spécialisés dans les travaux routiers, tandis que les pays plus éloignés (Portugal et Pologne) se concentrent sur des travaux de maçonnerie et de bétonnage.

Au total, 87,4 % des entreprises présentes dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers des pouvoirs publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique. La grande majorité des entrepreneurs (98,4 %) et des sous-traitants (85,7 %) dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers de donneurs d'ordre publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique.¹⁴ Au premier niveau de sous-traitance, 91,3 % des sous-traitants sont établies en Belgique. Ce n'est qu'au deuxième niveau de sous-traitance et aux niveaux inférieurs que le pourcentage de sous-traitants établis en Belgique est nettement inférieur (79,1 % au niveau 2 et 66,8 % au niveau 3). Cela donne l'impression que l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable est déjà largement atteint. **Cela soulève en outre la question de savoir si la limitation de la chaîne de sous-traitance sur les chantiers de marchés publics a un impact sur le nombre de sous-traitants belges et étrangers**. Les données disponibles ne permettent pas de se prononcer de manière

¹⁴ Ce qui est conforme aux conclusions formulées par la Commission européenne dans son évaluation des directives relatives aux marchés publics (SWD(2025) 333 final) : « En ce qui concerne la participation transfrontière, l'évaluation fait apparaître un tableau contrasté. Si quelque 4 % seulement de la valeur totale attribuée et 2 % du nombre d'attributions ont été octroyées directement à des entreprises établies dans d'autres États membres de l'Union ou dans des pays tiers (avec des variations importantes d'un État membre à l'autre), les marchés publics transfrontières indirects représentent environ 20 % de l'ensemble des marchés publics (dont 80 % sont des marchés publics intra-UE et 20 % des marchés publics extra-UE). »

univoque à ce sujet. Une étude précédente¹⁵ a montré que plus on descend dans la chaîne de sous-traitance, plus la part des sous-traitants étrangers est élevée. Cependant, en chiffres absolus, la majorité des sous-traitants étrangers étaient présents au deuxième ou au troisième niveau de sous-traitance.

Cinquante-six pourcents des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons de la construction comptent au moins un **indépendant**¹⁶. Dans 7 % des déclarations, au moins un des entrepreneurs est indépendant. Au total, environ quatre entreprises sur dix présentes dans les chaînes de sous-traitance seraient des indépendants. **Ces résultats suggèrent que les indépendants représentent une part significative des entreprises actives dans les marchés publics.** Il s'agit à nouveau d'une constatation empirique utile à propos de l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable.

Enfin, une question importante concerne **la concentration des relations de collaboration entre entrepreneurs et sous-traitants**. Il est en effet possible qu'un petit groupe d'entrepreneurs et de sous-traitants collaborent régulièrement sur un grand nombre de chantiers, ce qui entraînerait une forte concentration. Une forte concentration pourrait compliquer la réalisation de l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable. À cet égard, 12 % des entrepreneurs sont impliqués dans dix marchés publics ou plus.

Analyse d'un questionnaire auprès des communes wallonnes

Le SPW a réalisé, au premier trimestre 2025, des entretiens semi-structurés auprès d'un échantillon représentatif de 22 communes wallonnes. Ces communes ont été interrogées quant au processus de passation des marchés publics par leurs services. Avant chaque entretien oral, une courte enquête en ligne a été menée. Les conclusions suivantes peuvent en être tirées :

- Le sentiment prédominant chez les représentants des communes interrogées est, contrairement à l'importance donnée par la littérature aux problèmes qui se posent dans les chaînes de sous-traitance, que les problèmes de sous-traitance ne se produisent pas fréquemment, soit parce que la sous-traitance est peu courante, soit parce que les communes n'ont pas de contact direct avec les sous-traitants, soit parce qu'il n'y a tout simplement pas de problèmes liés à la sous-traitance ;
- Il y a des variations importantes quant aux contrôles exercés par les communes, en raison de différences dans les capacités et l'expertise disponibles.

En ce qui concerne la compatibilité des pratiques de sous-traitance évoquées avec les objectifs stratégiques de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il semble qu'il y ait surtout une focalisation sur le premier objectif : « professionnaliser les marchés publics, gérer les risques juridiques et optimiser les procédures de passation de marchés ». Lors des entretiens, les communes ont clairement exprimé la nécessité de simplifier les processus de passation des marchés publics. Le quatrième objectif a également été abordé dans l'analyse de la sous-traitance dans les marchés publics : « Renforcer les connaissances et la gouvernance en permettant aux décideurs d'avoir une vision de la commande publique et aux opérateurs de piloter leurs politiques d'achat. ». Les communes interrogées indiquent en effet qu'il y a un réel besoin en ce sens.

15 L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024, disponible sur : <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

16 « Un indépendant est une personne physique qui exerce une activité professionnelle en Belgique sans être liée par un contrat de travail ou un statut de fonctionnaire » (<https://www.inasti.be/fr/qui-est-independant>).

Entretiens et groupes de discussion

Afin de confronter la littérature, l'analyse des données empiriques relatives à l'analyse de la « Déclaration de travaux » et l'analyse juridique à la compréhension par les acteurs du terrain des opportunités et des défis représentés par la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction, une dizaine d'entretiens semi-dirigés ont été effectués et les résultats provisoires de la recherche ont été présentés et testés lors de trois groupes de discussion qui ont eu lieu à Namur, les 13, 16 et 17 octobre 2025. Les participants à ces entretiens et groupes de discussions incluent des représentants des adjudicateurs, de l'autorité de tutelle, des organisations de conseil, des fédérations professionnelles et des partenaires sociaux.

Des points de convergence se dégagent notamment à propos de la **nécessité de professionnaliser la commande publique** (Objectif 1 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable), avec certains participants plaidant pour un plan régional de formation et d'appui technique pérenne, voire un centre d'accompagnement et de médiateur technique ; **le besoin de planifier à long terme les marchés publics, non seulement par adjudicateur, mais également par type de travaux et zones géographiques, de communiquer ces planifications auprès des acteurs pertinents**, ce qui permettrait de stabiliser les investissements effectués par les entreprises, de favoriser la qualité des travaux et de réduire la dépendance aux sous-traitants étrangers (notamment grâce à une meilleure planification interne des investissements nécessaires et utiles).

Sur d'autres aspects points, un consensus existe sur le plan des principes, mais les modalités concrètes de mise en œuvre sont plus incertaines. Ainsi, le contrôle de l'exécution des marchés publics porte essentiellement sur la collecte de multiples attestations, sans nécessairement une vérification systématique de ces informations sur le terrain des chantiers. Ceci conduit à **un consensus sur le besoin d'améliorer le contrôle du respect des obligations** sociales et environnementales en général, et des clauses y relatives en particulier, sur le terrain.

Néanmoins, les problèmes concrets de mise en œuvre peuvent se multiplier, avec une absence de consensus sur les réponses à y apporter. *Premièrement*, **le partage de responsabilité entre les acteurs responsables du contrôle** est mal défini, pour des raisons de capacité administrative, de spécialisation professionnelle, ou encore en raison d'une compréhension / organisation des rôles selon laquelle ces derniers sont compartimentés dans le temps (ex. rôle limité à la procédure d'attribution, sans continuation dans la phase d'exécution). *Deuxièmement*, les sanctions prévues dans la législation ne sont pas mobilisées de manière optimale. Ces sanctions viennent d'être renforcées par une consécration dans le Code pénal social. Cette réforme doit s'adosser à des mécanismes d'investigation crédibles et proportionnés pour alléger la surcharge administrative existante. *Troisièmement*, la responsabilité de l'entrepreneur principal pour le contrôle de ses sous-traitants peut être prévue dans les cahiers spéciaux des charges, mais, lorsqu'elle est prévue, elle est difficile à exercer en pratique en raison du manque de moyens humains suffisants, et parfois de formation du personnel de terrain. *Quatrièmement*, les adjudicateurs font face à un dilemme pratique entre assurer le contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics au cahier spécial des charges et aux législations sociales et environnementales d'une part, et le besoin de voir les travaux terminés dans les délais et budgets prévus d'autre part. Toute mise en œuvre d'un contrôle (et les conséquences d'un contrôle négatif) prend du temps, administrativement parlant. Enfin, des incertitudes et ambiguïtés apparaissent selon les acteurs sur certains aspects de la sous-traitance et de l'accès des PME aux marchés publics dans le secteur de la construction. Ainsi, pour certains, **la digitalisation** est perçue comme le levier clé pour alléger les charges administratives, centraliser l'information et garantir la traçabilité. Pour d'autres, l'expérience avec la plateforme e-Procurement, les défis techniques posés par le formalisme des signatures électroniques montrent la limite de la digitalisation dans ce domaine.

Conclusions

La sous-traitance n'est pas en elle-même porteuse de plus grands problèmes que les autres aspects des marchés publics, même si les défis liés au contrôle du respect des aspects sociaux et environnementaux constituent certainement un point d'attention majeur dans le cadre de la sous-traitance. Néanmoins, les marchés publics ne donnent pas actuellement entièrement satisfaction comme l'illustrent les initiatives européennes pour réformer les directives européennes y applicables.

A ce titre, la sous-traitance et, de manière générale l'accès des TPE (micro-entreprises) aux marchés publics, sont révélateurs des faiblesses dont souffrent les pratiques actuelles en matière de marchés publics (ex. digitalisation des procédures qui peut être complexes à naviguer pour certains acteurs, formalisme parfois difficilement compris, etc.) pour permettre l'optimisation de la Stratégie wallonne de commande publique responsable.

Conclusion 1 – De nombreux outils relatifs aux marchés publics responsables et à l'inclusion des PME dans les marchés publics ont été développés au cours des années, et ce de manière fragmentée et parcellaire, selon les compétences et les intérêts de leurs auteurs, que ce soit au niveau européen, fédéral belge, wallon, sur les sites internet des pouvoirs publics, des associations professionnelles ou des organismes de soutien à la formation professionnelle. Néanmoins, un mouvement récent et progressif de coordination et de rassemblement auprès de différents acteurs tant belges que wallons peut être observé.

Conclusion 2 – La volonté politique de mieux inclure les PME dans les marchés publics est présente dans les stratégies des pouvoirs publics wallons. On voit que de manière générale, les PME (y compris les indépendants) sont bien représentées dans les marchés publics wallons (et les chaînes de sous-traitance) dans le secteur de la construction. Il existe néanmoins de nombreux types de PME. Toutes les PME ne sont pas égales face aux marchés publics, du fait de leur taille, leur expérience ou leurs domaines d'activités (sectoriels ou géographiques).

Conclusion 3 – Des pratiques de **bonne gestion des relations contractuelles** sont reconnues comme contribuant à la bonne réalisation des marchés publics. Il s'agit, notamment, de la planification des travaux, de la communication pendant les travaux et la bonne connaissance des obligations réciproques des parties au contrat de marché public. Parmi ces pratiques, on relève en particulier les réunions de présentation du marché avant son lancement, les réunions de lancement (*kick off*) en début d'exécution du marché public concerné, ou encore le *debriefing*. L'intérêt de développer ces pratiques en réponse aux spécificités de la sous-traitance ainsi que de manière plus générale semble faire l'unanimité.

Conclusion 4 – L'analyse montre que l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable est largement atteint, puisque plus de 87 % des entreprises présentes dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers des pouvoirs publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique. Il reste toutefois difficile, compte tenu des données disponibles, d'évaluer dans quelle mesure la limitation du nombre de niveaux dans les chaînes de sous-traitance des marchés publics a favorisé un si fort pourcentage d'entreprises établies en Belgique.¹⁷

¹⁷ Une étude antérieure (De Smedt & De Wispelaere, 2024) avait révélé que 20 % des sous-traitants étaient établis à l'étranger (22 % pour les montants supérieurs à 500 000 €). Cette étude portait sur l'ensemble des chantiers de donneurs d'ordre publics et privés en Belgique pour l'année de référence 2022. La présente analyse montre que 17 % des sous-traitants sur les chantiers publics en Belgique sont établis à l'étranger. Il s'agit donc d'une baisse limitée, possiblement liée à la différence d'année (2022 vs 2024). À cet égard, il serait pertinent de comparer, pour une même année, le pourcentage de sous-traitants établis à l'étranger sur les chantiers de donneurs d'ordre privés avec celui observé sur les chantiers publics.

Conclusion 5 – En ce qui concerne la réalisation de l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, à savoir rendre les marchés publics plus durables en conciliant développement écologiquement soutenable, efficacité économique et équité sociale, sans fausser la concurrence, les résultats de l'analyse des données d'inspection indiquent qu'un **pourcentage élevé d'infractions à la législation sociale** se produit (malgré la limitation de la chaîne de sous-traitance), ce qui appelle à la mise en place de mesures supplémentaires de contrôle afin d'assurer l'effectivité des législations sociales (et également environnementales, pour lesquelles aucune donnée systématique ne semble actuellement collectée, de sorte qu'aucune conclusion robuste ne puisse être effectuée à cet égard dans l'état actuel des connaissances possibles). De plus, **il apparaît que le nombre de contrôles portant sur le respect de la législation sociale sur les chantiers des donneurs d'ordre publics reste faible**, notamment en comparaison avec celui effectué sur les chantiers des donneurs d'ordre privés.

Conclusion 6 – Sur le plan du design contractuel, Il existe une **différence** entre les aspects environnementaux ainsi que les clauses environnementales et les clauses sociales dans le chef des acheteurs publics. En effet, il est possible pour l'acheteur public de poursuivre des objectifs **environnementaux** à l'aide de clauses environnementales. Mais l'acheteur a également la possibilité d'inclure ces aspects directement dans la définition de son besoin, dans les clauses techniques, etc... ce qui structure l'ensemble du marché public, et demande une approche proactive dès le début de la procédure. En revanche, les clauses **sociales**, ici entendues comme les obligations de formations dans le cadre d'un chantier, peuvent être insérées dans le marché public à un stade plus avancé de la rédaction du cahier spécial des charges.

Conclusion 7 – Même si les clauses sociales sont sous-traitées, il n'apparaît pas de la présente recherche que ce soit dans l'objectif de s'y soustraire.

Conclusion 8 – Sur le plan qualitatif, la sous-traitance pose des questions de **coordination** entre les acteurs présents sur le chantier et de surveillance, mais elle permet également de mobiliser des compétences absentes de certains segments économiques belges ou encore d'inclure des acteurs qui ne pourraient assumer seuls un marché public (en raison de leur particularité sociale, économique, financière ou géographique par exemple).

Conclusion 9 – A la question de savoir s'il existe un **déséquilibre de pouvoirs entre les parties au marché public**, il est difficile d'avoir une réponse univoque généralisable, car ces relations peuvent dépendre d'éléments circonstanciels (la nature de l'acheteur public, son degré d'expérience et de familiarité avec le besoin identifié, l'ampleur du marché, le caractère répétitif ou non du marché, les dynamiques spécifiques aux acteurs économiques impliqués etc.). Néanmoins, il peut être suggéré qu'il existe une **différence** dans les relations entre l'acheteur public et l'acteur économique, d'une part, pendant la **phase d'attribution** du marché public où l'acheteur public est en position de mettre fin au processus d'achat et, d'autre part, la **phase d'exécution** du marché public où les acteurs économiques bénéficient de l'asymétrie d'information ainsi que du fait que les acheteurs publics entendent donner la priorité à la réalisation du marché public dans la temporalité prévue et dans le budget prévu, ce qui leur laisse peu de marge pour soulever des problèmes et exiger leur correction.

Conclusion 10 – L'enjeu des marchés publics se situe dans la bonne réalisation du contrat aux conditions déterminées dans le cahier spécial des charges, de sorte que le besoin de l'acheteur public est bien rencontré. L'on constate qu'une attention et des moyens significatifs, humains et temporels, sont consacrés à la rédaction de ces **cahiers spéciaux des charges**. En revanche, il semble que la **phase d'exécution** est parfois laissée en dehors de cette attention et moyens. De manière générale, et sauf les cas où des problèmes spécifiques surgissent, il semble exister une distance entre les équipes en charge de l'attribution des marchés, et les

équipes opérant sur les chantiers lors de l'exécution de ces marchés. Dans certains cas, cette observation peut être nuancée pour les plus grands pouvoirs adjudicateurs, qui mettent notamment en place des procédures de retours de terrain soit à propos de certains chantiers, soit pour les marchés répétitifs. Cette approche permet une plus grande anticipation des problèmes tant du côté des adjudicateurs que du côté des entrepreneurs.

Conclusion 11 – Ce rapport ne lève pas certaines **inconnues** qu'il serait intéressant d'éclairer ultérieurement, notamment à propos de l'évolution des pratiques en matière de sous-traitance dans le temps long.

Premièrement, le rapport tente d'identifier certaines évolutions liées à l'introduction de récentes obligations et interdictions, mais la sous-traitance dans les marchés publics a fait l'objet de limitations successives depuis 2017. Les données empiriques recueillies pour le présent rapport ne couvrent pas la période antérieure à l'année civile 2024.

Deuxièmement, il sera nécessaire d'évaluer les conséquences des mesures européennes qui seront vraisemblablement adoptées dans le courant de l'année 2026 et qui pourraient influencer les PME, la cohérence des marchés publics, l'exécution des marchés publics ainsi que les aspects sociaux et environnementaux des marchés publics.¹⁸

Troisièmement, le rapport se base sur les déclarations de travaux et la position officiellement déclarée. Une marge d'incertitude subsiste sur la question de savoir dans quelle mesure les déclarations officielles correspondent effectivement au travail presté sur les chantiers.

Quatrièmement, le rapport laisse incertains les rapports juridiques et économiques existant entre l'adjudicataire et les sous-traitants. En effet, il n'a pas été possible de recueillir des informations directement auprès des TPE concernées, et ce malgré les tentatives de contact à ce propos. Il est également extrêmement difficile d'identifier les TPE wallonnes qui souhaiteraient accéder à des marchés publics wallons, effectuent des démarches en ce sens, mais finalement n'y aboutissent pas. Identifier concrètement les raisons de ce phénomène dépasse l'objet de la présente étude.

Cinquièmement, pour la même raison de difficultés à impliquer les TPE dans le processus d'investigation, il n'est pas possible de proposer des données objectives pour répondre à la question de savoir si la participation à la sous-traitance relève de la part des TPE d'une stratégie consciente et désirée ou au contraire d'une nécessité. Les discussions avec les acteurs de la commande publique wallonne indiquent de possibles raisons exogènes à ce phénomène, comme la possibilité pour les TPE d'avoir accès à des travaux privés leur permettant de remplir à suffisance leurs carnets de commande.

¹⁸ De plus, l'étude examine les chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction, impliquant des donneurs publics. Elle ne distingue pas selon les types de procédures qui ont mené à ces chaînes de sous-traitance, alors que ces procédures peuvent être diverses. Elles peuvent avoir été organisées en application de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ou de la Loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession; si c'est en application de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, cela peut être dans les secteurs dit classiques ou ceux dits spéciaux. De plus, la Directive 2014/24 ne s'applique qu'aux marchés dont la valeur estimée atteint les seuils européens (pour les marchés publics de travaux : 5 404 000 € (hors TVA) en 2026). Il en résulte une distinction entre les marchés situés au-dessus et ceux situés en dessous de ces seuils : les premiers sont soumis au cadre réglementaire européen, tandis que les seconds relèvent du cadre réglementaire belge. Par ailleurs, des différences apparaissent également en ce qui concerne le type de procédure pouvant être suivie (par exemple, procédures ouvertes ou restreintes, procédures négociées sans publication préalable, marchés inférieurs à un certain seuil, etc.). Ces facteurs peuvent influencer à la fois les caractéristiques des chaînes de sous-traitance et la mesure dans laquelle les quatre objectifs du gouvernement wallon peuvent être atteints, ainsi que le degré de flexibilité dont disposent les politiques nationales ou régionales. Toutefois, les données issues de la base de données « déclaration des travaux » indiquent uniquement que le pouvoir adjudicateur est public, sans préciser quelle procédure a été suivie. Dans le cadre de recherches futures, il serait donc utile d'examiner plus en détail l'impact (potentiel) de la procédure suivie et de la valeur du marché (c'est-à-dire supérieure ou inférieure au seuil).

Recommandations

Le rapport conclut avec les douze recommandations suivantes, chacune détaillée dans le rapport. Ces recommandations se rapportent au système en général (recommandations 1 et 2), à la phase d'attribution (recommandations 3 et 4), à la phase d'exécution (recommandations 5 à 8), à la fin du marché (recommandations 9 et 10) et finalement aux outils de monitoring (recommandations 11 et 12). Les destinataires de ces recommandations sont identifiés dans l'infographie au début du chapitre 11.

Recommandations systémiques

Recommandation 1 – Continuer et amplifier le mouvement de coordination des outils relatifs aux marchés publics ainsi que renforcer la stratégie pour faciliter l'accès à l'information et l'apprentissage des marchés publics.

Recommandation 2 – Inclure toutes les phases de la vie des contrats dans la réflexion stratégique de la commande publique responsable dans le secteur de la construction.

Recommandations relatives à la phase d'attribution des marchés publics

Recommandation 3 – Baliser les recours souhaitables et optimaux à la sous-traitance.

Recommandation 4 – Optimiser l'usage des modèles de cahiers spéciaux des charges existants et des clauses types pertinentes.

Recommandations relatives à la phase d'exécution des marchés publics

Recommandation 5 – Développement d'une approche communicative à propos de la gestion du chantier.

Recommandation 6 – Responsabilisation aux enjeux du contrôle dans la phase d'exécution des marchés publics, en particulier en présence de sous-traitance.

Recommandation 7 – Identification claire des rôles assurés par chaque entité chargée d'un contrôle pour assurer une couverture globale.

Recommandation 8 – Renforcement de la gestion du chantier et de son contrôle, notamment par le recours à des sanctions proportionnées.

Recommandations relatives à la fin des marchés publics

Recommandation 9 – Favoriser une culture de discussions sur la base d'un *debriefing*.

Recommandation 10 – Généraliser l'adoption d'attestation/certificat de bonne exécution.

Recommandations relatives aux outils de monitoring

Recommandation 11 – Définition d'indicateurs relatifs à la sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction et collecte de données pour un suivi renforcé.

Recommandation 12 – Évaluation de l'impact des mesures possibles/mises en œuvre concernant les chaînes de sous-traitance.

Samenvatting

Context

Onderaannemingsketens in de bouwsector ontstaan wanneer een hoofdaannemer één of meerdere onderaannemers inschakelt om specifieke taken uit te voeren, die op hun beurt op dezelfde manier kunnen handelen. Deze praktijk stelt aannemers onder meer in staat een beroep te doen op expertise waarover zij zelf niet beschikken, de bouwwerkzaamheden flexibel te organiseren alsook de kosten te beheersen. Gezien het volatiele, seizoensgebonden en flexibele karakter van de bouwsector wordt onderaanneming er veelvuldig gebruikt. Het frequente gebruik van onderaanneming werpt echter een aantal vragen op, zowel wat betreft de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten alsook wat betreft de naleving van sociale en milieuwetgeving bij de uitvoering van overheidsopdrachten. Zo zijn er bijvoorbeeld bezorgdheden over de naleving van de sociale wetgeving. Beschikbare evidentie toont immers aan dat lange en complexe onderaannemingsketens in de bouwsector gepaard gaan met een verhoogd risico op de niet-naleving van sociale wetgeving. Bovendien vormen ze een uitdaging voor de sociale inspectiediensten bij het uitvoeren van controles.

Om de specifieke kenmerken van onderaannemingsketens bij overheidsopdrachten (namelijk de formele procedure waarbij een aanbestedende dienst een overheidsopdracht voor werken gunt, met inachtneming van de beginselen van transparantie, gelijkheid, non-discriminatie en mededinging) **voor bouwwerken in Wallonië beter te begrijpen, is in opdracht van de Waalse overheid hier verder onderzoek over verricht.**

Doelstellingen van het onderzoek

Het onderzoeksproject heeft twee hoofddoelstellingen:

- Het in kaart brengen van de concrete praktijk van onderaanneming bij overheidsopdrachten in Wallonië, in het bijzonder in de bouwsector;
- Het evalueren in welke mate de waargenomen praktijken in overeenstemming zijn met de vier doelstellingen van de *'Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten'*¹⁹, namelijk:
 - 1) de professionalisering van overheidsopdrachten;
 - 2) het vergemakkelijken van de toegang tot overheidsopdrachten voor Waalse ondernemingen;
 - 3) het versterken van de economische, sociale en ecologische duurzaamheid; en
 - 4) het versterken van kennis en beleid door 'besluitvormers' in staat te stellen een overzicht te hebben van overheidsopdrachten en door actoren in staat te stellen hun aankoopbeleid aan te sturen.

Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek is gebaseerd op een combinatie van verschillende complementaire methoden, namelijk:

- een literatuuronderzoek (juridisch en socio-economisch);
- een kwantitatieve analyse gebaseerd op de databank *'aangifte van werken'* van de RSZ;

¹⁹ <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/strategie-de-la-commande-publique-responsable.html>

- een analyse van een vragenlijst bij een twintigtal Waalse gemeenten over de overheidsopdrachten die zij uitvoeren;
- semigestructureerde interviews met actoren uit de sector;
- drie focusgroepen met actoren uit de sector.

Literatuuronderzoek en goede praktijkvoorbeelden

- **Op Europees, Belgisch en Waals niveau worden steeds meer inspanningen geleverd om te komen tot duurzame overheidsopdrachten waarin overheden milieu-, sociale en economische criteria integreren in alle fasen van de overheidsopdracht (gunning, uitvoering, opvolging en controle).** Dit met het oog op de bestrijding van oneerlijke concurrentie en sociale dumping alsook op de bevordering van duurzaamheid. Deze benadering vertrekt ook vanuit het idee dat de overheid op dit vlak een voorbeeldrol te vervullen heeft. Zo verwijst het 'Letta'-rapport naar de belangrijke rol van overheidsopdrachten bij het realiseren van sociale, ecologische en innovatieve doelstellingen door het volgende te stellen: *“Overheidsopdrachten zouden moeten worden gebruikt als een belangrijk instrument om sociale waarde te bevorderen, sociaal kapitaal te versterken en in lijn te zijn met de EU-ambities inzake groene en digitale transformaties. Door prioriteit te geven aan deze aspecten wordt ervoor gezorgd dat overheidsuitgaven een positieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van deze doelstellingen”*.²⁰
- Hoewel overheidsopdrachten hoofdzakelijk worden gereguleerd door Europese richtlijnen²¹ die in 2014 zijn aangenomen en in 2016 in Belgisch recht²² zijn omgezet, moeten toch twee vaststellingen in acht genomen worden. **Ten eerste worden overheidsopdrachten steeds vaker gereguleerd door specifieke sectorale instrumenten. Daardoor ontstaat er een zekere fragmentatie van het juridisch kader, wat het voor zowel economische als publieke actoren moeilijk maakt om hun weg te vinden in de uiteenlopende vereisten en om alle mogelijkheden die de regelgeving biedt volledig te benutten. Ten tweede heeft de Europese Unie een hervorming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten opgestart.**²³ Dit om bij overheidsopdrachten beter rekening te houden met ecologische (*‘buying green’*) en sociale (*‘buying social’*) bekommernissen, alsook om kmo's beter te betrekken bij overheidsopdrachten. Deze doelstellingen van de Europese Unie komen overeen met doelstellingen 2 en 3 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten.
- Uit de analyse van de verschillende juridische bronnen met betrekking tot onderaanneming blijkt dat het gebruik ervan een mechanisme vormt dat kmo's in staat stelt toegang te krijgen tot en, in voorkomend geval, deel te nemen aan de uitvoering van een overheidsopdracht. Het gebruik van onderaanneming is vaak noodzakelijk en is iets waarmee reeds bij het ontwerp van de opdracht rekening moet mee gehouden worden.
- **De toepasselijke wetgeving wat betreft overheidsopdrachten in België omvat reeds een geheel aan regels die aanbestedende overheden in staat stellen onderaanneming te kaderen, er gebruik van te maken alsook een groot deel van de mogelijke moeilijkheden die zich hierbij kunnen voordoen, te beheersen.** De doeltreffende toepassing van deze wettelijke bepalingen moet ten volle worden gegarandeerd, wat onder meer inhoudt dat a) controlemechanismen (bv. toezicht en inspectie) worden ingesteld waarbij

²⁰ E. Letta, *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/nv3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (eigen vertaling).

²¹ Richtlijn 2014/23/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten; Richtlijn 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten; Richtlijn 2014/25/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

²² Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-regels-voor-overheidsopdrachten-herziening_nl

bovendien voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, en *b*) de regelgevende instrumenten worden aangevuld met een bijkomend kader binnen de documenten van de overheidsopdracht (het bestek) zelf, teneinde op evenredige wijze in te spelen op de specificiteit van elke opdracht.

- **Verschillende juridische maatregelen kunnen worden overwogen om inbreuken op de sociale wetgeving binnen onderaannemingsketens te voorkomen, waarbij sommige maatregelen bovendien worden gefaciliteerd door Europese regelgeving.** In een door de Europese Commissie gepubliceerd verslag over de toepassing en uitvoering van Richtlijn 2018/957 (tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten),²⁴ wordt onder de 'goede praktijken' onder meer voorgesteld om het aantal niveaus van de onderaannemingsketen te beperken en/of de hoofdelijke aansprakelijkheid inzake loonschulden uit te breiden.

- **België heeft reeds belangrijke preventieve maatregelen ingevoerd**, zoals de beperking van de onderaannemingsketen in het kader van overheidsopdrachten tot twee of drie niveaus en het verbod op louter financiële onderaanneming. Deze maatregelen dragen bij tot de realisatie van doelstelling 3 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten. Bovendien maakt dit van België een interessante casus om de doeltreffendheid van deze maatregelen te beoordelen. Er blijven evenwel nog verbeteringsmogelijkheden bestaan, bijvoorbeeld wat betreft de hoofdelijke aansprakelijkheid inzake verschuldigde lonen zoals voorzien in artikel 12 van Richtlijn 2014/67/EU²⁵. Daarnaast lijken de mogelijkheden die artikel 71 van Richtlijn 2014/24 omtrent onderaanneming bij overheidsopdrachten biedt, nog onvoldoende te worden benut.

- Wat betreft het gebruik van onderaanneming op bouwerven van publieke en private opdrachtgevers, toont een rapport²⁶ van 2024 aan dat gemiddeld 17 ondernemingen actief zijn in de onderaannemingsketens op grote bouwerven in België en dat 20% van deze ketens drie of meer niveaus van onderaanneming omvatten (op basis van data voor 2022 uit de databank '*aangifte van werken*'). De grootste keten die in 2022 werd aangegeven, omvatte 188 ondernemingen, en de langste geïdentificeerde keten telde zeven niveaus van onderaannemers. Verder blijkt dat hoe lager in de onderaannemingsketen, hoe groter het aandeel van buitenlandse onderaannemers is. Zij vertegenwoordigen 22% van het totale aantal onderaannemers, maar dit aandeel stijgt tot 40% op het vierde niveau van de keten, en zijn voornamelijk afkomstig uit Polen. In dergelijke lange onderaannemingsketens nemen de risico's op niet-naleving van de arbeidsvoorwaarden, en dus ook de risico's op sociale fraude en sociale dumping, aanzienlijk toe, zoals uit verschillende studies is gebleken. Bovendien kan het gebrek aan transparantie en een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid de controle op de naleving van de geldende regels sterk bemoeilijken. Dit geldt in het bijzonder wanneer het moeilijk is om de aansprakelijke onderneming te identificeren, wat tevens de invordering van achterstallige lonen in het gedrang brengt.

- **Toch blijkt uit de juridische literatuur, en dit werd bevestigd in de focusgroepen, dat onderaanneming een onderwerp blijft dat weinig aandacht krijgt bij de aanbestedende diensten.** Het gebruik ervan wordt meestal gewoon toegestaan, zonder echte specifieke behandeling, zowel vooraf bij het opstellen van het bestek als achteraf bij de uitvoering van de werken.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0320>

²⁵ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

²⁶ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024, disponible sur : <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

- **Wat betreft het gebruik van milieu- en sociale clausules en de naleving ervan, dient te worden benadrukt dat de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten de aanbestedende diensten reeds een kader biedt waarbinnen dergelijke clausules kunnen worden opgenomen, ongeacht de fase van de overheidsopdracht (behoeftebepaling, selectie, gunning en uitvoering).** Op federaal niveau dient bovendien gewezen te worden op de Gids voor Duurzame Aankopen²⁷, die onder meer verwijst naar de Europese groene clausules.
- **Het Waalse Gewest heeft verschillende omzendbrieven aangenomen met als doel een beleid inzake verantwoorde overheidsaankopen te bevorderen, en meer in het bijzonder om milieu-, sociale en ethische clausules in overheidsopdrachten op te nemen.** Deze omzendbrieven verwijzen onder meer naar verschillende documenten en hulpmiddelen (helpdesk, handleidingen, opleidingen, modelbestekken,...) om de Waalse aanbestedende diensten te ondersteunen bij het implementeren van dit beleid.
- Het Vlaams Gewest heeft in mei 2024 een tool online geplaatst waarmee op eenvoudige wijze duurzame clausules kunnen worden gevonden om ze in de opdrachtdocumenten op te nemen. Het gaat om de **MVOO-criteriatool**.²⁸ Wat overheidsopdrachten voor bouwwerken betreft, wordt de kwestie van onderaanneming echter niet rechtstreeks behandeld in de modelclausules die in de tool zijn opgenomen. **Het Waalse Gewest werkt momenteel aan een gelijkaardige tool, waarvan de lancering in 2026 wordt verwacht.**
- **De analyse van het juridisch kader en de praktijk in Frankrijk maakt het mogelijk om goede praktijken en aanbevelingen op het gebied van onderaanneming te identificeren.** In Frankrijk moeten de betalingsvoorwaarden van de onderaannemer worden goedgekeurd door de aanbestedende dienst vóór de start van de uitvoering van de prestaties door de onderaannemer. De aanbestedende dienst kan op verzoek ook toegang krijgen tot het onderaannemingscontract. Dit maakt het mogelijk om afwijkingen tussen de bepalingen in het onderaannemingscontract en die in het hoofdcontract te controleren. Er bestaat ook een verplichting om op het nationale open dataportaal²⁹ de essentiële gegevens van overheidsopdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan € 40 000 te publiceren. Daaronder vallen ook gegevens met betrekking tot onderaanneming en de milieu- en sociale aspecten van de opdracht. De website *“laclauseverte.fr”*³⁰ bundelt in dit verband een reeks voorbeelden van clausules afkomstig uit de praktijk van duurzame overheidsopdrachten in Frankrijk, met name in het kader van onderaanneming. Tenslotte beschrijven verschillende rapporten goede praktijken en aanbevelingen in Frankrijk, zoals het organiseren van startvergaderingen en andere overlegmomenten waarbij onderaannemers betrokken zijn, of het opleggen van aanzienlijke sancties bij niet-aangegeven onderaanneming, dit na een voorafgaande ingebrekestelling en opschorting van de prestaties totdat de situatie is geregulariseerd.
- **De beschikbare academische literatuur suggereert dat kleine en gedecentraliseerde aanbestedende diensten mogelijks niet beschikken over de noodzakelijke structuren om de activiteiten inzake planning, ontwerp en opvolging van de werken doeltreffend uit te voeren.** Verschillende studies tonen aan dat hoe kleiner de aanbestedende dienst is, hoe minder goed deze is uitgerust voor de realisatie van publieke aanbestedingen. Omgekeerd bevinden grotere aanbestedende diensten, die over meer ervaring beschikken, zich doorgaans in een gunstigere positie om dergelijke capaciteit te ontwikkelen en de publieke aanbestedingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn efficiënter te beheren, al kan hun omvang op zijn beurt ook uiteenlopende moeilijkheden met zich meebrengen.

²⁷ <https://gidsvoorduurzameaankopen.be/index.html>

²⁸ <https://www.mvoocriteria.be/nl>

²⁹ <https://www.data.gouv.fr/>

³⁰ <https://laclauseverte.fr/>

- **De academische literatuur geeft aan dat de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten veelal moeilijk blijft door financiële, personele en administratieve beperkingen.** Micro-ondernemingen (inclusief zelfstandigen) in het bijzonder beschikken over beperkte middelen om toegang te krijgen tot aanbestedingen en hun offertes voor te bereiden. Transparantie speelt een essentiële rol om ondernemingen in staat te stellen de beschikbare kansen te identificeren. De publicatie van aankondigingen, het toekennen van voldoende tijd om offertes voor te bereiden en het duidelijk definiëren van prestatievereisten zijn bijzonder belangrijk voor kmo's, die over beperktere middelen en competenties beschikken om informatie over overheidsopdrachten te verkrijgen, te analyseren en in hun offertes te verwerken.
- **De academische literatuur schetst een genuanceerd beeld over de impact van het opsplitsen van overheidsopdrachten op de deelname en het succes van kmo's als hoofdaannemer.** Sommige studies suggereren dat een gecoördineerde opdeling de deelname van kmo's kan bevorderen, terwijl andere studies aantonen dat deze praktijk hun slaagkansen niet significant verbetert. De opdeling in percelen kan echter wel de slaagkansen van kmo's vergroten, zonder noodzakelijk hun bereidheid om een offerte in te dienen te verhogen. Dit onderstreept de noodzaak om rekening te houden met de specifieke kenmerken van opdrachten, in plaats van systematisch over te gaan tot opsplitsing. Over het algemeen geeft de academische literatuur aan dat aanbestedende diensten de deelname van kmo's niet zozeer kunnen versterken door voorkeursmaatregelen in te voeren, maar eerder door de algemene kwaliteit van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.

De aanbevelingen die aan het einde van het rapport worden geformuleerd, houden rekening met al deze elementen die in de literatuur naar voren worden gebracht.

Resultaten van de kwantitatieve analyse van de gegevens

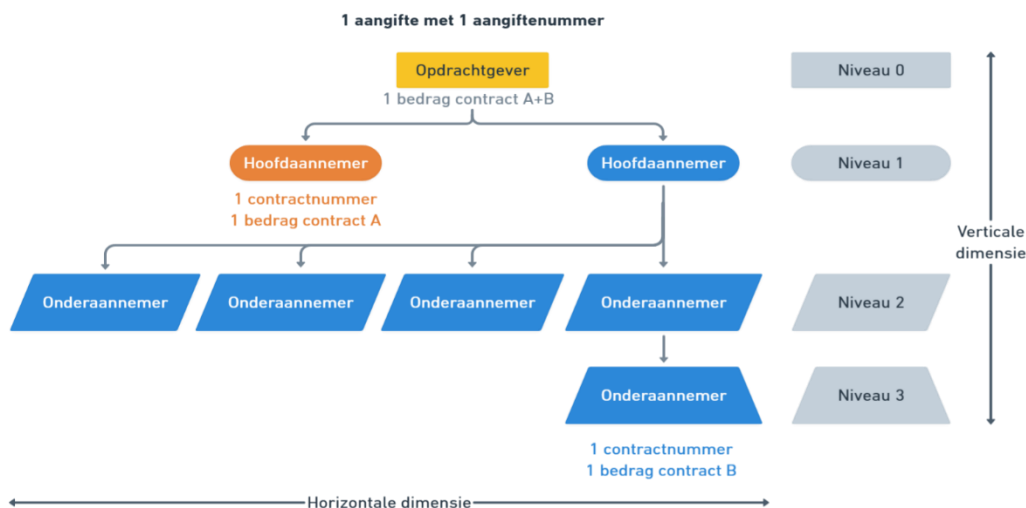
Om empirisch bewijs te verzamelen en zo inzicht te krijgen in de praktijken op het terrein met betrekking tot onderaanneming bij Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector, worden de administratieve gegevens uit de databank 'Aangifte van werken'³¹, van toepassing op werken in onroerende staat in 2024, geanalyseerd. De analyse van de gegevens uit de databank 'Aangifte van werken' maakt het mogelijk om een beeld te krijgen op de omvang en het profiel van onderaanneming en om deze realiteit te confronteren met de doelstellingen die zijn vastgelegd in de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten.

In totaal waren er in 2024 6 160 unieke aangiften van werken lopende in het kader van Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector. Deze aangiften hadden betrekking op 568 unieke opdrachtgevers, 1 093 unieke hoofdaannemers en 11 237 unieke onderaannemers.

De meeste opdrachtgevers zijn gemeentelijke overheden (45%) en openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) (12,5%).

³¹ Een aangifte van werken is verplicht voor activiteiten die vallen onder de artikelen 30bis en 30ter van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid van werknemers (Belgisch Staatsblad, 25 juli 1969). De gegevens die ons werden verstrekt hebben betrekking op de aangifte van onroerende werken, en vallen dus onder artikel 30bis. Deze werken worden aangegeven bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).

Voorbeeld van een keten van onderaanneming in de databank van de aangiften van werken



* Het betreft een fictief voorbeeld, uitgewerkt door de auteurs. Deze figuur werd gemaakt met behulp van de tool Whimsical. Bron: Auteurs, op basis van de aangiften van werken 2024 van de RSZ.

Gemiddeld telt een onderaannemingsketen bij openbare bouwopdrachten in Wallonië 8,5 actieve ondernemingen (het gemiddelde cijfer voor de volledige onderaannemingsketen), waarvan 1,2 hoofdaannemers en 7,3 onderaannemers. **Meer dan de helft van de onderaannemingsketens (50,5%) bestaat uit maximaal vier ondernemingen.**

De verticale dimensie van de ketens (zie de bovenstaande figuur) kan worden geanalyseerd door het maximale niveau te bekijken waarop onderaannemers optreden en door na te gaan of de ketenbepaling die geldt voor overheidsopdrachten in de bouwsector wordt nageleefd. **Ongeveer 8,6% van de aangiften bevat geen onderaannemers. Twee op de drie ketens hebben één niveau van onderaanneming**, terwijl één op de vijf ketens er twee heeft. 4,2% bereikt drie niveaus, en slechts 0,2% omvat vier niveaus of meer. Wat betreft de verticale dimensie van de keten is meer dan drie kwart van de onderaannemers actief op het eerste niveau van onderaanneming.

Wat betreft het vestigingsland van de ondernemingen bij openbare bouwopdrachten in Wallonië, bevat 21,6% van de aangiften ten minste één buitenlandse onderaannemer of hoofdaannemer. Dit percentage ligt beduidend hoger in Vlaanderen (31,7%). **In totaal is 14,3% van de onderaannemers in het buitenland gevestigd, wat betekent dat 86% van de onderaannemers die actief zijn in de onderaannemingsketens in België is gevestigd.** Daarnaast blijkt dat in de meeste gevallen het aandeel niet in België gevestigde onderaannemers toeneemt naarmate men lager in de keten komt, onder meer door een toename van Poolse onderaannemers. Een interessante combinatie om te analyseren is het vestigingsland van de buitenlandse onderaannemer en de activiteit die men uitvoert. **Een duidelijke specialisatie is merkbaar bij Portugese en Luxemburgse onderaannemers.** Zo voert meer dan drie op tien Portugese onderaannemers (31,8%) metsel- en betonwerk uit, terwijl 30,2% van de Luxemburgse onderaannemers wegenwerken uitvoert. Poolse onderaannemers zijn voornamelijk actief in metsel- en betonwerk (22,6%) en dak- en waterdichtingswerken (18,9%). Voor Franse onderaannemers zijn de belangrijkste activiteiten meer verspreid: ongeveer 15% voert wegenwerken of grondwerken uit. **Bovendien blijkt dat de activiteiten variëren afhankelijk van de nabijheid van het land.** De buurlanden van Wallonië (Frankrijk en Luxemburg) zijn gespecialiseerd in wegenwerken, terwijl verder gelegen landen (Portugal en Polen) zich concentreren op metsel- en betonwerk.

In totaal is 87,4% van de ondernemingen die aanwezig zijn in de onderaannemingsketens op publieke werven in België gevestigd. **De overgrote meerderheid van de hoofdaannemers (98,4%) en onderaannemers (85,7%) in de onderaannemingsketens op werven van publieke opdrachtgevers in Wallonië zijn ondernemingen die in België gevestigd zijn.**³² Op het eerste niveau van onderaanneming is 91,3% van de onderaannemers in België gevestigd. Pas op het tweede niveau van onderaanneming en op lagere niveaus ligt het aandeel in België gevestigde onderaannemers duidelijk lager (79,1% op niveau 2 en 66,8% op niveau 3). **Dit wekt de indruk dat doelstelling 2 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten al grotendeels is bereikt. Dit roept bovendien de vraag op of de beperking van de onderaannemingsketen op publieke werven een impact heeft op het aantal Belgische en buitenlandse onderaannemers. De beschikbare gegevens laten niet toe om hierover een eenduidige uitspraak te doen.** Een eerdere studie heeft aangetoond dat naarmate men lager in de onderaannemingsketen gaat, het aandeel buitenlandse onderaannemers toeneemt.³³ In absolute cijfers waren de meeste buitenlandse onderaannemers echter aanwezig op het tweede of derde niveau van onderaanneming.

In 56% van de onderaannemingsketens in de Waalse openbare bouwopdrachten is er minstens één zelfstandige aanwezig.³⁴ In 7% van de aangiften is minstens één van de hoofdaannemers een zelfstandige. In totaal is ongeveer vier op de tien ondernemingen die aanwezig zijn in de onderaannemingsketens een zelfstandige. **Deze resultaten suggereren dat zelfstandigen een aanzienlijk aandeel vertegenwoordigen van de ondernemingen die actief zijn in overheidsopdrachten. Het gaat hier opnieuw om een empirische vaststelling die nuttig is in het kader van doelstelling 2 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten.**

Ten slotte is de mate van concentratie van samenwerking tussen hoofd- en onderaannemers een belangrijke vraag. Het is namelijk mogelijk dat een kleine groep van hoofd- en onderaannemers regelmatig samenwerken aan een groot aantal projecten, wat zou leiden tot een sterke concentratie. Een sterke concentratie zou het moeilijk kunnen maken om doelstelling 2 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten te realiseren. **Uit de analyse blijkt dat 12% van de hoofdaannemers betrokken is bij tien of meer overheidsopdrachten.**

Analyse van een vragenlijst bij de Waalse gemeenten

De Waalse overheidsdiensten (SPW) hebben in het eerste kwartaal van 2025 semigestructureerde interviews uitgevoerd bij een representatieve steekproef van 22 Waalse gemeenten en steden. Deze gemeenten en steden werden ondervraagd over het proces van het gunnen van overheidsopdrachten door hun diensten. Voorafgaand elk mondeling interview werd een korte online enquête uitgevoerd. De volgende conclusies kunnen hieruit worden getrokken:

- Het overheersende gevoel bij de vertegenwoordigers van de ondervraagde gemeenten en steden is dat, in tegenstelling tot het belang dat in de academische literatuur wordt toegekend aan problemen in de onderaannemingsketens, problemen met onderaanneming niet vaak voorkomen, hetzij omdat

³² Wat in lijn ligt met wat door de Europese Commissie in de evaluatie van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten (SWD(2025) 333 final) werd gesteld: "Slechts ongeveer 4% van de totale gegunde waarde en 2% van het aantal gunningen werd rechtstreeks toegekend aan ondernemingen gevestigd in andere EU-lidstaten of derde landen (met aanzienlijke verschillen tussen lidstaten), terwijl indirecte grensoverschrijdende aanbestedingen ongeveer 20% van de totale aanbestedingen uitmaken (waarvan 80% intra-EU en 20% extra-EU)."

³³ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024. <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

³⁴ Een zelfstandige is een natuurlijk persoon die in België een beroepsactiviteit uitoefent zonder hiervoor verbonden te zijn door een arbeidsovereenkomst of een ambtenarenstatuut.

onderaanneming weinig voorkomt, hetzij omdat de gemeenten geen rechtstreeks contact hebben met de onderaannemers, hetzij omdat er eenvoudigweg geen problemen zijn die verband houden met onderaanneming.

- Er zijn grote verschillen in de controles die door de gemeenten en steden worden uitgevoerd, als gevolg van verschillen in beschikbare capaciteit en expertise.

Wat betreft de verenigbaarheid van de beschreven praktijken van onderaanneming met de strategische doelstellingen van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten, lijkt er vooral een focus te liggen op de eerste doelstelling, namelijk *'de professionalisering van overheidsopdrachten, het beheren van juridische risico's en het optimaliseren van de procedures voor de gunning van opdrachten'*. Tijdens de interviews hebben de gemeenten en steden duidelijk de noodzaak geuit om de gunningsprocessen van overheidsopdrachten te vereenvoudigen. Ook de vierde doelstelling kwam aan bod bij de interviews, namelijk *'het versterken van kennis en beleid door besluitvormers een overzicht te geven van overheidsopdrachten en operators in staat te stellen hun aankoopbeleid te sturen.'* De ondervraagde gemeenten geven inderdaad aan dat er op dit vlak een reële behoefte bestaat.

Interviews en focusgroepen

Om de academische literatuur, de analyse van de data uit de databank *"Aangifte van werken"* en de juridische analyse te toetsen aan de inzichten van actoren uit het werkveld omtrent de opportuniteiten en uitdagingen die onderaanneming in Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector met zich meebrengt, **werden een tiental semigestructureerde interviews uitgevoerd. Verder werden de voorlopige onderzoeksresultaten gepresenteerd en getest tijdens drie focusgroepen die plaatsvonden in Namen op 13, 16 en 17 oktober 2025.** De deelnemers aan deze interviews en focusgroepen omvatten vertegenwoordigers van aanbestedende overheden, de toezichthoudende autoriteiten, adviesorganisaties en sociale partners.

Er tekenen zich vooral convergentiepunten af met betrekking tot de noodzaak om overheidsopdrachten te professionaliseren (zie doelstelling 1 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten), waarbij sommige deelnemers pleiten voor een gewestelijk opleidings- en structureel technisch ondersteuningsplan, of zelfs voor een begeleidingscentrum en technisch bemiddelaar. **Ook de behoefte om overheidsopdrachten op lange termijn te plannen, niet alleen per aanbestedende overheid, maar ook per type werken en geografische zone, en deze planning te communiceren aan de relevante actoren wordt nodig geacht.** Dit zou mogelijks ook de kwaliteit van de werken en de afhankelijkheid van buitenlandse onderaannemers te goede komen (onder meer dankzij een betere interne planning van de nodige en nuttige investeringen).

Voor andere aspecten bestaat er op het niveau van de principes een consensus, maar zijn de concrete uitvoeringsmodaliteiten minder duidelijk. Zo richt de controle op de uitvoering van overheidsopdrachten zich hoofdzakelijk op het verzamelen van verschillende attesten, zonder dat deze informatie noodzakelijk systematisch op de werven zelf wordt gecontroleerd. **Dit leidt tot een consensus over de noodzaak om de controle op de naleving van sociale en milieuverplichtingen in het algemeen, en van de desbetreffende clausules in het bijzonder, op het terrein te verbeteren.**

Toch kunnen de concrete problemen bij de uitvoering van de overheidsopdracht zich opstapelen, terwijl er geen consensus bestaat tussen de betrokken actoren over de te nemen maatregelen. Ten eerste is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de actoren die belast zijn met de controle onvoldoende duidelijk, hetzij vanwege administratieve capaciteit, hetzij vanwege professionele specialisatie,

of nog vanwege een opvatting over of organisatie van de rollen waarbij deze in de tijd zijn opgedeeld (bv. een rol die beperkt blijft tot de gunningsprocedure, zonder voortzetting in de uitvoeringsfase). *Ten tweede* worden de in de wetgeving voorziene sancties niet optimaal benut. Deze sancties zijn recent versterkt door een verankering in het Sociaal Strafwetboek. Deze hervorming moet worden ondersteund door geloofwaardige en proportionele onderzoeksmechanismen om de bestaande administratieve lasten te verlichten. *Ten derde* kan de verantwoordelijkheid van de hoofdaannemer voor het toezicht op zijn onderaannemers worden voorzien in de bestekken, maar wanneer dit het geval is, is deze verantwoordelijkheid in de praktijk moeilijk uit te oefenen wegens een gebrek aan voldoende personeel en soms ook aan opleiding van het personeel in het veld. *Ten vierde* worden aanbestedende overheden geconfronteerd met een praktisch dilemma tussen enerzijds het verzekeren van de controle op de regelmatigheid en conformiteit van overheidsopdrachten met het bestek en de sociale en milieuwetgeving, en anderzijds de noodzaak om de werken binnen de vooropgestelde termijnen en budgetten te voltooien. Elke vorm van controle (en de gevolgen van een negatieve controle) vergt administratief gezien tijd. *Tenslotte* zijn er onzekerheden en ambiguïteiten bij verschillende actoren over bepaalde aspecten van onderaanneming en de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten in de bouwsector. Daarom wordt digitalisering door sommigen gezien als de sleutel om de administratieve lasten te verlichten, informatie te centraliseren en de traceerbaarheid te garanderen. Anderen wijzen echter op de negatieve ervaring met het e-Procurement-platform en de technische uitdagingen van de strikte vormvereisten van elektronische handtekeningen, die de grenzen van digitalisering op dit domein aantonen.

Conclusies

Onderaanneming brengt op zichzelf niet meer problemen met zich mee dan andere aspecten van overheidsopdrachten, ook al vormen de uitdagingen rond de controle op de naleving van sociale en milieueisen zeker een belangrijk aandachtspunt binnen onderaanneming. Niettemin voldoen overheidsopdrachten momenteel niet volledig aan de verwachtingen, zoals blijkt uit de Europese initiatieven om de toepasselijke richtlijnen te hervormen.

In dat opzicht zijn onderaanneming en, meer in het algemeen, de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten illustratief voor de tekortkomingen van de huidige praktijken inzake overheidsopdrachten (bv. de digitalisering van procedures die voor sommige actoren complex kan zijn om te doorlopen, formaliteiten die soms moeilijk te begrijpen zijn, enz.). Wat een belemmering vormt voor de optimalisering van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten.

Conclusie 1 – Er zijn door de jaren heen talrijke instrumenten ontwikkeld met betrekking tot verantwoorde overheidsopdrachten en de inclusie van kmo's in overheidsopdrachten, en dit op een gefragmenteerde en onsamenhangende manier, afhankelijk van de bevoegdheden en de belangen van de actoren, zowel op Europees, Belgisch als Waals niveau, alsook op de websites van overheidsinstanties, beroepsverenigingen en organisaties die beroepsopleidingen ondersteunen. Niettemin kan er een recente en geleidelijke tendens tot coördinatie en bundeling worden waargenomen bij verschillende actoren, zowel op Belgisch als op Waals niveau.

Conclusie 2 – De politieke wil om kmo's beter te betrekken bij overheidsopdrachten is aanwezig in de strategieën van de Waalse overheden. In het algemeen blijkt dat kmo's (inclusief zelfstandigen) goed vertegenwoordigd zijn bij Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector. Er bestaan echter veel soorten kmo's. Niet alle kmo's staan op gelijke voet wat betreft deelname aan overheidsopdrachten, dit omwille van hun omvang, hun ervaring of hun werkterrein (sectoraal of geografisch).

Conclusie 3 – Praktijken van goed beheer van contractuele relaties worden erkend als bevorderlijk voor de goede uitvoering van overheidsopdrachten. Het gaat daarbij met name om de planning van de werken, de communicatie tijdens de uitvoering en een goed begrip van de wederzijdse verplichtingen van de partijen bij de overheidsopdracht. Onder deze praktijken vallen in het bijzonder de vergaderingen ter voorstelling van de opdracht vóór de lancering, de startvergaderingen (kick-off) aan het begin van de uitvoering van de overheidsopdracht, alsook de debriefing nadien. Het belang om deze praktijken te ontwikkelen als antwoord op de specifieke kenmerken van onderaanneming lijkt unaniem te worden erkend.

Conclusie 4 – De kwantitatieve analyse van de data uit de databank “*Aangifte van werken*” toont aan dat doelstelling 2 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten grotendeels bereikt is, aangezien meer dan 87% van de ondernemingen die aanwezig zijn in de onderaannemingsketens bij Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector in België gevestigde ondernemingen zijn. Het blijft echter moeilijk, gelet op de beschikbare gegevens, om te beoordelen in welke mate de beperking van het aantal niveaus in de onderaannemingsketens van overheidsopdrachten heeft bijgedragen aan dit hoge percentage van in België gevestigde ondernemingen.³⁵

Conclusie 5 – Wat betreft de realisatie van doelstelling 3 van de Waalse strategie voor verantwoorde overheidsopdrachten, namelijk het duurzamer maken van overheidsopdrachten door ecologisch duurzame ontwikkeling, economische efficiëntie en sociale rechtvaardigheid met elkaar te verzoenen, zonder de concurrentie te verstoren, blijkt uit de analyse van inspectiegegevens dat een hoog percentage inbreuken op de sociale wetgeving voorkomt (ondanks de beperking van de onderaannemingsketen). Dit wijst op de noodzaak om bijkomende maatregelen in te voeren om de effectiviteit van de sociale wetgeving te waarborgen (en eveneens van de milieuwetgeving, waarvoor momenteel geen systematische gegevens lijken te worden verzameld, zodat hierover op basis van de huidige beschikbare evidentie geen robuuste conclusies kunnen worden getrokken). Daarnaast blijkt dat het aantal controles op de naleving van de sociale wetgeving op werven van publieke opdrachtgevers laag blijft, met name in vergelijking met het aantal controles op werven van private opdrachtgevers.

Conclusie 6 – Wat het opstellen van contracten betreft, bestaat er een verschil tussen milieuaspecten en -clausules enerzijds, en sociale conclusies anderzijds bij aanbestedende overheden. Enerzijds kan de aanbestedende overheid milieudoelstellingen nastreven via milieubepalingen. Anderzijds heeft de overheid ook de mogelijkheid om deze aspecten rechtstreeks op te nemen in de omschrijving van haar behoeften, in de technische bepalingen, enz., wat de volledige overheidsopdracht structureert en een proactieve aanpak vereist vanaf het begin van de procedure. Daarentegen kunnen sociale clausules in een later stadium van de opmaak van het bestek in de overheidsopdracht worden opgenomen.

Conclusie 7 – Uit dit onderzoek blijkt dat, zelfs wanneer sociale clausules worden uitbesteed, dit niet noodzakelijk gebeurt met de bedoeling om zich eraan te onttrekken.

Conclusie 8 – Op kwalitatief vlak roept onderaanneming vragen op omtrent de coördinatie tussen de aanwezige actoren op de werf alsook omtrent het toezicht, maar ze maakt het ook mogelijk om competenties te mobiliseren die ontbreken in bepaalde segmenten van de Belgische economie, of om actoren te betrekken

³⁵ Een eerdere studie (De Smedt & De Wispelaere, 2024) heeft aangetoond dat 20% van de onderaannemers bij bouwwerken in België in het buitenland gevestigd waren (22% voor bedragen boven € 500 000). Deze studie had betrekking op alle werven van publieke en private opdrachtgevers in België voor het referentiejaar 2022. De huidige analyse toont aan dat 17% van de onderaannemers op publieke werven in België in het buitenland gevestigd is. Het gaat dus om een beperkte daling, mogelijk verband houdend met het verschil in jaar (2022 versus 2024). In dat opzicht zou het nuttig zijn om voor hetzelfde jaar het percentage in het buitenland gevestigde onderaannemers op werven van private opdrachtgevers te vergelijken met dat op werven van publieke opdrachtgevers.

die een overheidsopdracht niet zelfstandig zouden kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld omwille van sociale, economische, financiële of geografische redenen).

Conclusie 9 – Op de vraag of er een machtsonevenwicht bestaat tussen de partijen bij een overheidsopdracht, is het moeilijk om een eenduidig antwoord te geven, aangezien deze verhoudingen afhankelijk kunnen zijn van specifieke omstandigheden (zoals de aard van de aanbestedende overheid, de mate van ervaring en bekendheid met de geïdentificeerde behoefte, de omvang van de opdracht, het al dan niet repetitieve karakter ervan, de specifieke dynamieken tussen de betrokken economische actoren, enz.). Niettemin kan worden gesteld dat er een verschil bestaat in de relatie tussen de aanbestedende overheid en de economische actor, enerzijds tijdens de gunningsfase van de overheidsopdracht, waarin de aanbestedende overheid in de positie verkeert om het aankoopproces te beëindigen, en anderzijds tijdens de uitvoeringsfase van de overheidsopdracht, waarin de economische actoren profiteren van informatie-asymmetrie en van het feit dat aanbestedende overheden de prioriteit geven aan de uitvoering van de opdracht binnen de voorziene timing en het voorziene budget, wat hen weinig ruimte laat om problemen aan te kaarten en correcties te eisen.

Conclusie 10 – De uitdaging van overheidsopdrachten ligt in de correcte uitvoering van het contract onder de voorwaarden die in het bestek zijn vastgelegd, zodat de behoefte van de aanbestedende overheid daadwerkelijk wordt vervuld. Er wordt veel aandacht en middelen, zowel in termen van personeel als tijd, besteed aan het opstellen van deze bestekken. Daarentegen lijkt de uitvoeringsfase soms buiten deze aandacht en middelen te vallen. In het algemeen, behalve wanneer zich specifieke problemen voordoen, lijkt er een afstand te bestaan tussen de teams die instaan voor de gunning van opdrachten en de teams die op de werven actief zijn bij de uitvoering van deze opdrachten. In bepaalde gevallen kan deze vaststelling worden genuanceerd voor de grotere aanbestedende overheden, die met name procedures voor feedback vanuit het terrein opzetten, hetzij voor bepaalde werven, hetzij voor terugkerende opdrachten. Deze aanpak maakt een betere anticipatie van problemen mogelijk, zowel aan de kant van de aanbestedende overheid als aan de kant van de hoofdaannemers.

Conclusie 11 – Het rapport biedt geen antwoord op een aantal zaken waarop hopelijk op termijn toch een beter zicht kan verkregen worden.

Ten eerste tracht het rapport bepaalde evoluties te identificeren die verband houden met de invoering van recente verplichtingen en verboden, op basis van gegevens voor referentiejaar 2024. De beperking van onderaannemingsketens bij overheidsopdrachten is echter al geruime tijd van kracht, en dus ook de mogelijke impact van deze wettelijke bepaling. Dit vraagt om gegevens van vóór 2024.

Ten tweede zal het noodzakelijk zijn om de gevolgen te evalueren van de Europese maatregelen die vermoedelijk in de loop van 2026 zullen worden aangenomen en die een impact kunnen hebben op kmo's, de

samenhang van overheidsopdrachten, de uitvoering van overheidsopdrachten, evenals op de sociale en milieugerelateerde aspecten van overheidsopdrachten.³⁶

Ten derde is het rapport gebaseerd op data uit de databank 'aangifte van werken'. Er blijft een zekere mate van onzekerheid bestaan over de vraag in hoeverre de officiële verklaringen in deze databank daadwerkelijk overeenkomen met het werk dat op de werven wordt uitgevoerd.

Ten vierde blijven de juridische en economische verhoudingen tussen de hoofdaannemer en de (buitenlandse) onderaannemers onduidelijk in het rapport. Het is immers niet mogelijk gebleken om rechtstreeks informatie te verzamelen bij de betrokken kmo's (in het bijzonder micro-ondernemingen en zelfstandigen), en dit ondanks pogingen om hierover contact op te nemen. Het is bovendien bijzonder moeilijk om de Waalse kmo's te identificeren die toegang zouden willen krijgen tot Waalse overheidsopdrachten, daartoe stappen ondernemen, maar er uiteindelijk niet in slagen. Het concreet identificeren van de redenen voor dit fenomeen valt buiten het bestek van deze studie.

Ten vijfde is het, om dezelfde reden, niet mogelijk om objectieve gegevens aan te reiken om de vraag te beantwoorden of deelname aan onderaanneming door kmo's een bewuste en gewenste strategie is dan wel een noodzaak. De gesprekken met actoren binnen de Waalse overheidsopdrachten wijzen op mogelijke exogene oorzaken van dit fenomeen, zoals de mogelijkheid voor kmo's om toegang te krijgen tot privéwerken waarmee ze hun orderportefeuille voldoende kunnen vullen.

Aanbevelingen

Er worden twaalf aanbevelingen gedefinieerd, die elk in detail worden uitgewerkt in het rapport. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het systeem in het algemeen (*aanbevelingen 1 en 2*), de gunningsfase (*aanbevelingen 3 en 4*), de uitvoeringsfase (*aanbevelingen 5 tot 8*), het einde van de opdracht (*aanbevelingen 9 en 10*) en ten slotte de monitoringinstrumenten (*aanbevelingen 11 en 12*).

Systeemgerichte aanbevelingen

Aanbeveling 1 – De coördinatie van instrumenten op het gebied van overheidsopdrachten voortzetten en uitbreiden, evenals de strategie versterken om de toegang tot informatie en het leren over overheidsopdrachten te vergemakkelijken.

Aanbeveling 2 – Alle fasen van de levenscyclus van contracten opnemen in de strategische reflectie rond maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten in de bouwsector.

³⁶ Bovendien onderzoekt de studie onderaannemingsketens in de bouwsector waarbij publieke opdrachtgevers betrokken zijn. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen de soorten procedures die tot deze ketens hebben geleid, hoewel dergelijke procedures kunnen verschillen. Deze kunnen zijn georganiseerd onder de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten of de wet van 17 juni 2016 inzake concessieovereenkomsten. Wanneer de eerste van toepassing is, kunnen procedures vallen binnen de zogenaamde "klassieke" of "specifieke" sectoren. Daarnaast is Richtlijn 2014/24 alleen van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde de Europese drempels bereikt (voor overheidsopdrachten voor werken: € 5.404.000 exclusief btw in 2026). Dit creëert een onderscheid tussen opdrachten boven en onder deze drempels. Opdrachten boven de drempel zijn onderworpen aan het Europese wetgevende kader, terwijl opdrachten onder de drempel onder het Belgische wetgevende kader vallen. Verder zijn er ook verschillen wat betreft het type procedure dat kan worden gevolgd (bijvoorbeeld open versus niet-openbare procedures, onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking, opdrachten onder een bepaalde drempel). Deze factoren kunnen zowel de kenmerken van onderaannemingsketens beïnvloeden als de mate waarin de vier doelstellingen van de Waalse overheid kunnen worden gerealiseerd, evenals de mate van flexibiliteit waarover nationale of regionale beleidsmakers beschikken. Gegevens uit de databank "Aangifte van werken" geven echter enkel aan dat de opdrachtgever een overheid is, zonder te specificeren welke procedure werd gevolgd. Toekomstig onderzoek zou daarom de (potentiële) impact van de gebruikte procedure en de waarde van de opdracht (met name of deze boven of onder de specifieke drempel ligt) nader moeten onderzoeken.

Aanbevelingen met betrekking tot de gunningsfase van overheidsopdrachten

Aanbeveling 3 – Richtlijnen opstellen voor het wenselijke en optimale gebruik van onderaanneming.

Aanbeveling 4 – Het gebruik van bestaande modellen van bestekken en relevante standaardclausules optimaliseren.

Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten

Aanbeveling 5 – Ontwikkeling van een communicatieve aanpak met betrekking tot het werfbeheer.

Aanbeveling 6 – Bewustmaking van de uitdagingen van controle in de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten, in het bijzonder wanneer er onderaanneming is.

Aanbeveling 7 – Duidelijke afbakening van de rollen van elke met controle belaste entiteit om een alomvattende dekking te waarborgen.

Aanbeveling 8 – Versterking van het werfbeheer en de controle ervan, met name door het opleggen van proportionele sancties.

Aanbevelingen met betrekking tot het einde van overheidsopdrachten

Aanbeveling 9 – Een cultuur van dialoog bevorderen op basis van een debriefing.

Aanbeveling 10 – Het gebruik van een verklaring/certificaat van goede uitvoering algemeen invoeren.

Aanbevelingen met betrekking tot monitoringinstrumenten

Aanbeveling 11 – Definitie van indicatoren met betrekking tot onderaanneming bij Waalse overheidsopdrachten in de bouwsector en het verzamelen van gegevens voor een betere monitoring.

Aanbeveling 12 – Evaluatie van de impact van mogelijke/in voege zijnde maatregelen met betrekking tot de onderaannemingsketens.

Summary

Context

Subcontracting chains in the construction sector arise when a main contractor engages one or more subcontractors to carry out specific tasks, who in turn may operate in the same way. This practice enables (sub)contractors, among other things, to rely on expertise they do not possess themselves, to organise construction work flexibly, and to control costs. Given the volatile, seasonal, and flexible nature of the construction sector, subcontracting is widely used. However, the frequent use of subcontracting raises several questions, both regarding the access of SMEs to public procurement and the compliance with social and environmental regulations in the execution of public contracts. For instance, available evidence shows that long and complex subcontracting chains in the construction sector are associated with an increased risk of non-compliance with social legislation and pose a challenge for social inspection services in terms of monitoring and enforcement.

In order to gain a better understanding of the specific characteristics of subcontracting chains in public procurement for construction works (namely the formal procedure whereby a contracting authority awards a public works contract, in compliance with the principles of transparency, equality, non-discrimination and, more generally, competition) **in Wallonia, further research on this topic has been carried out at the request of the Walloon Public Service.**

Objectives of the research

The research project has two main objectives:

- To understand the reality of subcontracting in public procurement in Wallonia, particularly for construction works;
- To assess the extent to which the observed practices comply with the four objectives of the “*Walloon strategy for responsible public procurement*”³⁷, namely:
 - 1) the professionalisation of public procurement;
 - 2) facilitating access to public procurement for Walloon businesses;
 - 3) strengthening economic, social, and environmental sustainability; and
 - 4) enhancing knowledge and governance by enabling ‘decision-makers’ to have an overview of public procurement and allowing stakeholders to steer their procurement policies.

Research methodology

The research is based on a combination of several complementary methods, namely:

- a literature review (legal and economic);
- a quantitative analysis based on the database “*declaration of works*” of the National Social Security Office (NSSO);

³⁷ <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/strategie-de-la-commande-publique-responsable.html>

- an analysis of a questionnaire administered to around twenty Walloon municipalities regarding the public procurements they carry out;
- semi-structured interviews with stakeholders from the sector;
- three focus groups with stakeholders from the sector.

Literature review and good practices

- **At European, Belgian, and Walloon levels, increasing efforts are being made to achieve sustainable public procurement, in which public authorities integrate environmental, social, and economic criteria across all stages of the procurement process (award, execution, monitoring, and control),** in particular with a view to combating unfair competition, social dumping, and promoting sustainability. This approach is also based on the idea that public authorities have an exemplary role to play in this regard. For instance, the “Letta” report highlights the important role of public procurement in achieving social, environmental, and innovative objectives by stating the following: *“the public procurement market should be leveraged as a key instrument for promoting social value, enhancing social capital, and aligning with the EU’s ambitions for green and digital transformations. Prioritising these aspects ensures that public expenditures contribute positively towards these objectives”*.³⁸
- Although public procurement is mainly governed by the European directives³⁹ adopted in 2014 and transposed into Belgian law⁴⁰ in 2016, two observations should nevertheless be taken into account. First, **public procurement is increasingly regulated by specific sectoral instruments, leading to a certain fragmentation of its legal framework and making it more difficult for economic operators and public authorities to navigate these varying requirements and fully exploit all available opportunities.** Second, **the European Union has launched a reform of the public procurement directives⁴¹** to take into account environmental (*“buying green”*) and social (*“buying social”*) considerations in public procurement, and to better involve SMEs in public procurement. These objectives of the European Union correspond to objectives 2 and 3 of the Walloon strategy for responsible public procurement.
- The analysis of the various legal sources relating to subcontracting shows that its use constitutes a mechanism that enables SMEs to gain access to, and where appropriate participate in, the performance of a public contract. Hence subcontracting is often necessary and is something that must already be taken into account at the design stage of the contract.
- **The applicable legislation on public procurement in Belgium already includes a set of rules that enable contracting authorities to frame subcontracting, make use of it, and manage many of the potential difficulties that may arise.** The effective application of these legal provisions must be fully ensured, which implies, among other things, that *a*) control mechanisms (e.g., supervision and inspection) are put in place with sufficient resources allocated, and *b*) the regulatory instruments are supplemented by an additional framework within the procurement documents themselves (i.e., the tender specifications), in order to address the specific nature of each contract in a proportionate manner.

³⁸ E. Letta, *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (eigen vertaling).

³⁹ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts; Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement; Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

⁴⁰ Law of 17 June 2016 on public procurement and the Law of 17 June 2016 on concession contracts.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision_en

- **Various legal measures can be considered to prevent infringements of social legislation within subcontracting chains, some of which are also facilitated by European regulations.** In a report published by the European Commission on the application and implementation of Directive 2018/957 (amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services)⁴², ‘good practices’ include, among others, limiting the number of levels in the subcontracting chain and/or extending liability for unpaid wages.
- **Belgium has already introduced important preventive measures**, such as limiting subcontracting chains in public procurement to two or three levels and prohibiting purely financial subcontracting. These measures contribute to the implementation of objective 3 of the Walloon strategy for socially responsible public procurement. Moreover, this makes Belgium an interesting case study for assessing the effectiveness of these measures. Nonetheless, there remain opportunities for improvement, for example with regard to joint and several liability for unpaid wages as provided for in Article 12 of Directive 2014/67/EU⁴³. In addition, the possibilities offered by Article 71 of Directive 2014/24 on subcontracting in public procurement still appear to be underutilised.
- Regarding the use of subcontracting on construction sites of public and private clients, a 2024 report⁴⁴ shows that, on average, 17 companies are involved in subcontracting chains on large construction sites in Belgium, and that 20% of these chains include three or more levels of subcontracting (based on data from the database ‘*declaration of works*’ for reference year 2022). The largest chain reported in 2022 involved 188 companies, while the longest identified chain comprised seven levels of subcontractors. Furthermore, it appears that the lower one goes down the subcontracting chain, the higher the share of foreign subcontractors. They represent 22% of the total number of subcontractors, increasing to 40% at the fourth level of the chain, and are mainly from Poland. In such long subcontracting chains, the risks of non-compliance with labour conditions, and therefore also the risks of social fraud and social dumping, increase significantly, as shown by various studies. In addition, the lack of transparency and clearly defined responsibility can greatly hinder compliance monitoring, particularly due to difficulties in identifying the liable company, which also jeopardises the recovery of unpaid wages.
- Nevertheless, **legal literature shows, and this was confirmed in the focus groups, that subcontracting remains a topic that receives little attention from contracting authorities.** Its use is generally simply permitted without any real specific treatment, both upstream in the drafting of the tender documents and downstream during the execution of the works.
- **With regard to the use of environmental and social clauses and their compliance, it should be emphasised that the Law of 17 June 2016 on public procurement already provides contracting authorities with a framework within which such clauses can be included, regardless of the stage of the procurement process (needs assessment, selection, award and execution).** At the federal level, reference should also be made to the Guide to Sustainable Procurement,⁴⁵ which notably refers to the European green clauses.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A320%3AFIN&qid=1714489010124>

⁴³ Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

⁴⁴ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024. <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

⁴⁵ <https://qidsvoorduurzameaankopen.be/index.html>

- **The Walloon Region has adopted several circulars aimed at promoting a policy of responsible public procurement, and more specifically at incorporating environmental, social, and ethical clauses into public contracts.** These circulars refer, among other things, to various documents and tools (helpdesks, guides, training, standard specifications, etc.) to support Walloon contracting authorities in implementing this policy.
- The Flemish Region published an online tool in May 2024 that makes it easy to find sustainable clauses to include in procurement documents. This is **the public procurement (MVOO) criteria tool**.⁴⁶ With regard to public procurement contracts, however, subcontracting is not directly addressed in the model clauses included in the tool. The Walloon Region is currently developing a similar service, the publication of which is expected in 2026.
- **The analysis of the legal framework and practice in France makes it possible to identify good practices and recommendations regarding subcontracting.** In France, the subcontractor's payment terms must be approved by the contracting authority before the subcontractor begins performing the services. The contracting authority may also access the subcontracting contract upon request. This allows verification of any discrepancies between the provisions in the subcontracting contract and those in the main contract. There is also an obligation to publish essential data on public contracts with a value equal to or above € 40 000 on the national open data portal.⁴⁷ This includes data relating to subcontracting as well as the environmental and social aspects of the contract. The website "*laclauseverte.fr*"⁴⁸ brings together a range of examples of clauses drawn from sustainable public procurement practices in France, particularly in the context of subcontracting. Finally, several reports describe good practices and recommendations in France, such as organising kick-off meetings and other consultation moments involving subcontractors, or imposing penalties in cases of undeclared subcontracting, following prior formal notice and suspension of performance until the situation is rectified.
- **The available academic literature suggests that small and decentralised contracting authorities may not have the necessary structures to effectively carry out planning, design, and monitoring of the construction works.** Several studies show that the smaller the contracting authority, the less well equipped it is to deliver public projects. Conversely, larger contracting authorities, which have more experience, are generally better positioned to develop such capacity and to manage the public procurement for which they are responsible more efficiently, although their size may also entail various challenges.
- **The academic literature indicates that SME participation in public procurement remains challenging due to financial, human, and administrative constraints.** Micro-enterprises in particular have limited resources to access tenders and prepare their bids. Transparency plays a crucial role in enabling companies to identify available opportunities. The publication of notices, allowing sufficient time to prepare bids, and clearly defining performance requirements are especially important for SMEs, which have more limited resources and capabilities to obtain, analyse, and incorporate procurement information into their bids.
- **The academic literature presents a nuanced picture of the impact of splitting contracts on SME participation and success.** Some studies suggest that a coordinated division can encourage SME participation, while other studies show that this practice does not significantly improve their chances of success. Dividing contracts into lots may, however, increase SMEs' likelihood of success without necessarily increasing

⁴⁶ <https://www.mvoocriteria.be/nl>

⁴⁷ <https://www.data.gouv.fr>

⁴⁸ <https://laclauseverte.fr/>

their propensity to submit a tender. This highlights the need to take into account the specific characteristics of contracts rather than systematically resorting to splitting. Overall, the academic literature indicates that contracting authorities can strengthen SME participation not so much by introducing preferential measures, but rather by improving the overall quality of procurement procedures.

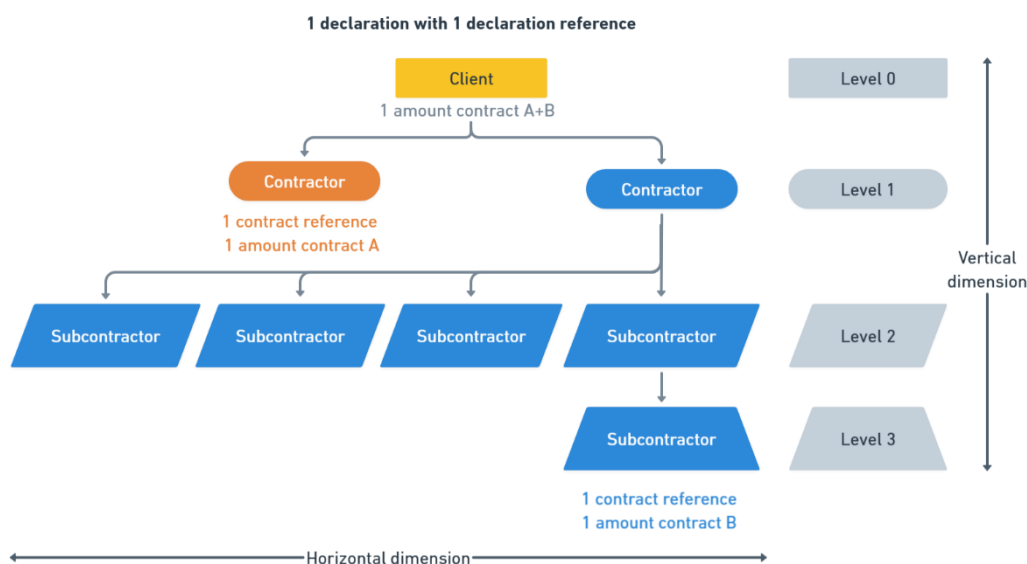
The recommendations formulated at the end of the report take into account all these elements highlighted in the literature.

Results of the quantitative data analysis

To gather empirical evidence and gain insight into on-the-ground practices regarding subcontracting in Walloon public procurement in the construction sector, administrative data from the database ‘Declaration of Works’⁴⁹ applicable to ‘works in immovable property’ in 2024, are analysed. The analysis of data from the “Declaration of Works” database makes it possible to assess the scale of this reality and to compare it with the objectives set out in the Walloon strategy for responsible public procurement.

In total, in 2024, there were 6 160 unique declarations of works ongoing under Walloon public procurement in the construction sector. These declarations involved 568 unique contracting authorities (clients), 1 093 unique contractors, and 11 237 unique subcontractors.

Most clients are municipalities (45%) and public social welfare centres (CPAS/OCMWs) (12.5%).



Example of a subcontracting chain in the “Declaration of Works” database

* This is a fictitious example developed by the authors. This figure was created using the Whimsical tool.
Source: Authors, based on the 2024 declarations of works from the NSSO.

⁴⁹ A ‘declaration of works’ is mandatory for activities falling under Articles 30bis and 30ter of the law of 27 June 1969 revising the decree-law of 28 December 1944 concerning the social security of workers (Belgian Official Gazette, 25 July 1969). The data provided to us concern the declaration of construction works, and therefore fall under Article 30bis. These works are declared to the National Social Security Office (NSSO).

On average, a subcontracting chain in public construction contracts in Wallonia counts 8.5 active companies (the average across the entire subcontracting chain), including 1.2 contractors and 7.3 subcontractors. **More than half of the subcontracting chains (50.5%) consist of a maximum of four companies.**

The vertical dimension of the chains (*see the figure above*) can be analysed by examining the maximum level at which subcontractors operate and by assessing whether the subcontracting chain limitation applicable to public procurement is complied with. **Approximately 8.6% of the declarations do not include any subcontractors. Two out of three chains have one level of subcontracting**, while one out of five chains has two levels. 4.2% reach three levels, and only 0.2% include four levels or more. Regarding the horizontal dimension of the chain, more than three quarters of subcontractors operate at the first level of subcontracting.

With regard to the country of establishment of companies, 21.6% of the declarations include at least one foreign subcontractor or contractor. This percentage is significantly higher in Flanders (31.7%). **In total, 14.3% of subcontractors are established abroad, meaning that 86% of subcontractors active in subcontracting chains in Walloon public construction contracts are based in Belgium.** In addition, it appears that in most cases the share of subcontractors not established in Belgium increases as one moves lower into the chain, partly due to an increase in Polish subcontractors. An interesting combination to analyse is the country of establishment of the foreign subcontractor and the activity performed. **A clear specialisation is observed among Portuguese and Luxembourg subcontractors.** For instance, more than three out of ten Portuguese subcontractors (31.8%) carry out 'masonry and concrete work', while 30.2% of Luxembourg subcontractors are involved in roadworks. Polish subcontractors are mainly active in 'masonry and concrete work' (22.6%) and 'roofing and waterproofing works' (18.9%). For French subcontractors, activities are more diversified: about 15% carry out either roadworks or earthworks. **Furthermore, activities appear to vary depending on geographic proximity.** Wallonia's neighbouring countries (France and Luxembourg) are specialised in roadworks, whereas more distant countries (Portugal and Poland) focus on 'masonry and concrete work'.

In total, 87.4% of the companies present in subcontracting chains on Walloon public procurement sites are established in Belgium. **The vast majority of contractors (98.4%) and subcontractors (85.7%) in subcontracting chains on construction sites of public contracting authorities in Wallonia are companies established in Belgium.**⁵⁰ At the first level of subcontracting, 91.3% of subcontractors are established in Belgium. It is only at the second level of subcontracting and at lower levels that the share of subcontractors established in Belgium is clearly lower (79.1% at level 2 and 66.8% at level 3). **This suggests that objective 2 of the Walloon strategy for responsible public procurement has already been largely achieved. This also raises the question of whether limiting subcontracting chains on public procurement sites has an impact on the number of Belgian and foreign subcontractors. The available data do not allow for a clear conclusion on this matter.** A previous study showed that the lower one goes into the subcontracting chain, the higher the share of foreign subcontractors becomes.⁵¹ However, in absolute terms, most foreign subcontractors were present at the second or third level of subcontracting.

⁵⁰ Which is in line with the findings of the European Commission in its evaluation of the public procurement directives (SWD(2025) 333 final): "Regarding cross-border participation, the evaluation presents a mixed picture. Whereas only about 4% of the total awarded value and 2% of the number of awards were made directly to firms established in other EU Member States or third countries (with significant variations between Member States), indirect cross-border procurement accounts for around 20% of overall procurement (of which 80% is intra-EU procurement and 20% is extra-EU procurement)."

⁵¹ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024. <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

In 56% of subcontracting chains in Walloon public construction contracts, at least one self-employed person is present.⁵² In 7% of the declarations, at least one of the contractors is self-employed. In total, approximately four out of ten companies present in subcontracting chains are self-employed. **These results suggest that self-employed workers represent a significant share of the entities active in public procurement. This is again an empirical finding that is useful in the context of objective 2 of the Walloon strategy for responsible public procurement.**

Finally, **an important question concerns the concentration of collaboration relationships between contractors and subcontractors.** It is possible that a small group of contractors and subcontractors regularly work together on a large number of projects, leading to a high level of concentration. Such a high degree of concentration could make it difficult to achieve objective 2 of the Walloon strategy for responsible public procurement. In this context, **12% of main contractors in the database are involved in ten or more public procurement contracts.**

Analysis of a questionnaire among the Walloon municipalities

In the first quarter of 2025, the Walloon Public Service (SPW) conducted semi-structured interviews with a representative sample of 22 Walloon municipalities. These municipalities were asked about the public procurement process carried out by their departments. A short online survey was conducted prior to each face-to-face interview. The following conclusions can be drawn:

- The prevailing view among representatives of the municipalities surveyed is that, contrary to the importance attached in the literature to problems arising in subcontracting chains, subcontracting issues do not occur frequently, either because subcontracting is uncommon, because the municipalities have no direct contact with subcontractors, or because there are simply no problems related to subcontracting.
- There are significant variations in the controls exercised by municipalities, due to differences in available capacity and expertise.

As regards the compatibility of the subcontracting practices mentioned with the strategic objectives of the Walloon strategy for responsible public procurement, it appears that the focus is primarily on the first objective: *'professionalising public procurement, managing legal risks and optimising procurement procedures'*. During the interviews, the municipalities clearly expressed the need to simplify public procurement processes. The fourth objective was also addressed in the interviews: *'Strengthen knowledge and governance by enabling decision-makers to have an overview of public procurement and operators to steer their purchasing policies.'* The local authorities surveyed indeed indicate that there is a real need in this regard.

Interviews and focus groups

In order to compare the academic literature, the analysis of quantitative data relating to *'declarations of works'*, and the legal analysis with the insights of stakeholders in the field regarding the opportunities and challenges that subcontracting in Walloon public procurement in the construction sector entails, **around ten semi-structured interviews were conducted. Moreover, the preliminary research findings were presented and tested during three focus groups held in Namur on 13, 16, and 17 October 2025.** The participants in these

⁵² A self-employed person is a natural person who carries out a professional activity in Belgium without being bound by an employment contract or by the status of a civil servant.

interviews and focus groups included representatives of contracting authorities, the supervisory authority, advisory organisations, professional federations, and social partners.

There are mainly points of convergence regarding the need to professionalise public procurement (see objective 1 of the Walloon strategy for responsible procurement), with some participants advocating for a regional training and structural technical support plan, or even a support centre and technical mediator. **Furthermore, the need to plan public procurement in the long term, not only by contracting authority but also by type of works and geographical area, and to communicate these plans to the relevant stakeholders is deemed necessary.** This would make it possible to secure investments made by companies, to promote the quality of works, and to reduce dependence on foreign subcontractors (among other things through better internal planning of necessary and useful investments).

For other aspects, there is consensus at the level of principles, but the concrete implementation modalities are less clear. For example, monitoring of the execution of public contracts mainly focuses on collecting various certificates, without this information necessarily being systematically verified on the construction sites themselves. **This leads to a consensus on the need to improve on-site monitoring of compliance with social and environmental obligations in general, and of the relevant clauses in particular.**

Yet the concrete problems in the implementation of the public procurement can accumulate, while there is no consensus among the stakeholders on the measures to be taken. *First*, the distribution of responsibilities among the bodies responsible for monitoring is not sufficiently clear, due to administrative capacity, professional specialisation, or an understanding or organisation of roles whereby these are compartmentalised over time (e.g., a role limited to the award procedure, with no involvement in the execution phase). *Second*, the sanctions provided for in the legislation are not being applied to their full potential. These sanctions have recently been strengthened through their incorporation into the Belgian Social Criminal Code. This reform should be supported by credible and proportionate investigative mechanisms to alleviate the existing administrative burden. *Third*, the responsibility of the contractor for supervising its subcontractors can be included in the tender specifications, but when it is included, it is difficult to enforce in practice due to a lack of sufficient manpower and, in some cases, a lack of training of on-site staff. *Fourth*, contracting authorities face a practical dilemma between ensuring that public contracts comply with the tender specifications and social and environmental legislation, on the one hand, and the need to see the works completed on time and within budget, on the other. Any form of control (and the consequences of a negative assessment) requires administrative time. *Finally*, uncertainties and ambiguities arise among various actors regarding certain aspects of subcontracting and the access of SMEs to public procurement in the construction sector. Thus, for some digitalisation is seen as the key to reducing administrative burdens, centralising information, and ensuring traceability. For others, however, the negative experience with the e-Procurement platform and the technical challenges posed by the formal requirements of electronic signatures highlight the limits of digitalisation in this field.

Conclusions

Subcontracting in itself does not create more problems than other aspects of public procurement, even though the challenges related to monitoring compliance with social and environmental requirements certainly represent an important concern within subcontracting. Nevertheless, public procurement currently does not fully meet expectations, as evidenced by European initiatives to reform the applicable directives.

In that respect, subcontracting and, more generally, the access of SMEs to public procurement illustrate the shortcomings of current public procurement practices (e.g., the digitalisation of procedures, which can be complex for some actors to navigate, formal requirements that are sometimes difficult to understand, etc.) in enabling the optimisation of the Walloon strategy for responsible public procurement.

Conclusion 1 – Over the years, numerous instruments have been developed relating to responsible public procurement and the inclusion of SMEs in public procurement, in a fragmented and uncoordinated manner, depending on the competences and interests of the various stakeholders at European, Belgian, and Walloon levels, as well as on the websites of public authorities, professional associations, and organisations supporting vocational training. Nevertheless, a recent and gradual trend toward coordination and consolidation can be observed among various actors, both at the Belgian and Walloon levels.

Conclusion 2 – The political will to better involve SMEs in public procurement is present in the strategies of the Walloon authorities. In general, SMEs (including self-employed persons) are well represented in Walloon public procurement (and in subcontracting chains) in the construction sector. However, there are many types of SMEs. Not all SMEs are on an equal footing with regard to public procurement, due to their size, their experience, or their fields of activity (sectoral or geographic).

Conclusion 3 – Practices of good management of contractual relationships are recognised as promoting the proper execution of public contracts. These include, in particular, planning of the works, communication during implementation, and a clear understanding of the mutual obligations of the parties to the public contract. Such practices notably include pre-tender briefing meetings, kick-off meetings at the start of contract execution, and debriefings. The importance of developing these practices in response to the specific characteristics of subcontracting, and more generally, appears to be unanimously acknowledged.

Conclusion 4 – The quantitative analysis based on data from the database ‘*declaration of works*’ shows that objective 2 of the Walloon strategy for responsible public procurement has largely been achieved, as more than 87% of the companies present in subcontracting chains on public procurement construction sites in Wallonia are companies established in Belgium. However, given the limitations of the available data, it remains difficult to assess the extent to which limiting the number of levels in subcontracting chains in public procurement has contributed to this high percentage of companies established in Belgium.⁵³

Conclusion 5 – With regard to the achievement of objective 3 of the Walloon strategy for responsible public procurement, namely making public procurement more sustainable by reconciling environmentally sustainable development, economic efficiency, and social fairness without distorting competition, the results of the analysis of inspection data indicate a high rate of infringements of social legislation (despite the limitation of the subcontracting chain). This points to the need to introduce additional measures to ensure the effectiveness of social legislation (as well as environmental legislation, for which no systematic data currently appear to be collected, meaning that no robust conclusions can be drawn on this aspect at present). In addition, the number of inspections carried out to verify compliance with social legislation on public procurement worksites remains low, particularly in comparison with the number of inspections on private worksites.

⁵³ A previous study (De Smedt & De Wispelaere, 2024) showed that 20% of subcontractors in construction works in Belgium were established abroad (22% for amounts above € 500 000). This study covered all construction sites of both public and private contracting authorities in Belgium for the reference year 2022. The present analysis shows that 17% of subcontractors on public worksites in Belgium are established abroad. This therefore represents a slight decrease, possibly related to the difference in reference years (2022 versus 2024). In this regard, it would be useful to compare, for the same year, the percentage of subcontractors established abroad on construction sites of private contracting authorities with that on construction sites of public contracting authorities.

Conclusion 6 – At the level of contractual design, there is a distinction between environmental aspects and environmental provisions on the one hand, and social provisions on the other, among contracting authorities. On the one hand, the contracting authority can pursue environmental objectives through environmental provisions. On the other hand, the authority also has the possibility to directly incorporate these aspects into the definition of its needs, in the technical specifications, etc., which structures the entire public contract and requires a proactive approach from the outset of the procedure. In contrast, social clauses can be included at a later stage in the drafting of the tender specifications of the public contract.

Conclusion 7 – This study shows that, even when social clauses are subcontracted, this is not necessarily done with the intention of evading them.

Conclusion 8 – At a qualitative level, subcontracting raises questions regarding coordination between the actors present on the construction site and supervision, but it also makes it possible to mobilise competencies that are lacking in certain segments of the Belgian economy, or to involve actors that would not be able to carry out a public contract independently (for example, for social, economic, financial, or geographical reasons).

Conclusion 9 – On the question of whether there is a power imbalance between the parties to a public contract, it is difficult to provide a clear answer, as these relationships may depend on contextual factors (such as the nature of the contracting authority, its level of experience and familiarity with the identified need, the size of the contract, whether or not it is repetitive, and the specific dynamics between the economic operators involved, etc.). Nevertheless, it can be stated that there is a difference in the relationship between the contracting authority and the economic operator, on the one hand during the award phase of the public contract, in which the contracting authority is in a position to terminate the procurement process, and on the other hand during the execution phase of the public procurement, in which economic operators benefit from information asymmetry and from the fact that contracting authorities prioritise the execution of the contract within the specified timeline and budget, leaving them limited room to raise issues and require corrections.

Conclusion 10 – The challenge of public procurement lies in the proper execution of the contract under the conditions laid down in the tender specifications, so that the contracting authority's needs are effectively met. It can be observed that significant attention and resources, both in terms of personnel and time, are devoted to drafting these specifications. In contrast, the execution phase sometimes appears to fall outside this focus and allocation of resources. In general, there seems to be a distance between the teams responsible for awarding contracts and the teams active on-site during the execution of these contracts. In some cases, this observation can be nuanced for larger contracting authorities, which in particular establish feedback mechanisms from the field, either for certain worksites or for recurring contracts. This approach allows for better anticipation of problems, both on the side of the contracting authority and on the side of the contractors.

Conclusion 11 – This report does not resolve certain uncertainties that would merit further clarification in the future.

First, the report seeks to identify certain developments linked to the introduction of recent obligations and prohibitions based on data for reference year 2024. However, the limitation of subcontracting chains in public procurement has already been in force for quite some time, and therefore also the potential impact of this legal provision. This requires data from before 2024.

Second, it will be necessary to assess the impact of European measures that are expected to be adopted during 2026 and that may affect SMEs, the coherence of public procurement, the execution of public contracts, as well as the social and environmental aspects of public procurement.⁵⁴

Third, the report is based on data from the database ‘*Declaration of work*’. In that regard, there remains a degree of uncertainty as to the extent to which official declarations actually correspond to the work carried out on construction sites.

Fourth, the report leaves the legal and economic relationships between the contractor and (foreign) subcontractors unclear. It has not been possible to collect direct information from the SMEs (including micro-enterprises and self-employed persons) concerned, despite attempts to contact them. Moreover, it is particularly difficult to identify Walloon SMEs that would wish to access Walloon public procurement, take steps to do so, but ultimately fail. Identifying the specific reasons for this phenomenon falls outside the scope of this study.

Fifth, for similar reason of difficulties in involving micro-enterprises in the research process, it is not possible to present objective data to answer the question of whether micro-enterprises participation in subcontracting is a deliberate and desired strategy or a necessity. Discussions with stakeholders in Walloon public procurement point to possible exogenous causes of this phenomenon, such as micro-enterprises having access to private contracts that allow them to sufficiently fill their order books.

Recommendations

Twelve recommendations are defined, each of which is developed in detail in the report. These recommendations relate to the system in general (*recommendations 1 and 2*), the award phase (*recommendations 3 and 4*), the execution phase (*recommendations 5 to 8*), the end of the contract (*recommendations 9 and 10*), and finally the monitoring tools (*recommendations 11 and 12*).

System-oriented recommendations

Recommendation 1 – Continue and strengthen the alignment of public procurement-related instruments, as well as reinforce the strategy to facilitate access to information and learning about public procurement.

Recommendation 2 – Include all phases of the contract life cycle in the strategic reflection on socially responsible public procurement in the construction sector.

Recommendations relating to the award phase of public procurement contracts

Recommendation 3 – Define the desirable and optimal use of subcontracting.

⁵⁴ Moreover, the study examines subcontracting chains in the construction sector involving public contracting authorities. It does not distinguish between the types of procedures that led to these chains, even though such procedures may vary. These may have been organised under the Law of 17 June 2016 on public procurement or the Law of 17 June 2016 on concession contracts. Where the former applies, procedures may fall within either the so-called “classical” or “special” sectors. Furthermore, Directive 2014/24 applies only to contracts whose estimated value reaches the European thresholds (for public works contracts: € 5.404.000 excluding VAT in 2026). This creates a distinction between contracts above and below these thresholds: the former are subject to the European regulatory framework, while the latter fall under the Belgian regulatory framework. In addition, differences also arise as regards the type of procedure that may be followed (e.g. open or restricted procedures, negotiated procedures without prior publication, contracts below a certain threshold). These factors may influence both the characteristics of subcontracting chains and the extent to which the four objectives of the Walloon government can be achieved, as well as the degree of flexibility available to national or regional policymakers. However, data from the “Declaration of works” database indicate only that the contracting authority is public, without specifying which procedure was followed. Future research should therefore examine more closely the (potential) impact of the procedure used and the value of the contract (i.e. whether it is above or below the relevant threshold).

Recommendation 4 – Optimize the use of existing models of tender specifications and relevant standard clauses.

Recommendations relating to the execution phase of public procurement contracts

Recommendation 5 – Develop a communication strategy for site management.

Recommendation 6 – Raise awareness of the challenges of monitoring during the execution phase of public procurement contracts, particularly where subcontracting is involved.

Recommendation 7 – Identify clearly the roles fulfilled by each entity responsible for enforcement, in order to ensure comprehensive coverage.

Recommendation 8 – Strengthen site management and its monitoring, in particular through the application of proportionate sanctions.

Recommendations relating to the end of public procurement contracts

Recommendation 9 – Foster a culture of dialogue based on debriefing.

Recommendation 10 – Make the use of certificates of satisfactory completion standard practice.

Recommendations relating to monitoring instruments

Recommendation 11 – Define indicators related to subcontracting in Walloon public procurement in the construction sector and the collection of data for enhanced monitoring.

Recommendation 12 – Assess the impact of potential/implemented measures concerning subcontracting chains.

Abréviations et définitions

ARP ou arrêté royal du 18 avril 2017	Arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, <i>M.B.</i> , 9 mai 2017.
C.E.	Conseil d'État (belge)
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union européenne
CCTB	Cahier des charges-type « bâtiment »
CCT-BD	Cahier des charges-type « bâtiment durable »
CDLD	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
CPAS	Centre public d'action sociale
Directive 2014/24	Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, <i>J.O.U.E.</i> , L 94, 28 mars 2014.
LMP ou loi du 17 juin 2016	Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, <i>M.B.</i> , 14 juillet 2016.
Indépendant	Un indépendant est une personne physique qui exerce une activité professionnelle en Belgique sans être liée par un contrat de travail ou un statut de fonctionnaire."
NACE	Nomenclature of Economic Activities
OCPW	Observatoire de la commande publique wallonne
Petite entreprise	Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions €.
PME	La catégorie des micros, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions € ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions €.
RGE ou arrêté royal du 14 janvier 2013	Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics <i>M.B.</i> , 14 février 2013.
SIRS	Service d'Information et de Recherche Sociale

Sous-traitance	La sous-traitance suppose, d'une part, que l'adjudicataire confie, sous sa responsabilité, tout ou partie de ses engagements envers l'adjudicateur à un ou plusieurs tiers et que, d'autre part, ces tiers n'entretiennent aucun lien contractuel direct avec l'adjudicateur (définition tirée de l'article 12, § 1 ^{er} , de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 ⁵⁵).
SPF	Service public fédéral
SPW	Service public de Wallonie
ST	Sous-traitance
TPE (ou microentreprise)	Dans la catégorie des PME, une microentreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions €.
UE	Union européenne

Tout au long de ce rapport, la terminologie utilisée est interchangeable. En effet, la terminologie varie selon le contexte (par exemple, juridique, statistique, etc.). Ainsi, les termes « donneur d'ordre », « commettant », « adjudicateur » et « client » ont la même signification. Les termes « entrepreneur » et « entrepreneur principal » sont également utilisés de manière interchangeable.

PARTIE 1

CONTEXTUALISATION

1 CONTEXTE

RÉSUMÉ

Le secteur de la construction recourt de manière croissante à la sous-traitance, tant dans les marchés privés que publics. En Belgique, la part des paiements aux sous-traitants a fortement augmenté entre 2011 et 2020, atteignant plus de 40 % dans la construction de bâtiments. Cette pratique répond à des besoins de flexibilité, de maîtrise des coûts et d'accès à des expertises spécifiques, mais elle engendre des chaînes de sous-traitance parfois très longues et complexes.

Si la sous-traitance n'est pas problématique en soi, elle peut être à l'origine de dérives importantes : baisse de la qualité des travaux, dilution des responsabilités, difficultés de contrôle, non-respect des normes sociales et environnementales, dégradation des conditions de travail et dumping social, en particulier aux niveaux inférieurs de la chaîne. Des données récentes montrent que certaines chaînes comptent de nombreux niveaux et acteurs, avec une présence accrue de sous-traitants étrangers en bout de chaîne. Face à ces enjeux, la Région wallonne a commandé la présente étude afin de mieux comprendre les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics de construction, dans le cadre de sa Stratégie de la commande publique responsable et de l'amélioration de l'accès des PME à la commande publique. Les marchés publics sont en effet considérés, au niveau européen et belge, comme un levier majeur pour promouvoir des objectifs sociaux, environnementaux et de concurrence loyale.

La Directive 2014/24 et sa transposition en droit belge offrent des outils pour encadrer la sous-traitance (clauses sociales et environnementales, exclusions, contrôles), mais ces instruments restent en partie facultatifs et parfois imprécis. Des évolutions récentes renforcent néanmoins le cadre, notamment la Directive (UE) 2024/1760 sur le devoir de vigilance des entreprises, l'intensification des contrôles et l'introduction de sanctions limitant le nombre de niveaux de sous-traitance et interdisant la sous-traitance intégrale des marchés publics.

En conclusion, les chaînes de sous-traitance dans les marchés publics de la construction constituent à la fois une opportunité pour les PME et la durabilité, et un risque en raison de leur complexité et de leur opacité. Leur encadrement effectif suppose une meilleure articulation des compétences régionales et fédérales ainsi qu'une veille continue des évolutions européennes, notamment dans la perspective d'une réforme de la Directive 2014/24.

Il est question de chaîne de sous-traitance dans le secteur de la construction lorsqu'un entrepreneur principal engage un ou plusieurs sous-traitants pour effectuer des tâches spécifiques par l'intermédiaire de leur propre personnel ou en sous-traitant des parties de leur travail à d'autres entrepreneurs, qui peuvent eux-mêmes procéder de la même manière. Cette pratique permet aux entrepreneurs (principaux) de faire appel à une expertise qu'ils ne possèdent pas, d'organiser les travaux de construction de manière flexible et de maîtriser les coûts. Étant donné la nature volatile, saisonnière et flexible du secteur de la construction, il n'est pas surprenant que la sous-traitance soit fréquemment utilisée dans ce secteur. En outre, son utilisation semble en augmentation constante d'après les dernières données chiffrées disponibles. Alors que les paiements aux sous-traitants représentaient 21,3 % du chiffre d'affaires total du secteur belge de la construction en 2011,

cette part est passée à 27,9 % en 2020.⁵⁶ Dans le sous-secteur de la « construction de bâtiments », cette part est même passée de 34,7 % en 2011 à 40,6 % en 2020.

Pour cette raison, une meilleure connaissance et compréhension de l'organisation, de la composition et du fonctionnement des chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction en Région wallonne sont nécessaires, en particulier en ce qui concerne deux axes importants de la Stratégie de la commande publique responsable de la Région,⁵⁷ à savoir les marchés publics durables, et l'accès des PME à la commande publique. Pour répondre à ce besoin, le SPW de la Région wallonne a lancé un marché de services en vue de la réalisation d'une étude relative à la pratique de la sous-traitance dans le cadre de la commande publique en Wallonie dans le secteur de la construction.⁵⁸ Au terme de cette procédure, le contrat a été attribué aux rédacteurs du présent rapport.

Le recours à la sous-traitance n'est pas nécessairement un problème en soi. Toutefois, il semble qu'il puisse être à l'origine de divers problèmes et abus, tels que la baisse de la qualité des travaux livrés sans tenir compte des aspects environnementaux et de durabilité des travaux de construction, l'absence de vision claire des entités en charge de la réalisation des travaux de construction et donc une dissolution corrélative de la responsabilité en cas d'inexécution de ces travaux, ainsi que la dégradation des conditions de travail des travailleurs à la fin de la chaîne de sous-traitance (allant parfois jusqu'à l'exploitation de ces travailleurs). En particulier aux niveaux inférieurs de la chaîne de sous-traitance, il s'avère difficile d'identifier « l'employeur réel », de protéger les droits des travailleurs et d'assurer la protection de l'environnement. En outre, l'application des règles juridiques qui entourent l'attribution et l'exécution des contrats de marchés publics ainsi que les règles en matière de protection sociale et environnementale devient plus difficile dans les longues chaînes de sous-traitance.

Un rapport récent basé sur les déclarations de travaux applicable aux travaux immobiliers belges en cours en 2022 (aussi bien dans le secteur public que privé) montre qu'une moyenne de 5,6 entrepreneurs/sous-traitants est active dans une chaîne de sous-traitance, et une moyenne de 17 entrepreneurs/sous-traitants est active dans les chaînes de sous-traitance dépassant le seuil de 500 000 €. La plus grande chaîne déclarée dans les déclarations de travaux comprenait 188 entrepreneurs/sous-traitants au total (tout niveau confondu). La chaîne la plus longue déclarée dans les déclarations de travaux comprenait 7 niveaux de sous-traitants. Enfin, on constate que plus on descend dans la chaîne, plus la part des sous-traitants étrangers augmente.

La présente recherche se concentre sur l'utilisation de la sous-traitance dans les marchés publics, à l'exclusion des travaux relevant du secteur privé. Les marchés publics sont définis à l'article 1(1)5 de la Directive 2014/24 comme suit :

« Des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services. »

Chaque année, de nombreux marchés publics sont passés pour la réalisation de travaux de construction et de travaux publics. Le respect du principe de concurrence dans le secteur de la construction attire l'attention des autorités, notamment belges. Ainsi, plusieurs initiatives ont été lancées pour promouvoir la concurrence

⁵⁶ Eurostat [sbs_is_sc_r2] (ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs_is_sc_r2/default/table) et [sbs_na_con_r2] [sbs_na_con_r2] (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SBS_NA_CON_R2/default/table?lang=en)

⁵⁷ Gouvernement wallon, *Stratégie de la commande publique responsable*, adoptée le 1^{er} juin 2023 et disponible à l'adresse suivante : <https://marchespublics.wallonie.be/news/adoption-de-la-strategie-de-la-commande-publique-responsable>.

⁵⁸ Référence du marché : S2.00.04-24-4006.

loyale.⁵⁹ L'Autorité belge de la concurrence a identifié le secteur de la construction comme l'une de ses priorités pour 2025.⁶⁰

La sous-traitance est largement utilisée non seulement pour les contrats privés, mais aussi pour les contrats publics. La réglementation, l'information, la sensibilisation et l'application des règles peuvent jouer un rôle important dans la réduction des abus qui peuvent survenir dans les chaînes de sous-traitance des travaux de construction et dans la recherche de marchés publics durables. Elles revêtent, à cet égard, une importance particulière pour cette étude.

En effet, au niveau européen, belge et régional, des efforts sont de plus en plus déployés pour parvenir à des marchés publics durables dans lesquels les autorités publiques intègrent des critères environnementaux, sociaux, éthiques et économiques dans toutes les phases du marché public (attribution, exécution, suivi, contrôle), ceci à partir de considérations écologiques et sociales. Cette démarche part également de l'idée que les pouvoirs publics ont un rôle exemplaire à jouer dans ce domaine. Par exemple, le récent rapport européen « Letta »⁶¹ fait référence au rôle important des marchés publics dans la réalisation des objectifs sociaux, environnementaux et innovants de la manière suivante

« Les marchés publics devraient être utilisés comme un instrument clé pour promouvoir la valeur sociale, renforcer le capital social et s'aligner sur les ambitions de l'UE en matière de transformations vertes et numériques. En donnant la priorité à ces aspects, on s'assure que les dépenses publiques contribuent positivement à la réalisation de ces objectifs. »⁶²

Le même rapport souligne les défis dans ce domaine dans les marchés publics du secteur de la construction, principalement par le recours à la sous-traitance, et les actions possibles pour y remédier :

« Les réglementations en matière de marchés publics doivent garantir que les contrats favorisent la création d'emplois de haute qualité, caractérisés par des salaires et des conditions équitables, étayés par des conventions collectives. Pour faire respecter les normes sociales et environnementales, il est nécessaire de procéder à une vérification plus stricte des opérateurs économiques. Il s'agit notamment de rejeter les offres anormalement basses, d'exclure les entreprises non conformes des appels d'offres et de procéder à des inspections sur place. À cet égard, il est impératif de réglementer les pratiques de sous-traitance afin de prévenir l'exploitation et les abus. Les chaînes de sous-traitance non contrôlées peuvent conduire à l'érosion des normes de travail, au dumping social et à l'affaiblissement de la concurrence loyale. En outre, elles peuvent conduire à la violation des obligations applicables en matière de santé et de sécurité. La question est particulièrement pertinente dans le secteur de la construction, où la sous-traitance représente près de 40 % de l'ensemble des activités. »⁶³

La possibilité de passer des marchés publics durables dans le domaine de la construction et des travaux publics est largement facilitée par la législation européenne, nationale et régionale. Il y a dix ans déjà, l'Union européenne a adopté la Directive 2014/24. Cette directive a été considérée comme une étape importante vers des pratiques de passation de marchés plus durables. Ainsi, le considérant 37 se lit comme suit :

59 Voir notamment le point de contact pour la concurrence loyale. <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be/fr/>.

60 Autorité belge de la concurrence, *Note de priorités 2025*, disponible sur : <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous/publications/note-de-priorites-2025>.

61 E. Letta, *op. cit.*

62 *Ibidem*, p. 45 (traduction libre).

63 *Ibidem*, p. 46 (traduction libre).

« Afin que les exigences applicables dans les domaines environnemental, social et du travail soient prises en compte de manière appropriée dans les procédures de passation de marchés publics, il importe tout particulièrement que les États membres et les pouvoirs adjudicateurs adoptent les mesures nécessaires pour assurer le respect des obligations en matière de droit environnemental, social et du travail qui s'appliquent au lieu où les travaux sont exécutés ou les services fournis, et qui découlent de lois, règlements, décrets et décisions en vigueur au niveau national et au niveau de l'Union, ainsi que de conventions collectives, à condition que ces règles et leur application soient conformes au droit de l'Union. »⁶⁴

La Directive 2014/24 prévoit l'obligation pour les fournisseurs et les sous-traitants de respecter les règles sociales et environnementales (y compris les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT)),⁶⁵ la possibilité d'exclure les soumissionnaires (et les offres) en cas de violation des règles,⁶⁶ l'utilisation de labels (étiquettes),⁶⁷ ainsi que l'utilisation de critères d'attribution⁶⁸ et de clauses contractuelles. Toutefois, cette directive présente deux limites principales. Tout d'abord, la nature volontaire des mesures qui peuvent être prises, y compris en ce qui concerne la sous-traitance dans la construction et les travaux publics. Ensuite, le fait que la directive contient de nombreuses formulations vagues ouvrant la porte à des interprétations plus ou moins extensives⁶⁹ (par exemple, « mesures appropriées »). Cela permet aux États membres et à leurs pouvoirs adjudicateurs de garder un large pouvoir d'interprétation dans la mise en œuvre de ces dispositions et dès lors d'opter pour une mise en œuvre minimale de la directive lors de sa transposition ou de l'élaboration des marchés publics.⁷⁰ Cette directive a été transposée en droit belge par la LMP (modifiée à plusieurs reprises) et ses arrêtés royaux (modifiés à plusieurs reprises) et circulaires⁷¹. Ainsi, en ce qui concerne le « Respect du droit environnemental, social et du travail », l'article 7 de la LMP dispose ce qui suit :

« Les opérateurs économiques sont tenus de respecter et de faire respecter par toute personne agissant en qualité de sous-traitant à quelque stade que ce soit et par toute personne mettant du personnel à disposition pour l'exécution du marché, toutes les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union européenne, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail énumérées à l'annexe II.

Sans préjudice de l'application des sanctions visées dans d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, les manquements aux obligations visées à l'alinéa 1er sont constatés par l'adjudicateur et donnent lieu, si nécessaire, à l'application des mesures prévues en cas de manquement aux clauses du marché. »

⁶⁴ Directive 2014/24, cons. 37.

⁶⁵ Directive 2014/24, art. 18, § 2 comprend une clause sociale obligatoire : « Les États membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que, dans l'exécution des marchés publics, les opérateurs économiques se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail. » Voy. égal. Directive 2014/24, art. 71, § 1^{er} relatif à la sous-traitance : « Le respect des obligations visées à l'article 18, paragraphe 2, par les sous-traitants est assuré grâce à des mesures appropriées adoptées par les autorités nationales compétentes agissant dans le cadre de leurs responsabilités et de leurs compétences. »

⁶⁶ Directive 2014/24, art. 57, § 4, a) relatif aux motifs d'exclusion : « Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou être obligés par les États membres à exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché dans l'un des cas suivants : a) lorsque le pouvoir adjudicateur peut démontrer, par tout moyen approprié, un manquement aux obligations applicables visées à l'article 18, paragraphe 2 ». Voy. égal. Directive 2014/24, art. 69 relatif aux offres anormalement basses : « Les pouvoirs adjudicateurs exigent que les opérateurs économiques expliquent le prix ou les coûts proposés dans l'offre lorsque celle-ci semble anormalement basse eu égard aux travaux, fournitures ou services. Les explications visées au paragraphe 1 peuvent concerner notamment : le respect des obligations visées à l'article 18, paragraphe 2. »

⁶⁷ Directive 2014/24, art. 43.

⁶⁸ Voir Directive 2014/24, art. 58 relatif aux critères de sélection et art. 67 relatif aux critères d'attribution du marché.

⁶⁹ S. BOGOJEVIC, X. GROUSSOT et J. HETTNE (dir.), *Discretion in EU Public Procurement Law*, Oxford, Hart Publishing, 2019.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Par exemple, Circulaire fédérale du 26 janvier 2018 relative à la lutte contre le dumping social dans les marchés publics et les contrats de concession relevant des secteurs spéciaux, *M.B.*, 8 mars 2018.

En outre, afin de pouvoir mener à bien un marché public de travaux, l'entrepreneur doit répondre à un certain nombre de conditions.⁷² S'il y répond, il reçoit une agréation du ministre régional compétent, après avis de la Commission fédérale d'agréation. Cette agréation ne porte que sur les travaux et non les fournitures ou les services. Ces conditions portent avant tout sur : la capacité technique ; la capacité financière ; l'intégrité professionnelle. L'agréation donne aux pouvoirs adjudicateurs la confiance nécessaire pour la bonne exécution des travaux. En d'autres termes, l'agréation est une forme de label de qualité. Le SPF Économie gère le système d'agréation des entrepreneurs. Le service d'agréation des entrepreneurs examine les demandes d'agréation. De plus, il est possible d'ajouter d'autres conditions/critères (par exemple en matière d'environnement).

Outre la Directive 2014/24, un certain nombre d'initiatives législatives récentes au niveau européen sont importantes à mentionner. Le 25 juillet 2024, la Directive (UE) 2024/1760 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité⁷³ est entrée en vigueur.⁷⁴ L'objectif de la directive est d'encourager un comportement durable et responsable des entreprises dans leurs activités et dans l'ensemble de leurs chaînes de valeur mondiale.⁷⁵ Ce type de développement en parallèle de la réglementation sur les marchés publics est examiné plus en détail dans ce rapport.

Dans le cadre de la promotion des marchés publics durables, des efforts sont également déployés aux niveaux européen, belge et régional pour sensibiliser et informer les autorités publiques (adjudicateurs) et les entrepreneurs, souvent par le biais de sites web spécifiques,⁷⁶ de guides et de références aux bonnes pratiques. Par exemple, la Commission européenne a publié les deux guides suivants : « Acheter social - Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale »⁷⁷ et « Buying green ! Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale ». ⁷⁸ Au niveau fédéral, l'Institut fédéral du développement durable (FIDO) a publié un guide sur les marchés publics durables à l'intention des acheteurs publics.⁷⁹ Les régions ont également développé des mesures de sensibilisation.⁸⁰

Enfin, il est important de contrôler le respect du droit du travail, du droit de la sécurité sociale et du droit de l'environnement dans le cadre des marchés publics. Le 21 février 2024, les partenaires sociaux, les hauts fonctionnaires et les ministres concernés ont signé un nouveau plan pour une concurrence loyale (PCL) dans le secteur de la construction.⁸¹ Le plan d'action 2025-2026 du Service d'Information et de Recherche Sociale (SIRS) met également l'accent sur l'application d'actions stratégiques prises au niveau du gouvernement

⁷² <https://economie.fgov.be/fr/agregation-des-entrepreneurs>.

⁷³ Directive 2024/1760/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive 2019/1937/UE et le règlement 2023/2859/UE, *J.O.U.E.*, L 1760, 5 juillet 2024.

⁷⁴ Néanmoins, une directive dite 'Stop de Clock' a retardé cette entrée en vigueur pour certaines dispositions. Voir Directive 2025/794/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2025 modifiant les directives 2022/2464/UE et 2024/1760/UE en ce qui concerne les dates à partir desquelles les États membres doivent appliquer certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, *J.O.U.E.*, L 794, 16 avril 2025.

⁷⁵ En relation avec la question des marchés publics, voy. C. METHVEN O'BRIEN et R. CARANTA, "Should EU Public Procurement Law Integrate Sustainability Due Diligence Requirements? EU institutions' procurement as a case study", in A. CASTELLI, G. PIGA et T. TÁTRAI (dir.), *Economics and Law of Public Procurement: New Global Scenarios*, Londres, Routledge, 2024 ; L. TREVIÑO-LOZANO et E. UYSAL, "Bridging the Gap between Corporate Sustainability Due Diligence and EU Public Procurement" *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, pp. 554–572.

⁷⁶ Voy. not. le site spécifique suivant: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

⁷⁷ Voy. Commission européenne, *Acheter social – Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale*, disponible sur : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/fr/renditions/native>.

⁷⁸ Voy. Commission européenne, *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement*, disponible sur : <https://data.europa.eu/doi/10.2779/837689>.

⁷⁹ <https://guidedesachatsdurables.be/fr>.

⁸⁰ Région flamande - <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamcontracten/duurzame-en-innovatieve-overheidsopdrachten>; Région wallonne – voir les détails dans la section 4.3.2.

⁸¹ *Plan de concurrence loyale – Secteur de la construction*, disponible sur : [https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Protocollen/PEC%202024/Ondertekend/20240221_PCL%20Secteur%20de%20la%20c onstruction__FR.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Protocollen/PEC%202024/Ondertekend/20240221_PCL%20Secteur%20de%20la%20c onstruction_FR.pdf).

fédéral et visant à renforcer l'effectivité et le contrôle du respect de la législation sociale.⁸² Les inspections ont également une importante fonction de prévention et d'information. Par exemple, il existe un guide intitulé « lutte contre le dumping social dans les marchés publics et les contrats de concession ».⁸³ En outre, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social, un certain nombre de mesures légales ont été prises récemment qui peuvent (et vont) avoir un impact important sur la taille et le profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics dans le secteur de la construction. Par exemple, l'article 12/3 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013⁸⁴, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017, limite le nombre de niveaux de sous-traitants à deux ou trois, en fonction de la catégorie de contrats de travail et du fait qu'il s'agit ou non d'un secteur à haut risque. Cependant, jusqu'à récemment, la sanction en cas de non-respect de la limitation de la chaîne de sous-traitance n'était définie que dans l'arrêté royal du 14 janvier 2013⁸⁵, ce qui laissait le soin de faire respecter la limitation au pouvoir adjudicateur, et aucun service d'inspection n'était compétent pour contrôler le respect de cette disposition. En raison de nouvelles dispositions dans le Code pénal social (à savoir l'article 184/1/5), introduites par la loi du 15 mai 2024 modifiant le Code pénal social,⁸⁶ le dépassement du nombre de niveaux de sous-traitance autorisés dans les marchés publics fait l'objet d'une sanction de niveau 4.⁸⁷ De plus, à partir du 21 juillet 2024, l'interdiction pour un entrepreneur (principal) de sous-traiter l'ensemble d'un contrat entièrement à un autre (sous)entrepreneur ne sera plus seulement prévue dans l'arrêté royal⁸⁸ du 14 janvier 2013 mais sera également prévue au niveau législatif du marché public représentent un enjeu significatif du design contractuel.

En résumé, les chaînes de sous-traitance dans le domaine des marchés publics de la construction sont à l'intersection d'un triple mouvement au niveau européen et fédéral belge :

- Ces chaînes de sous-traitance représentent des opportunités importantes pour soutenir et développer les activités des PME pour autant que ces dernières puissent effectivement être incluses dans lesdites chaînes, ainsi que des leviers pour s'assurer de la mise en œuvre des réglementations sociales, environnementales et similaires.
- Ces chaînes de sous-traitance peuvent néanmoins comporter de nombreux obstacles à la réalisation de ces opportunités, car le suivi de la mise en œuvre de la sous-traitance peut se heurter à l'opacité des pratiques contractuelles.

Si la Directive 2014/24 et la LMP ont tracé les contours des possibilités, il n'en reste pas moins que deux phénomènes sont incontournables.

Tout d'abord, il importe d'identifier ce que les régions peuvent exactement développer dans le cadre de leurs compétences pour optimiser les possibilités économiques, juridiques, sociales et environnementales ouvertes par la Directive 2014/24 et la LMP, tout en sachant qu'une partie des outils et des informations

82 SIRS (Service d'information sur les relations du travail et la sécurité sociale), *Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2025-2026*, disponible sur : <https://www.sirs.belgique.be/fr/plan-daction-lutte-contre-la-fraude-sociale-2025-2026>"<https://www.sirs.belgique.be/fr/plan-daction-lutte-contre-la-fraude-sociale-2025-2026>

83 SPF Chancellerie du Premier Ministre, *Guide « Dumping social » et Charte*, disponible sur : https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Sociale%20dumping/dumping_social_guide_et_charte.pdf.

84 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3.

85 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3, § 3.

86 Loi du 15 mai 2024 modifiant le droit pénal social et diverses dispositions en droit du travail, *M.B.*, 21 juin 2024. L'article 145 de cette loi introduit au sein du Code pénal social un nouveau chapitre intitulé "Organisation de la chaîne de sous-traitance et responsabilité solidaire pour les dettes salariales". Ces nouvelles dispositions visent à apporter un certain nombre d'améliorations pour mieux lutter contre la fraude sociale et mieux protéger les travailleurs. <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/modification-du-code-penal-social-publication-au-moniteur-dune-loi-du-15-mai-2024>.

87 La sanction de niveau 4 consiste en une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et une amende pénale de 600 à 7 000 € ou l'une de ces peines seulement, ou une amende administrative de 300 à 3 500 €. Ces montants sont à multiplier par les décimes additionnels, soit par 90 décimes, à savoir un multiplicateur de 10 depuis ce 1^{er} février 2026.

88 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3, § 1^{er}.

nécessaires à un suivi efficace, voire une répression efficace des infractions, sont au moins partiellement entre les mains d'autres autorités (en particulier fédérales).

Ensuite, de nouvelles initiatives européennes ne cessent de modifier les données, et il convient d'adopter une posture d'« horizon scanning » pour identifier les champs de possibles avancées et modifications au niveau européen, afin d'anticiper ces dernières autant que faire se peut. Pensons par exemple, à la réforme de la Directive 2014/24 actuellement en cours.

2 OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

RÉSUMÉ

L'étude poursuit un double objectif : d'une part, analyser concrètement les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons de la construction et des travaux publics ; d'autre part, évaluer leur compatibilité avec les priorités de la Stratégie de la commande publique responsable adoptée en 2023. Cette stratégie repose sur quatre axes : la professionnalisation des marchés publics, l'accès des entreprises wallonnes (notamment les PME) à la commande publique, l'intégration d'objectifs de durabilité environnementale, sociale et économique, et le renforcement des connaissances et de la gouvernance.

La recherche est structurée en deux phases complémentaires. La première vise à confronter et nuancer plusieurs perceptions largement répandues, notamment l'existence de déséquilibres de pouvoir dans les chaînes de sous-traitance, les risques d'abus (dumping social et environnemental), le rôle de la sous-traitance comme vecteur d'accès des PME aux marchés publics et l'externalisation des obligations de durabilité. L'objectif est de mieux comprendre la réalité de terrain afin de fonder les politiques publiques sur des données probantes.

La seconde phase analyse la manière dont la sous-traitance favorise ou entrave la réalisation des quatre objectifs stratégiques et identifie les changements juridiquement possibles et souhaitables. Elle vise également à dégager les bonnes pratiques, les risques associés à la sous-traitance et à formuler des recommandations opérationnelles à destination des pouvoirs adjudicateurs, des adjudicataires et des sous-traitants. Le développement d'indicateurs et d'outils de suivi constitue un élément central de cette démarche.

Sur le plan méthodologique, l'étude adopte une approche mixte, combinant analyse documentaire, analyse juridique, méthodes quantitatives et qualitatives. Elle distingue, dans la mesure du possible, les phases d'attribution, d'exécution et de contrôle des marchés publics, et s'appuie sur une approche interdisciplinaire intégrant les dimensions juridiques, économiques et sociales. La collecte des données repose notamment sur l'analyse de sources administratives existantes (dont la base de données de la « déclaration de travaux » de l'ONSS), l'examen comparatif de cadres juridiques européens et nationaux, ainsi que sur des entretiens semi-structurés avec des experts, des administrations, des partenaires sociaux, des organisations professionnelles, et un échantillon représentatif de 21 communes wallonnes. Ces données permettent d'analyser la taille, la structure et le profil des chaînes de sous-traitance, ainsi que l'impact de récentes évolutions législatives, notamment la limitation du nombre de niveaux de sous-traitance et l'introduction de sanctions.

Enfin, les résultats intermédiaires ont été discutés et validés au sein de groupes de discussion réunissant les principaux acteurs concernés (adjudicateurs, services d'inspection, organisations patronales et syndicales). Ce processus participatif, encadré par des comités d'accompagnement, vise à renforcer la pertinence des analyses et à déboucher sur des recommandations finales adaptées aux réalités du terrain et aux objectifs de durabilité poursuivis par la Région wallonne.

2.1 Objectifs de l'étude

L'objectif de cette étude est double :

- (1) Comprendre les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics ;
- (2) Vérifier la compatibilité des pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics avec les thèmes prioritaires de la Stratégie de la commande publique responsable. Cette stratégie a été adoptée par le gouvernement wallon le 1er juin 2023 et comprend quatre objectifs stratégiques⁸⁹ :

- *Objectif 1* : Professionnaliser les marchés publics, gérer les risques juridiques et optimiser les procédures de passation de marchés ;
- *Objectif 2* : Faciliter l'accès des entreprises wallonnes aux marchés publics en les accompagnant à chaque étape du processus de passation et en abaissant les barrières à l'entrée, dans le double but d'optimiser la concurrence et de créer des partenariats durables ;
- *Objectif 3* : Rendre les marchés publics plus durables en conciliant le développement durable sur le plan environnemental, l'efficacité économique et la justice sociale sans fausser la concurrence, notamment en respectant le principe « Do no significant harm » (DNSH) ;
- *Objectif 4* : Renforcer la connaissance et la gouvernance en permettant aux décideurs d'avoir une vision de la commande publique et aux opérateurs de piloter leurs politiques d'achat.

2.2 Composantes de la recherche

La phase de recherche 1 vise à mieux comprendre la réalité du terrain. Il s'agit notamment de tester les points de vue (perceptions) suivants :

- L'existence d'un déséquilibre de pouvoir entre les parties impliquées dans les chaînes de sous-traitance ;
- La sous-traitance s'accompagne souvent d'abus tels que le dumping social, le dumping environnemental, le dumping climatique, etc. ;
- La sous-traitance est une stratégie (ou plutôt un besoin ?) adoptée par les très petites entreprises (TPE) (moins de 10 salariés) et les petites et moyennes entreprises (PME) (entre 10 et 49 salariés et entre 50 et 250 salariés) pour accéder aux marchés publics ;
- Les clauses de durabilité sont externalisées de manière disproportionnée, ce qui permet aux entreprises de se soustraire à leur devoir de diligence.

Il est essentiel, dans une première phase de l'étude, de confirmer ou de réfuter, mais surtout de nuancer les perceptions évoquées ci-dessus, présentes dans les milieux politiques et académiques. En comprenant mieux la réalité sur le terrain, y compris ces perceptions éventuelles, il devient possible d'identifier des mesures politiques adaptées aux réalités concrètes des acteurs de terrain. L'objectif final de cette étude est de faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes (*evidence-based policy making*) à l'aide de recommandations formulées dans la dernière partie du présent rapport

89 Voir aussi, <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=30&iddoc=123801>.

Ainsi, il est déjà possible de formuler certaines réserves à l'égard de chacune des perceptions évoquées ci-dessus. Bien que les différences dans les relations de pouvoir ne se produisent pas seulement entre les trois catégories principales d'acteurs (adjudicateurs – adjudicataires – sous-traitants), ces différences peuvent être beaucoup plus détaillées et donc plus complexes par nature entre ces trois catégories principales d'intervenants. Par exemple, des différences dans les positions de négociation et les relations de pouvoir entre les sous-traitants impliqués peuvent se produire dans une large mesure, principalement en fonction de leur niveau dans la chaîne de sous-traitance (plus on descend dans la chaîne, moins on a de pouvoir) ou de leur degré respectif d'expertise (unique ou facilement interchangeable par exemple). Dans l'hypothèse de recours fréquents à des sous-traitants étrangers,⁹⁰ des différences dans les relations de pouvoir peuvent également apparaître en fonction de la localisation du sous-traitant.

La phase de recherche 2 vise à analyser la compatibilité de la sous-traitance avec les quatre objectifs stratégiques et à formuler des recommandations sur la base des résultats de la phase de recherche 1.

Elle comprendra les questions suivantes :

- Comment la sous-traitance favorise-t-elle ou entrave-t-elle la mise en œuvre de la stratégie ?
- Quels changements sont-ils possibles (juridiquement parlant) et souhaitables ?
- Quelles sont les bonnes pratiques et les risques présentés par la sous-traitance ?
- Quelles sont les recommandations pour les différents acteurs : pouvoirs adjudicateurs ; adjudicataires ; et sous-traitants ?

La collecte de données et l'amélioration des connaissances font partie intégrante de la stratégie. Une vue d'ensemble sera proposée grâce au développement **d'indicateurs pertinents** pour évaluer les pratiques liées à la sous-traitance ainsi que des propositions pour qu'un suivi continu de l'utilisation de la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction et des travaux publics puisse être mis en œuvre.

⁹⁰ Dans un rapport récent basé sur les déclarations de travaux applicable aux travaux immobiliers belges en cours en 2022, le pays d'établissement de l'entreprise a été analysé. Sur l'ensemble des sous-traitants actifs dans le groupe total des chaînes, 20 % sont étrangers, et dans les chaînes d'un montant de 500 000 € ou plus, 22 % sont étrangers. Au total, 26 % des chaînes de sous-traitance ont au moins un sous-traitant étranger, alors que cela concerne 55 % des chaînes de sous-traitance au-dessus du seuil. (Voir L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *op. cit.*, p. 15).

TABLEAU 2.1 Sources d'information

Niveau de pouvoir	Non spécifique	Marché public	Social	Environnemental	Organes collectifs/paritaires
EU	Cour de justice (O)	<ul style="list-style-type: none"> Public Procurement Data Space (O) Rapports triennaux de mise en œuvre Dir 2014/24 (O) 			
Fédéral	<ul style="list-style-type: none"> Autorité belge de la concurrence (E) Cour des comptes (O) Conseil d'Etat (O) 	eProcurement (BOSA) (O, E)	<ul style="list-style-type: none"> SIRS (D, GD) ONSS (D, O, GD) Check in at work (D) Inspection sociale (O, D, E) 		<ul style="list-style-type: none"> Constructiv (O) Embuild (O, E) CGSP CSC (GD)
Régional	<ul style="list-style-type: none"> 21 communes (E) Tutelle (SPW) (E, O) 		<ul style="list-style-type: none"> Saw-b (E, GD) 		<ul style="list-style-type: none"> UVCW (E, O) UWE (GD) UWA (E)
Local/contractuel		SWDE (E)			

* O – données officielles (arrêts, rapport public, notes, guides etc)

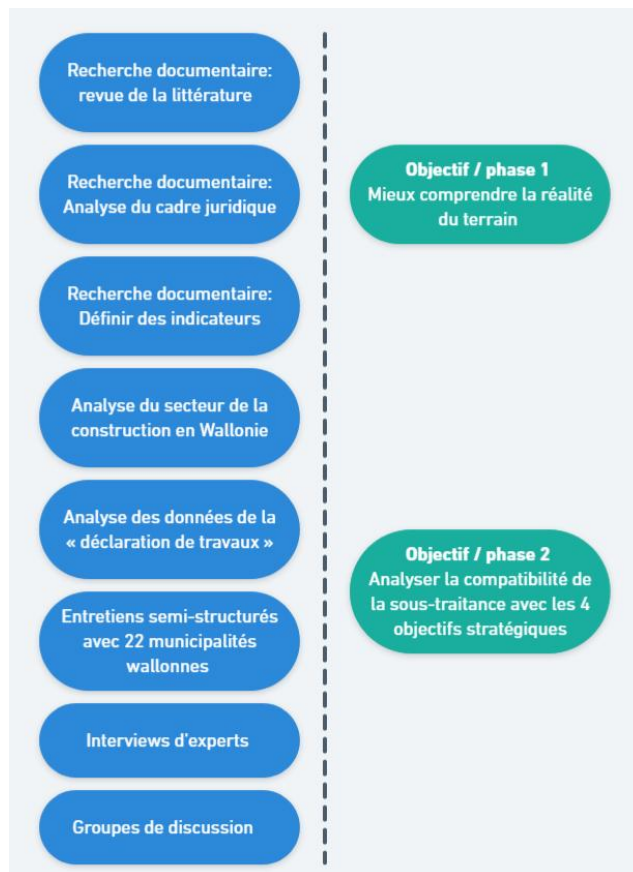
E – entretiens dans le cadre de ce projet de recherche

D – données collectées dans le cadre spécifique de ce projet de recherche

GD – groupes de discussions spécifiques à ce projet de recherche

Source : Auteurs

FIGURE 2.1 Résumé – Phases de recherche et des méthodes mobilisées



* Cette figure a été réalisée à l'aide de l'outil Whimsical.
Source : Auteurs

La recherche s'est déroulée en quatre étapes :

- Une première étape de nature documentaire ;
- Une deuxième étape d'analyse des données préexistantes (entretien des 21 communes et Constructiv) ;
- Une troisième étape se rapportant à l'analyse empirique (la collecte de données spécifiquement demandées pour ce projet et les entretiens semi-structurés).

Ces étapes résultèrent en un rapport provisoire, et des recommandations préliminaires qui furent testées lors de la quatrième étape (une phase de validation) avec les groupes de discussion. Cette dernière phase débouche sur le rapport définitif accompagné des recommandations définitives.

Enfin, cinq comités d'accompagnement ont été organisés pour suivre l'avancement du projet – en date des 27 février 2025, 26 juin 2025, 29 septembre 2025, 2 décembre 2025 et 23 mars 2026. L'objectif a été dans un premier temps de cadrer le projet de recherche, et ensuite de préciser et approfondir les recherches effectuées, en indiquant des pistes d'interprétation et d'analyse des données empiriques.

2.3 Méthodologie de recherche

La recherche a construit sur une analyse documentaire tant de nature juridique qu'économique, une analyse juridique des défis et potentiels liés à la sous-traitance, une approche combinant une démarche quantitative et une démarche qualitative. Cette dernière approche est esquissée ici, chaque composante de la recherche voyant sa méthodologie expliquée dans la partie qui la concerne (partie 3).

2.3.1 Recherche quantitative et qualitative proposée (approche « mixte »)

Afin d'atteindre les deux objectifs de cette étude et de maximiser la mise en œuvre des deux phases de recherche, une approche mixte est mise en œuvre dans laquelle une méthodologie de recherche quantitative va de pair avec une méthodologie de recherche qualitative, qui seront complémentaires. L'étude a été répartie en deux phases, en se concentrant toujours sur les trois acteurs suivants : les pouvoirs adjudicateurs ; les adjudicataires ; et les sous-traitants. En outre, dans la mesure du possible, la recherche distingue les phases d'attribution et d'exécution des marchés publics et leur contrôle respectif. De manière transversale, une approche interdisciplinaire sera développée au travers de l'ensemble de la recherche depuis la collecte empirique des données nécessaires et leur analyse au regard de la réglementation applicable.

2.3.2 Recherche documentaire

Une étude documentaire approfondie permet d'obtenir un aperçu des pratiques de sous-traitance dans les marchés publics dans les secteurs de la construction et des travaux publics, ainsi que de vérifier la compatibilité de ces pratiques avec les thèmes prioritaires de la Stratégie de la commande publique responsable. En même temps, sur la base d'une recherche documentaire, des solutions possibles peuvent être identifiées, à partir du cadre législatif existant (y compris la jurisprudence) au niveau européen, national et régional, ainsi que les mesures existantes prises à ces trois niveaux. En outre, il semble utile d'analyser la politique (y compris le cadre législatif) de pays européens (en particulier la France) en matière de sous-traitance dans les marchés publics dans les secteurs de la construction et des travaux publics, ainsi que d'examiner la politique en la matière en Flandre. Enfin, la recherche documentaire permet de rechercher les outils de suivi existants ainsi que les indicateurs pertinents concernant l'utilisation de la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction et des travaux publics.

2.3.2.1 Revue de la littérature

La littérature sur les aspects suivants sera recherchée et analysée.

En ce qui concerne l'objectif 1 :

- Données qualitatives et quantitatives générales sur les pratiques de sous-traitance dans le secteur de la construction et des travaux publics (la plupart du temps, aucune distinction ne sera faite entre les contrats publics et privés) ;
- Données spécifiques sur les relations de pouvoir dans les chaînes de sous-traitance du secteur de la construction ;
- Identification des clauses de sous-traitance et des obligations qui y sont attachées ;
- Données spécifiques au dumping social, le dumping environnemental, etc. ;
- Données spécifiques aux stratégies des TPE et des PME ;
- Données spécifiques aux clauses de durabilité en matière d'externalisation ;

- Littérature sur les solutions possibles en matière d'affectation des lots et de sous-traitance qui sont en faveur des TPE/PME ;
- Littérature sur les écarts entre le cadre législatif et la pratique.

En ce qui concerne l'objectif 2 :

- Littérature juridique et de management liée à la Stratégie de la commande publique responsable et en particulier aux quatre objectifs stratégiques ;
- Littérature sur les mesures (législatives et autres) concernant la sous-traitance dans les marchés publics dans le secteur de la construction et des travaux publics ;
- Littérature sur les bonnes pratiques (mesures législatives et autres) concernant la sous-traitance dans les contrats de construction et de travaux publics ;

Les États membres de l'Union européenne doivent soumettre à la Commission européenne, tous les trois ans, un rapport de suivi sur les marchés publics.⁹¹ Ce rapport comprend des informations sur les causes les plus fréquentes de mauvaise application des règles ou d'insécurité juridique ; la prévention, la détection et la communication adéquate des cas de fraude, de corruption, de conflit d'intérêts et d'autres irrégularités graves ; la participation des PME aux marchés publics ; la mise en œuvre pratique des stratégies nationales en matière de marchés publics ; une estimation de la valeur totale agrégée des marchés publics entrés dans le champ d'application des directives en raison du dépassement des seuils pertinents. Outre le rapport belge,⁹² les rapports d'autres États membres (par exemple, le rapport français)⁹³ peuvent également être intéressants pour cette étude dans la mesure où ils fournissent des illustrations d'approches différentes s'inscrivant toutes dans la mise en œuvre de la Directive 2014/24. Néanmoins, ces rapports peuvent n'avoir qu'un intérêt limité dans la mesure où certains d'entre eux ne sont pas accessibles en anglais ou en français, ou comportent des références d'un haut niveau technique à la législation nationale applicable et sont donc fortement ancrés dans un paysage normatif, institutionnel et administratif spécifique.

Un tour d'horizon comparatif permet de relever les éléments suivants :

- Même s'il est parfois difficile d'obtenir les données les plus précises possibles en Belgique ou de les recouper, il n'empêche que comparativement au reste des États membres de l'Union européenne, le cas belge permet d'identifier un volume relativement substantiel de données pertinentes pour analyser les chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction ;
- Le cadre législatif belge se distingue notablement des réglementations des autres états de l'Union européenne par sa limitation du nombre de maillons dans la chaîne de la sous-traitance.

2.3.2.2 Analyse du cadre juridique

Tout d'abord, une analyse du cadre législatif existant (y compris la jurisprudence) aux niveaux européen, national et régional pertinent pour la sous-traitance dans les marchés publics dans les secteurs de la construction et des travaux publics génère une vue d'ensemble de la réglementation applicable en matière de sous-traitance. Dans la mesure du possible, une distinction sera également établie entre les différentes phases du marché public (attribution, exécution, suivi, contrôle).

Cela permet ensuite

⁹¹ <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/news/public-procurement-monitoring-reports-published>.

⁹² Pour le rapport de la Belgique, voir <https://bosa.belgium.be/fr/themes/marches-publics/monitoring/rapports-de-contrôle>.

⁹³ Pour tous les rapports, voir https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en.

- d'évaluer dans quelle mesure le cadre législatif actuel peut permettre la réalisation de la Stratégie de la commande publique responsable et, en particulier, la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques ;
- d'identifier les écarts entre le cadre législatif et la pratique.

Nous analyserons également le cadre législatif de pays juridiquement et économiquement proches⁹⁴ (en particulier la France) et l'approche juridique adoptée en la matière en Flandre lorsque cet examen est pertinent.

2.3.2.3 Définir des outils de suivi ainsi que des indicateurs pertinents concernant le recours à la sous-traitance dans les marchés publics dans le secteur de la construction

Des outils de suivi existent déjà aux niveaux européen, national et régional, ainsi que des indicateurs. Par exemple, le Public Procurement Data Space (PPDS) a été lancé par la Commission européenne le 24 septembre 2024.^{95,96} En utilisant des outils numériques et d'analyse de données avancés, le PPDS vise à responsabiliser les décideurs politiques, les acheteurs publics et les entreprises et à améliorer la prise de décision. Le site web publie plusieurs indicateurs, regroupés par thème, sur l'utilisation des marchés publics dans l'UE. Par exemple, des indicateurs sont définis sur la participation des PME aux marchés publics : contrats avec participation des PME,⁹⁷ ratio moyen des offres des PME par rapport au total des offres.⁹⁸ En outre, un indicateur est également fourni sur le pourcentage de marchés publics où le prix est le seul critère d'attribution.⁹⁹ Pour la Belgique, ce pourcentage était de 33 % en 2023, ce qui est inférieur à la plupart des autres États membres, mais reste supérieur aux pays voisins, à savoir les Pays-Bas (27 %) et la France (16,5 %). En outre, la Commission européenne publie également un « tableau de bord du marché unique » qui définit un certain nombre d'indicateurs relatifs aux marchés publics.¹⁰⁰ Certains de ces indicateurs sont également potentiellement pertinents. Le SPF Stratégie et Appui (BOSA) est également responsable de l'élaboration d'un rapport trimestriel dans lequel figure un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'utilisation des applications eProcurement.¹⁰¹

Les indicateurs génériques susmentionnés (par exemple, la participation des PME, le prix comme seul critère d'attribution, etc.) devraient idéalement être définis spécifiquement pour les marchés publics wallons de construction et de travaux publics. En outre, il est utile de définir des indicateurs spécifiques concernant la taille et le profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction (par exemple, longueur et largeur des chaînes de sous-traitance, pays d'établissement des sous-traitants, etc.) ainsi que des indicateurs de mise en œuvre (par exemple, le nombre d'inspections de chantiers applicables aux marchés publics wallons dans le secteur de la construction, le nombre d'infractions détectées sur ces chantiers, etc.).

2.3.3 Interviews d'experts

Plusieurs entretiens avec des experts (universitaires, partenaires sociaux, administrations publiques fédérales et régionales, y compris leurs services d'inspection) ont été menés au cours de l'étude (voir la liste des institutions participantes en Annexe 1). Les entretiens semi-structurés (permettant à la fois une comparabilité

94 Pour une vue d'ensemble, voir https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries_en.

95 <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en>.

96 Voir également le rapport Letta : « Le traitement des données relatives aux marchés publics constitue un autre domaine d'amélioration essentiel. L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité de ces données passe par le développement et la consolidation de l'espace de données sur les marchés publics. Cette initiative vise à fusionner les ensembles de données européennes et nationales sur les marchés publics, améliorant ainsi la transparence dans tous les domaines. Elle ouvre aux PME des opportunités de marchés publics et garantit une meilleure valorisation des dépenses publiques ». E. Letta, *op. cit.*, p. 45 (traduction libre).

97 <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/2?standalone=true/>.

98 <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/3?standalone=true>.

99 <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/1?standalone=true>.

100 https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.

101 <https://bosa.belgium.be/fr/themes/marches-publics/monitoring>.

entre les informations recueillies et une complémentarité selon les spécificités des organisations en cause) visaient principalement à acquérir des informations sur la pratique concrète juridique et socio-économique des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction, ainsi qu'à valider des informations recueillies lors de la recherche documentaire, de les affiner et de collecter des preuves qualitatives et quantitatives supplémentaires, ainsi qu'à identifier des techniques ou pratiques susceptibles de poser des problèmes spécifiques ou d'apporter des réponses potentiellement dignes d'investigations complémentaires.

2.3.4 Analyse des données de la « déclaration de travaux »

Afin de recueillir des preuves empiriques et d'obtenir ainsi un aperçu de la réalité sur le terrain en ce qui concerne la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics,¹⁰² les données administratives de la « déclaration de travaux » applicable aux travaux dans « l'état immobilier »¹⁰³ en cours en 2024 sont analysées. Une analyse similaire a récemment été réalisée sur l'utilisation des chaînes de sous-traitance dans l'ensemble du secteur (public et privé) belge de la construction.¹⁰⁴ Cette dernière étude ne s'est donc pas attardée sur la taille et le profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction.

2.3.4.1 Base de données « déclaration de travaux » dans l'immobilier

Avant d'entamer des « travaux immobiliers » auprès de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), l'entrepreneur auquel le donneur d'ordre fait appel doit fournir toutes les informations nécessaires pour estimer l'importance des travaux et pour identifier le donneur d'ordre et, le cas échéant, à tout moment, les sous-traitants. Si d'autres sous-traitants interviennent au cours de l'exécution des travaux, ce contractant doit en informer préalablement l'ONSS. A cette fin, tout sous-traitant qui fait à son tour appel à un autre sous-traitant doit en aviser préalablement et par écrit l'entrepreneur. Pour les travaux immobiliers, il faut déclarer toute convention « entrepreneur - déclarant » à partir de 5 000 € (HTVA) avec au moins un sous-traitant ; ou toute convention « entrepreneur déclarant » à partir de 30 000 € (HTVA) avec ou sans sous-traitant.

Les données analysées se réfèrent uniquement aux déclarations d'œuvres déclarées. Par conséquent, bien que des sanctions soient prévues en cas d'absence de déclaration de travaux ou de déclaration tardive, la réalité peut différer des données rapportées dans le présent document. En particulier, il est possible que tous les contrats publics concernant des travaux de construction et des travaux publics ne soient pas signalés dans la base de données « déclaration de travaux ».

Les données furent demandées à l'ONSS. Smals¹⁰⁵ a fourni ces données¹⁰⁶. Les caractéristiques des données transmises sont précisées dans la section 7.2.

¹⁰² L'OCPW a analysé les données chiffrées en sa possession principalement issues de la plateforme eProcurement, mais constate qu'elles ne sont pas suffisantes à ce stade pour répondre à la question de recherche du présent rapport.

¹⁰³ Les travaux immobiliers sont légalement définis comme suit : "tout travail de construction, de transformation, d'achèvement, d'aménagement, de réparation, d'entretien, de nettoyage et de démolition de tout ou partie d'un immeuble par nature, ainsi que toute opération comportant à la fois la fourniture d'un bien meuble et son placement dans un immeuble de manière telle que ce bien meuble devienne immeuble par nature". C. TVA, art. 19, § 2, al. 3.

¹⁰⁴ L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *op. cit.*

¹⁰⁵ Smals est l'asbl qui fournit aux institutions publiques du secteur social et du secteur de la santé un ensemble de services IT and informatiques adaptés aux besoins de ces institutions.

¹⁰⁶ Nous remercions chaleureusement Annelies Borghgraef (ONSS) et Tom Van Dijk (Smals) pour nous avoir fourni ces données.

2.3.4.2 Analyse descriptive de la taille et du profil de la chaîne de sous-traitance

Dans un premier temps, une analyse descriptive est effectuée pour identifier la taille et le profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics de construction wallons. Bien que la déclaration de travaux n'indique pas directement s'il s'agit d'un marché public ou non, il est possible de déduire des données disponibles si les autorités publiques wallonnes sont le donneur d'ordre. On peut alors faire le lien avec les attestations de marché public.¹⁰⁷

Lors de cette analyse, la dimension verticale est d'abord examinée, à savoir la longueur des chaînes de sous-traitance. Ensuite, la dimension horizontale est examinée plus en détail, à savoir la largeur des chaînes de sous-traitance. Enfin, le profil des chaînes de sous-traitance est analysé. Nous pouvons ainsi répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les principales activités menées ?
- Quel est le pays de résidence des sous-traitants dans les chaînes de sous-traitance ? Ce tableau diffère-t-il selon le niveau de la chaîne de sous-traitance (en particulier, plus on descend dans la chaîne de sous-traitance, plus il y a de sous-traitants étrangers) ?
- Quels sont les types de sous-traitants impliqués (part d'indépendants, part d'agences d'emploi et de placement) ?

L'analyse des données de la base « déclaration de travaux » permet d'obtenir une première vision de la taille et du profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction. La mise en relation de cette base de données avec d'autres bases de données administratives pourrait permettre d'obtenir une image encore plus détaillée du profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction. Cependant, ceci n'est pas réalisable dans le cadre du présent projet.

2.3.4.3 Analyse de l'impact de récentes initiatives législatives

Depuis le 1^{er} juillet 2017, le nombre de niveaux de sous-traitance dans les marchés publics dans les domaines sensibles à la fraude est limité à deux ou trois.¹⁰⁸ La question se pose donc de savoir si cela a eu un impact sur la composition et le profil des chaînes de sous-traitance. Pour répondre à cette question, il convient de comparer les chaînes de sous-traitance antérieures au 1^{er} juillet 2017 avec celles postérieures au 1^{er} juillet 2017. Cependant, jusqu'à récemment, la sanction en cas de non-respect de la limitation de la chaîne de sous-traitance n'était définie que dans l'arrêté royal du 14 janvier 2013¹⁰⁹, ce qui laissait le soin de faire respecter la limitation au pouvoir adjudicateur, et aucun service d'inspection n'était compétent pour contrôler le respect de cette disposition. En raison de nouvelles dispositions dans le Code pénal social (à savoir l'article 184/1/5), introduites par la loi du 15 mai 2024 modifiant le Code pénal social,¹¹⁰ le dépassement du nombre de niveaux de sous-traitance autorisés dans les marchés publics fait l'objet d'une sanction de niveau 4.¹¹¹ De plus, à partir

¹⁰⁷ Voir <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/miscellaneous/attestations.html>.

¹⁰⁸ L'article 86 alinéa 2 de la loi du 17 juin 2016 précitée habilite le Roi à limiter la chaîne de la sous-traitance. Voy. arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3 § 2.

¹⁰⁹ Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3, § 3.

¹¹⁰ Loi du 15 mai 2024 modifiant le droit pénal social et diverses dispositions en droit du travail, *M.B.*, 21 juin 2024. L'article 145 de cette loi introduit au sein du Code pénal social un nouveau chapitre intitulé "Organisation de la chaîne de sous-traitance et responsabilité solidaire pour les dettes salariales". Ces nouvelles dispositions visent à apporter un certain nombre d'améliorations pour mieux lutter contre la fraude sociale et mieux protéger les travailleurs. <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/modification-du-code-penal-social-publication-au-moniteur-dune-loi-du-15-mai-2024>.

¹¹¹ La sanction de niveau 4 consiste en une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et une amende pénale de 600 à 7 000 € ou l'une de ces peines seulement, ou une amende administrative de 300 à 3 500 €. Ces montants sont à multiplier par les décimes additionnels, soit par 90 décimes à savoir un multiplicateur de 10 depuis ce 1^{er} février 2026.

du 21 juillet 2024, la sanction pénale de l'interdiction de prendre un travail d'un entrepreneur (principal) et de le sous-traiter à son tour entièrement à un autre (sous-) entrepreneur est également entrée en vigueur.¹¹²

2.3.5 Analyse des données recueillies lors de 21 entretiens semi-structurés avec les communes wallonnes

Dans le cadre du présent projet, l'OCPW a mené des entretiens semi-structurés avec un échantillon représentatif de 21 communes wallonnes au cours du dernier trimestre 2024. Le guide d'entretien comprenait des questions sur les pratiques de sous-traitance et les résultats bruts furent envoyés au prestataire de services pour être inclus dans l'analyse globale de l'étude.

Sur la base du guide d'entretien, les réponses relatives à la sous-traitance ont été analysées. Le résultat de cette analyse est discuté ci-après au Chapitre 8.

2.3.6 Groupes de discussion

Enfin, trois groupes de discussion furent organisés en date des 13, 16 et 17 octobre 2025¹¹³. Ils réunirent

- (1) des maîtres d'ouvrage délégués (intercommunales etc.) ;
- (2) des pouvoirs adjudicateurs communaux ;
- (3) des pouvoirs adjudicateurs non communaux (ex. provinces, SWDE) ;
- (4) des services d'inspection et organismes publics concernés au niveau fédéral et wallon ;
- (5) des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Ces groupes de discussion eurent pour objet de fournir des informations supplémentaires sur les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction, de valider l'analyse effectuée sur la base des données empiriques collectées, d'identifier de bonnes pratiques développées par les donneurs d'ordre eux-mêmes (par exemple, l'organisation volontaire d'inspections, l'élaboration d'un plan de prévention de la fraude sociale, etc.).¹¹⁴

Après discussion avec le comité d'accompagnement, une approche semi-structurée a été utilisée pendant le groupe de discussion afin de laisser suffisamment de flexibilité et de liberté à l'enquêteur et aux membres du groupe de discussion. Ces entretiens furent animés par des membres de l'équipe de HIVA et de l'équipe juridique de l'UCLouvain, car les questions posées recouvraient les deux aspects de la recherche.

¹¹² Code pénal social, art. 184/1/5, § 1^{er}.

¹¹³ Nous tenons à remercier chaleureusement Laurène Thil (HIVA-KU Leuven) et Anne Guisset (HIVA-KU Leuven) pour leur aide dans le cadre de ces groupes de discussion.

¹¹⁴ Voir, par exemple, <https://www.lantis.be/over-ons/mvo/eerlijk-werk-op-de-werf>

3 APERÇU GÉNÉRAL DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION EN WALLONIE

RÉSUMÉ

Le secteur de la construction en Wallonie se caractérise par un tissu économique dense et largement composé de petites entreprises. En 2022, la Wallonie comptait 34 603 entreprises de construction, soit près d'un quart du total belge. Pour analyser plus finement ce secteur, l'étude s'appuie principalement sur les données de Constructiv, une organisation paritaire du secteur, qui fournit des informations détaillées sur les employeurs et l'emploi à l'échelle régionale et provinciale.

Au deuxième trimestre 2024, 7 970 employeurs (hors indépendants) étaient actifs dans la construction en Wallonie. Les provinces de Liège et du Hainaut concentraient le plus grand nombre d'employeurs, suivies de Namur, tandis que le Luxembourg et le Brabant wallon en comptaient nettement moins. Les données issues de la base Orbis confirment cette concentration géographique, avec des pôles majeurs d'activité autour de Liège, Charleroi, Namur, La Louvière et Mons.

La structure des entreprises est majoritairement composée de TPE. Près de 72 % des employeurs wallons du secteur comptent moins de cinq salariés, et moins de 2 % emploient plus de 50 personnes. Cette prédominance des très petites entreprises est particulièrement marquée dans le Brabant wallon et la province de Namur, ce qui influence fortement l'organisation du travail et le recours à la sous-traitance.

En termes d'emploi, le secteur de la construction comptait 84 832 travailleurs au quatrième trimestre 2023. Les ouvriers représentent la majorité de l'effectif (55,3 %), mais une part significative des travailleurs est constituée d'indépendants, d'employés et surtout de travailleurs détachés. Ces derniers représentent environ 17 % de l'emploi total, avec de fortes disparités provinciales : leur part dépasse 30 % dans le Brabant wallon et reste élevée dans le Luxembourg, à Namur et dans le Hainaut.

Le phénomène du détachement est donc central dans le secteur wallon de la construction. En 2024, près de 12 000 ouvriers détachés ont été déclarés via Limosa, principalement dans le Hainaut et à Liège. Les travailleurs détachés sont majoritairement de nationalité portugaise, roumaine, polonaise, brésilienne ou française, tandis que les entreprises d'envoi proviennent surtout de Pologne, du Portugal, du Luxembourg et de France, avec des variations territoriales marquées. Ces données soulignent à la fois l'internationalisation de la main-d'œuvre et la cyclicité de l'activité dans le secteur.

Avant d'aborder la question des marchés publics dans le secteur de la construction en Wallonie et le rôle qu'y joue la sous-traitance, il convient de dresser un aperçu général de ce secteur en Wallonie. À partir des données disponibles, il est possible d'examiner les caractéristiques du nombre d'entreprises actives dans ce secteur ainsi que des personnes qui y sont employées.

Selon les données d'Eurostat, en 2022, la Belgique comptait 141 842 entreprises actives dans le secteur F – Construction (NACE F), dont 34 603 en Wallonie, soit 24,4 % du total national.¹¹⁵ Bien qu'Eurostat fournisse également des données régionales par secteur (notamment sur l'emploi, les salaires et traitements), il a été choisi ici de s'appuyer principalement sur une source spécifique, à savoir Constructiv, une organisation de services paritaire, créée pour et par le secteur de la construction (Constructiv, 2025). Il s'agit d'un fonds de sécurité d'existence, mis en place dans le cadre de la Commission Paritaire 124 du secteur. Constructiv collecte des données précieuses sur le marché du travail dans la construction, non seulement à l'échelle régionale, mais également provinciale. Ces données sont examinées dans la suite de cette section.¹¹⁶

Au deuxième trimestre de 2024 (T2 2024), 7 970 employeurs (à l'exclusion des indépendants)¹¹⁷ étaient actifs dans le secteur de la construction en Wallonie, selon les données de Constructiv. La majorité d'entre eux était implantée dans les provinces de Liège (2 642) et du Hainaut (2 593), suivies de Namur (1 256). Les provinces du Luxembourg et du Brabant wallon comptaient chacune moins de 800 employeurs dans ce secteur.

Pour obtenir une image plus détaillée de la localisation géographique des entreprises de construction actives en Wallonie, on peut également consulter les données issues de la base de données Orbis, gérée par Moody's. Cette base regroupe des informations relatives à 580 millions d'entreprises privées dans le monde (Moody's, 2025). Orbis compile et standardise les données provenant de plus de 170 sources différentes pour en permettre la comparaison. Cependant, comme indiqué précédemment, cette source n'est pas analysée en détail ici, en raison de différences de définition qui rendent les dénombrements absolus non comparables avec d'autres sources.

Sur la base des données Orbis, une analyse a néanmoins été réalisée concernant la localisation spécifique des entreprises établies en Wallonie dont le code NACE principal est 41 – Construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels, 42 – Génie civil, ou 43 – Travaux de construction spécialisés.¹¹⁸ La carte par arrondissement (Figure 3.1, carte du haut) montre clairement que la majorité des entreprises wallonnes de construction sont établies à Liège. Les arrondissements de Nivelles, Verviers, Namur et Charleroi apparaissent également comme des pôles importants. En affinant encore l'analyse au niveau des communes, la Figure 3.1 (carte du bas) met en évidence les douze communes qui concentrent le plus grand nombre d'entreprises de construction. Les villes et communes de Charleroi, Liège, Namur, La Louvière et Mons se distinguent comme les principaux centres d'activité.

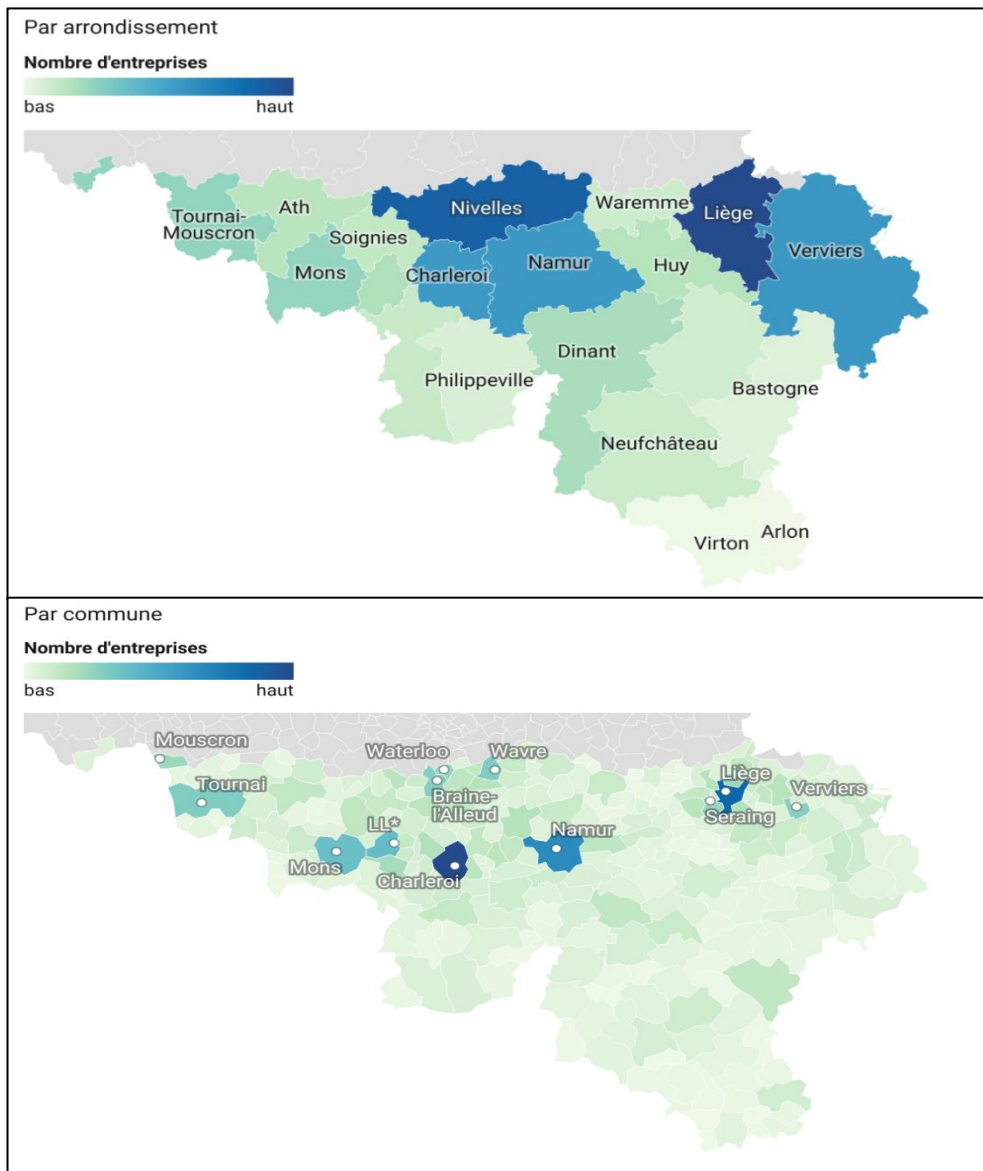
115 Eurostat [sbs_r_nuts2021] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs_r_nuts2021/default/table?lang=EN

116 Nous souhaitons remercier Tom Reynaud (Constructiv) pour la fourniture de ces données.

117 Au quatrième trimestre 2023, 11 128 indépendants ont été recensés sous la CP 124 en Wallonie.

118 Les données ont été téléchargées le 26 mai 2025 et la dernière mise à jour des données dans la base Orbis a eu lieu le 23 mai 2025.

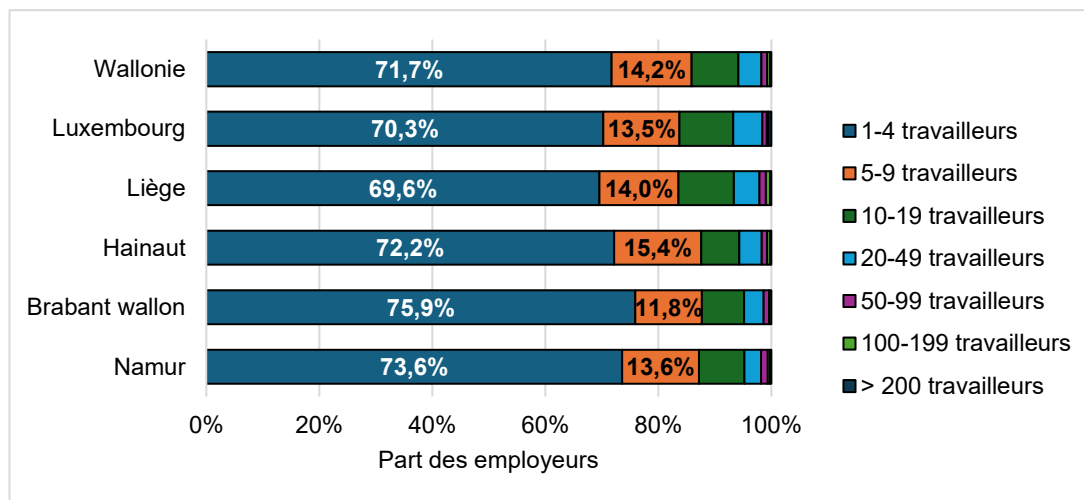
FIGURE 3.1 Localisation des entreprises de construction en Wallonie, par arrondissement



* LL désigne La Louvière.
 ** Ces figures ont été créées à l'aide de Datawrapper.
 Source : Orbis

Les données de Constructiv montrent que la grande majorité des entreprises du secteur de la construction sont des très petites entreprises (TPE). De manière générale, près de 72 % des employeurs wallons comptent moins de 5 salariés (ouvriers et employés confondus) (voir Figure 3.2). Par ailleurs, plus de 14 % des employeurs ont entre 5 et 9 salariés. La proportion de très petites entreprises (moins de 5 salariés) est encore plus marquée dans le Brabant wallon (75,9 %) et dans la province de Namur (73,6 %). Enfin, moins de 2 % des employeurs wallons du secteur de la construction comptent plus de 50 salariés.

FIGURE 3.2 Répartition des employeurs selon le nombre de salariés par employeur, Wallonie et provinces, 2024 T2

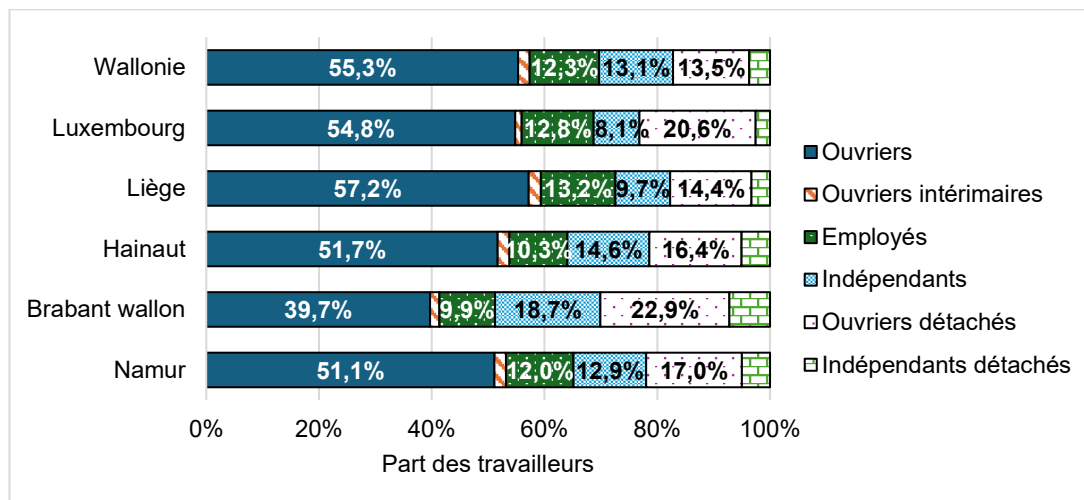


Source : Constructiv

Il est également pertinent d'examiner l'emploi dans le secteur de la construction en Wallonie en fonction du statut des travailleurs. Au quatrième trimestre 2023, 84 832 personnes étaient actives dans ce secteur. La majorité était composée d'ouvriers (46 933), soit 55,3 % de l'emploi total. Par ailleurs, on recensait plus de 10 000 travailleurs dans les catégories suivantes : ouvriers détachés (11 472), indépendants (11 128) et employés (10 462). Les deux groupes les moins représentés étaient les indépendants détachés (3 110) et les ouvriers intérimaires (1 727). Au total, environ 17 % des travailleurs du secteur étaient des travailleurs détachés, qu'ils soient salariés ou indépendants.

Cette répartition par statut varie toutefois sensiblement selon les provinces (voir Figure 3.3). Alors qu'en moyenne en Wallonie (55,3 %) – et dans la plupart des provinces – plus de la moitié des travailleurs sont des ouvriers, ce pourcentage chute à 39,7 % dans le Brabant wallon. À l'inverse, c'est dans cette province que la part des indépendants est la plus élevée (18,7 %), contre moins de 10 % dans des provinces comme le Luxembourg ou Liège. La part moyenne des travailleurs détachés en Wallonie s'élève à 13,5 %, mais dépasse un cinquième de l'emploi dans les provinces du Luxembourg et du Brabant wallon. Si l'on additionne les ouvriers détachés et les indépendants détachés, il apparaît clairement que le phénomène du détachement est très inégalement réparti sur le territoire. En moyenne, les travailleurs détachés représentent 17,2 % de l'emploi dans la construction en Wallonie. Cette part atteint toutefois 30,1 % dans le Brabant wallon, et dépasse les 20 % dans le Luxembourg (23,2 %), à Namur (22,0 %) et dans le Hainaut (21,4 %).

FIGURE 3.3 Emploi selon le statut, répartition relative par tête, Wallonie et provinces, 2023 T4



Source : Constructiv

Comme le montre la Figure 3.3 ci-dessus, il est pertinent d’approfondir la question du détachement dans le secteur de la construction, étant donné son importance considérable. Au deuxième trimestre de 2024, près de 12 000 ouvriers ont été déclarés en Wallonie dans Limosa¹¹⁹, l’outil national d’enregistrement des travailleurs et indépendants détachés entrants. La majorité de ces déclarations concernait les provinces du Hainaut et de Liège. L’évolution du nombre d’ouvriers détachés déclarés, illustrée dans la Figure 3.4, met d’ailleurs clairement en évidence la nature cyclique du secteur de la construction.

Au-delà des volumes, Limosa fournit également des informations sur la nationalité des ouvriers détachés ainsi que sur celle des entreprises qui les envoient, deux dimensions qui ne coïncident pas nécessairement. En Wallonie, les nationalités les plus fréquemment représentées parmi les ouvriers détachés sont les nationalités portugaise, roumaine, brésilienne, polonaise et française. Dans la plupart des provinces, les travailleurs portugais forment le groupe le plus important, à l’exception de la province de Liège où les travailleurs roumains sont légèrement plus nombreux. On relève également la présence significative d’ouvriers détachés ukrainiens dans le top cinq à Namur, dans le Brabant wallon et dans le Hainaut, ainsi que d’ouvriers belges détachés à Liège et au Luxembourg.

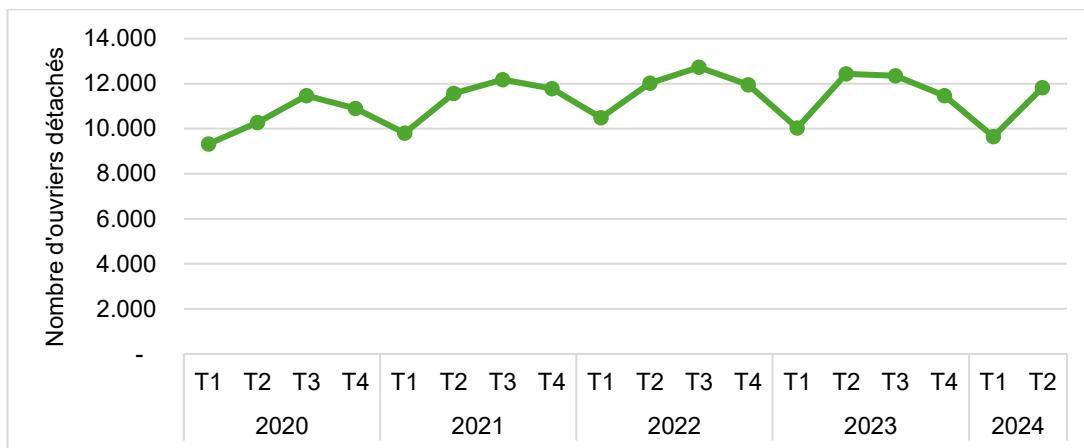
S’agissant des entreprises d’envoi, celles-ci proviennent principalement de Pologne et du Portugal, suivies par des sociétés établies au Luxembourg, en France et en Roumanie^{120, 121}. On observe toutefois certaines variations selon les provinces. Ainsi, dans le Hainaut et à Liège, la majorité des entreprises d’envoi sont polonaises, tandis qu’à Namur et dans le Brabant wallon, elles sont majoritairement portugaises. En province de Luxembourg, la part la plus importante revient aux entreprises domiciliées au Grand-Duché de Luxembourg. Enfin, d’autres nationalités apparaissent de manière plus marginale selon les territoires : des entreprises slovènes figurent parmi les principales à Namur, tandis que des entreprises néerlandaises apparaissent dans le Brabant wallon et dans le Hainaut.

119 <https://www.limosabe.fr/limosa.html>.

120 Parmi les entreprises d’envoi, 30 % sont originaires de Pologne, 25 % du Portugal, 16 % du Luxembourg, 16 % de la France et 13 % de la Roumanie.

121 Dans la suite de ce rapport, ce groupe sera comparé aux entreprises étrangères déclarées dans les déclarations de travaux.

FIGURE 3.4 Évolution du nombre d'ouvriers détachés déclarés dans Limosa, Wallonie, 2020 T1-2024 T2



Source : Constructiv

PARTIE 2

ANALYSE DES QUESTIONS

JURIDIQUES ET

ÉCONOMIQUES

4 ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE

RÉSUMÉ

Dans l'accord de gouvernement fédéral belge 2025-2029, la lutte contre la fraude sociale et le dumping social ainsi que la préservation d'une concurrence loyale sont retenues comme points d'attention.¹²² Cette attention est expliquée par la volonté de renforcer la coopération et l'échange d'information entre les services d'inspection au niveau national et européen¹²³; une exploitation du datamining par l'ONSS est prônée, et la sous-traitance dans le secteur de la construction se voit directement visée.¹²⁴ La simplification administrative est également à l'ordre du jour de manière générale, et particulièrement au profit des PME¹²⁵, notamment¹²⁶ En outre, la déclaration de gouvernement indique que « *la Belgique plaidera en faveur d'une rationalisation des règles et d'une amélioration du système européen actuel des marchés publics.* »¹²⁷

La déclaration de politique régionale wallonne 2024-2029 comprend également un titre consacré à l'entrepreneuriat et aux PME,¹²⁸ et au soutien à l'économie circulaire.¹²⁹

4.1 Cadre juridique européen

4.1.1 La réglementation des marchés publics

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU) proclame la libre circulation des biens, des services¹³⁰ et des personnes¹³¹ ainsi que le principe d'une économie fondée sur les principes de libre concurrence.¹³²

Sur la base des dispositions 53(1), 62 et 114 du TFEU fut adoptée la Directive 2014/24. Cette directive comporte des dispositions relatives aux spécifications techniques et aux critères d'attribution ainsi qu'à la sous-traitance. Dans le cadre de la directive précédente, la directive 2004/18¹³³, la sous-traitance n'était pas directement régie par les dispositions même de l'instrument, mais le préambule prévoyait explicitement que la

122 Gouvernement fédéral belge, *Accord de coalition fédérale. 2025-2029*, 31 janvier 2025, pp. 26-28, disponible sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

123 *Ibidem*, p. 195.

124 « *Pour renforcer la lutte contre la sous-traitance abusive, nous évaluons, en concertation avec les partenaires sociaux, les chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction, au sens large, et de la viande concernant le paiement des salaires et des contributions sociales, pour apprécier si le durcissement récent va suffisamment loin.*

Afin de lutter contre le dumping social et d'accroître la sécurité sur les chantiers, nous introduisons enfin l'enregistrement obligatoire à la sortie du chantier, conformément à ce qui a été décidé pour le secteur du nettoyage et du déménagement.

Nous examinons si l'identification personnelle ConstruBadge, comme convenu entre les partenaires sociaux du secteur de la construction, peut être un moyen approprié pour enregistrer la présence sur les chantiers. » (Ibidem, p. 27).

125 *Ibidem*, p. 20.

126 *Ibidem*, p. 60.

127 *Ibidem*, p. 60.

128 Gouvernement wallon, *Déclaration de politique régionale wallonne. Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire. Législature 2024-2029*, 11 juillet 2024, pp. 16-17, disponible sur : <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2024-07/DPR2024-2029.pdf>.

129 *Ibidem*, pp. 19-20.

130 TFEU, art. 56.

131 TFEU, art. 45.

132 TFEU, art. 101 à 109.

133 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *J.O.U.E.*, L 134, 30 avril 2004, pp. 114-240.

sous-traitance était encouragée en ce qu'elle favorisait l'accès des PME aux marchés publics.¹³⁴ La Directive 2014/24 continue à identifier des techniques susceptibles de favoriser cet accès des PME aux marchés publics¹³⁵, notamment le recours à l'allotissement qui doit être considéré de manière systématique, toujours d'après le préambule de la Directive 2014/24¹³⁶. L'article 46 de la Directive 2014/24 est relatif à la division en lot. L'article 71 de la Directive 2014/24 dispose que :

«1. Le respect des obligations visées à l'article 18, paragraphe 2, par les sous-traitants est assuré grâce à des mesures appropriées adoptées par les autorités nationales compétentes agissant dans le cadre de leurs responsabilités et de leurs compétences.

*2. Dans les documents de marché, le pouvoir adjudicateur **peut** demander ou peut être obligé par un État membre à demander au soumissionnaire d'indiquer, dans son offre, toute part du marché qu'il a éventuellement l'intention de sous-traiter à des tiers ainsi que les sous-traitants proposés.*

*3. Les États membres **peuvent** prévoir que, à la demande du sous-traitant et si la nature du marché le permet, le pouvoir adjudicateur effectue directement au sous-traitant les paiements dus pour les services, fournitures ou travaux qu'il a fournis à l'opérateur économique auquel le marché public a été attribué (le contractant principal). Ces mesures peuvent comprendre des mécanismes appropriés permettant au contractant principal de s'opposer à des paiements indus. Les dispositions relatives à ce mode de paiement sont exposées dans les documents de marché.*

4. Les paragraphes 1 à 3 s'entendent sans préjudice de la question de la responsabilité du contractant principal.

5. En ce qui concerne les marchés de travaux et les services qui doivent être fournis dans un local placé sous la surveillance directe du pouvoir adjudicateur, après l'attribution du marché et, au plus tard, au début de l'exécution du marché, le pouvoir adjudicateur exige du contractant principal qu'il lui indique le nom, les coordonnées et les représentants légaux de ses sous-traitants participant à ces travaux ou à la prestation de ces services dans la mesure où ces informations sont connues à ce stade. Le pouvoir adjudicateur exige que le contractant principal lui fasse part de tout changement relatif à ces informations intervenant au cours du marché ainsi que des informations requises pour tout nouveau sous-traitant qui participe ultérieurement à ces travaux ou à la prestation de ces services. Nonobstant le premier alinéa, les États membres peuvent imposer au contractant principal l'obligation de fournir les informations requises directement.

Au besoin, aux fins du paragraphe 6, point b), du présent article, les informations requises sont assorties de déclarations sur l'honneur des sous-traitants selon les dispositions de l'article 59. Les mesures d'exécution visées au paragraphe 8 du présent article peuvent prévoir que les sous-traitants qui sont présentés après l'attribution du marché fournissent des certificats et d'autres documents justificatifs en lieu et place d'une déclaration sur l'honneur.

Le premier alinéa ne s'applique pas aux fournisseurs.

*Les pouvoirs adjudicateurs **peuvent** étendre ou être contraints par des États membres à étendre les obligations prévues au premier alinéa, par exemple :*

134 Directive 2004/18/CE précitée, cons. 32.

135 M. TRYBUS, « The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive? » in F. LICHÈRE, R. CARANTA et S. TREUMER (dir.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Copenhague, Djøf, 2014), pp. 255–280; M. TRYBUS et M. ANDRECKA, « Favouring Small and Medium Sized Enterprises with directive 2014/24/UE? », *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2017, pp. 224–238; B. HOEKMAN et B. K. O. TAŞ, « Procurement Policy and SME Participation in Public Purchasing », *Small Business Economics*, 2022, pp. 383–402.

136 Directive 2014/24, cons. 78.

a) aux marchés de fournitures, aux marchés de services autres que ceux concernant des services à fournir dans les locaux du pouvoir adjudicateur sous sa surveillance directe ou aux fournisseurs participant aux marchés de travaux ou de services ;

b) aux sous-traitants des sous-traitants du contractant principal ou se trouvant à des échelons inférieurs de la chaîne de sous-traitance.

a) lorsque la législation d'un État membre prévoit un mécanisme de responsabilité solidaire entre les sous-traitants et le contractant principal, l'État membre concerné veille à ce que les règles correspondantes s'appliquent conformément aux conditions énoncées à l'article 18, paragraphe 2 ;

b) conformément aux articles 59, 60 et 61, les pouvoirs adjudicateurs **peuvent** vérifier ou être obligés par les États membres à vérifier s'il existe des motifs d'exclusion des sous-traitants en vertu de l'article 57. Dans de tels cas, le pouvoir adjudicateur exige que l'opérateur économique remplace un sous-traitant à l'encontre duquel ladite vérification a montré qu'il existe des motifs d'exclusion obligatoires. Le pouvoir adjudicateur **peut** exiger ou être obligé par un État membre à exiger de l'opérateur économique qu'il remplace un sous-traitant à l'encontre duquel la vérification a montré qu'il existe des motifs d'exclusion non obligatoires.

7. Les États membres **peuvent** édicter des règles de responsabilité plus strictes en droit national ou des dispositions plus larges en matière de paiements directs aux sous-traitants dans la législation nationale, par exemple en prévoyant de tels paiements sans que les sous-traitants aient besoin d'en faire la demande.

8. Les États membres ayant décidé de prévoir des mesures en vertu des paragraphes 3, 5 ou 6 précisent les conditions de mise en œuvre de ces mesures, par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et dans le respect du droit de l'Union. Ce faisant, les États membres **peuvent** limiter leur applicabilité, notamment à l'égard de certains types de marchés, certaines catégories de pouvoirs adjudicateurs ou d'opérateurs économiques ou à partir de certains montants.» (notre soulignement)

Néanmoins, la Directive 2014/24 ne prévoit pas de système de contrôle du respect de ces conditions une fois le marché public attribué, au-delà des recours juridictionnels prévus par la directive 'recours'¹³⁷. La phase intermédiaire entre l'attribution, l'exécution et les recours juridictionnels (introduits par hypothèse par des candidats malheureux) n'est donc pas explicitement réglementée au niveau européen. En effet, cet aspect ressort largement¹³⁸ de la compétence des États membres de l'Union européenne au titre de leur autonomie administrative.

Concernant l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il importe de relever les différentes dispositions pertinentes de la Directive 2014/24 à cet égard. Intitulé « Principes de la passation de marché »¹³⁹, l'article 18 est particulièrement intéressant en son paragraphe 2 qui dispose que :

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que, dans l'exécution des marchés publics, les opérateurs économiques se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union, le droit national,

137 Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, *J.O.U.E.*, L 335, du 20 décembre 2007, pp. 31–46.

138 Pour autant que l'effectivité du droit européen soit assurée.

139 Directive 2014/24, art. 18.

les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail énumérées à l'annexe X. »¹⁴⁰

Si le paragraphe 1^{er}, qui contient les principes classiques des marchés publics, s'adresse directement aux pouvoirs adjudicateurs¹⁴¹, le paragraphe 2 s'adresse aux États membres. La transposition en droit national revêt donc une importance particulière pour le potentiel d'effectivité de cet article. Nous reviendrons sur la transposition en droit belge (*cf. infra*).

Il importe de relever que

« la référence au droit de l'Union européenne et au droit national à l'article 18, paragraphe 2, de la Directive 2014/24 est assez large, ce qui fait de cette disposition un outil permettant d'invoquer un certain nombre de dispositions environnementales pour la passation (expression des besoins, élaboration du cahier spécial des charges, procédure d'attribution du marché) et le contrôle de l'exécution d'un marché public. »¹⁴²

Plusieurs articles de la Directive 2014/24 font référence aux obligations applicables visées par le paragraphe précité, à savoir :

- l'article 56 (1^{er}) al. 2 qui prévoit la possibilité, pour un pouvoir adjudicateur, de refuser d'attribuer le marché parce que l'offre ne respecte pas lesdites obligations¹⁴³ ;
- l'article 57 (4) al. 1^{er}, a) qui prévoit un motif d'exclusion facultative en cas de manquement à ces obligations¹⁴⁴ ;
- l'article 69 (3) qui prévoit l'obligation de rejeter l'offre anormalement basse en raison de la violation de ces obligations¹⁴⁵ ;
- l'article 71 (1^{er}) et (6) qui, d'une part, confie aux autorités nationales compétentes, de s'assurer que les sous-traitants respectent les obligations susvisées et, d'autre part, prévoit les mesures pouvant être prises pour prévenir le non-respect de ces obligations par les sous-traitants¹⁴⁶.

Parmi les articles présentant un intérêt pour l'objectif 3, il convient encore de relever :

- l'article 42 qui traite des « *Spécifications techniques* »¹⁴⁷ qui constituent un outil important dans la mise en œuvre d'une politique durable des marchés publics¹⁴⁸ ;
- l'article 43 (1^{er}) relatif aux « *Labels* » qui constituent un moyen de preuve pour la mise en œuvre d'une politique durable des marchés publics¹⁴⁹ ;

140 Directive 2014/24, art. 18, § 2.

141 Directive 2014/24, art. 18, § 1^{er}.

142 M. RIXHON *et al.*, « Green Public Procurement and the Circular Economy », CE Center publication n° 34, 2024, p. 12, disponible sur : <https://ce-center.vlaanderen-circulair.be/nl/publicaties> (traduction libre de : « The reference to European Union law and national law in Article 18 (2) of the Classic Directive is quite broad, making this provision a tool for invoking a number of environmental provisions for setting up (expression of need, drafting of specifications, procedure for awarding the contract) and monitoring the performance of a public procurement. »). En ce sens, W. JANSSEN, « Shifting Towards Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Context, Relevance and a Typology », in W. JANSSEN et R. CARANTA (dir.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Bloomsbury Collections, Oxford, Hart Publishing, 2023, pp. 8-9 ; M. ANDHOV, « Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement – A Relationship Defined by Discretion? », in S. BOGOJEVIC, X. GROUSSOT et J. HETTNE (dir.), *Discretion in EU Procurement Law*, Oxford, Hart Publishing, 2019, p.134.

143 Directive 2014/24, art. 56, §1^{er}, al. 2.

144 Directive 2014/24, art. 57, §4, al. 1^{er}, a).

145 Directive 2014/24, art. 69, §3.

146 Directive 2014/24, art. 71, §§1^{er} et 6.

147 Directive 2014/24, art. 42.

148 Directive 2014/24, cons. 74 ; M. RIXHON, « Article 42 – Spécifications techniques », in L. COUTRON, Y. MARIQUE et K. WAUTERS (dir.), *Commentaire article par article de la Directive 2014/24 relative aux marchés publics classiques*, à paraître. Compar. P. KUNZLIK, « The 2014 Public Procurement Package One Step forward and Two back for Green and Social Procurement? », in Y. MARIQUE et K. WAUTERS (dir.), *EU Directive 2014/24 on Public Procurement. A New Turn for Competition in Public Markets?*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 142, 144, 149, 178, 180, 185 et 195.

149 Directive 2014/24, art. 43, §1er.

- l'article 62 relatif, dans la phase de sélection, aux « Normes d'assurance de la qualité et normes de gestion environnementale »¹⁵⁰ ;
- l'article 67 (2) et (3) qui aborde les « Critères d'attribution du marché »¹⁵¹ et où la question de la durabilité se pose tant en ce qui concerne le coût du cycle de vie (voir article ci-après) que les critères relatifs à la qualité¹⁵² ;
- l'article 68 qui traite du « Coût du cycle de vie »¹⁵³ qui permet, sous certaines conditions, de prendre en compte « les coûts imputés aux externalités environnementales »¹⁵⁴ ;
- l'article 70 relatif aux « Conditions d'exécution du marché »¹⁵⁵ qui prévoit la possibilité de prendre en compte la durabilité dans le cadre de l'exécution du marché¹⁵⁶.

Au-delà de la Directive 2014/24 sur la passation des marchés publics, un certain nombre d'initiatives législatives récentes au niveau européen sont importantes à mentionner. Certaines de ces initiatives s'inscrivent dans le domaine principalement économique, d'autres dans le domaine social et de la protection de l'environnement (notamment sous l'angle de la durabilité qui recouvre à la fois la protection des droits de l'homme et de l'environnement).

4.1.2 Mesures essentiellement économiques (marché unique et concurrence)

Au-delà de la législation relative aux marchés publics, le droit européen comporte une série d'instruments qui organisent et réglementent certains aspects des chaînes de sous-traitance et de l'accès des PME aux marchés publics dans le secteur de la construction.

Tout d'abord, les principes de libre circulation des services et des travailleurs garantis par le TFEU constituent le fondement juridique des directives européennes relatives aux travailleurs détachés¹⁵⁷ ainsi que de la Directive 2014/67/EU relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.¹⁵⁸ Le considérant 4 de cette dernière directive reprend le principe selon lequel « Toutes les mesures introduites par la présente directive devraient être justifiées et proportionnées, afin de ne pas créer de lourdeurs administratives ni entraver le potentiel de création d'emplois des entreprises, surtout les petites et moyennes entreprises (PME), tout en protégeant les travailleurs détachés ». Le préambule de cette directive insiste également sur la nécessité de mesures adéquates et efficaces de mises en œuvre pour la protection des travailleurs détachés ainsi qu'une coopération étroite entre la Commission européenne, et les États membres, ainsi que les autorités régionales et locales.¹⁵⁹ Il insiste également sur des procédures de contrôle efficaces et la diffusion large des informations.¹⁶⁰ L'article 12 de la Directive 2014/67 est particulièrement intéressant puisqu'il se rapporte à la responsabilité du sous-traitant. Cet article prévoit que :

¹⁵⁰ Directive 2014/24, art. 62.

¹⁵¹ Directive 2014/24, art. 67.

¹⁵² Directive 2014/24, art. 67, §§ 2 et 3.

¹⁵³ Directive 2014/24, art. 68.

¹⁵⁴ Directive 2014/24, art. 68, §§ 1er, b) et 2, al. 2.

¹⁵⁵ Directive 2014/24, art. 70.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 18, 21 janvier 1997, telle que modifiée par la directive 2018/957/UE du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 173, 9 juillet 2018.

¹⁵⁸ Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement 1024/2012/UE concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur ("règlement IMI"), *J.O.U.E.*, L 159, 28 mai 2014.

¹⁵⁹ Directive 2014/67/UE précitée, cons. 16.

¹⁶⁰ Directive 2014/67/UE précitée, cons. 17 et 18.

« 1. En vue de combattre les fraudes et les abus, les États membres peuvent, après avoir consulté les partenaires sociaux concernés conformément au droit et/ou aux pratiques nationales, prendre des mesures complémentaires de façon non discriminatoire et proportionnée afin que, dans les chaînes de sous-traitance, le contractant dont l'employeur/le prestataire de services relevant de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 96/71/CE est un sous-traitant direct puisse, en sus ou en lieu et place de l'employeur, être tenu responsable par le travailleur détaché pour ce qui concerne toute rémunération nette impayée correspondant aux taux de salaire minimal et/ou à des cotisations à des fonds ou institutions gérés conjointement par les partenaires sociaux dans la mesure où ceux-ci relèvent de l'article 3 de la directive 96/71/CE.

2. En ce qui concerne les activités visées à l'annexe de la directive 96/71/CE, les États membres mettent en place des mesures garantissant que, dans les chaînes de sous-traitance, le contractant dont l'employeur est un sous-traitant direct puisse, en sus ou en lieu et place de l'employeur, être tenu responsable par le travailleur détaché du respect des droits des travailleurs détachés visés au paragraphe 1 du présent article.

3. La responsabilité visée aux paragraphes 1 et 2 est limitée aux droits acquis par le travailleur dans le cadre de la relation contractuelle entre le contractant et son sous-traitant.

4. Les États membres peuvent, dans le respect du droit de l'Union et de manière non discriminatoire et proportionnée, également prévoir des règles plus strictes en matière de responsabilité dans le droit national en ce qui concerne l'étendue et la portée de la responsabilité en cas de sous-traitance. Les États membres peuvent également, dans le respect du droit de l'Union, prévoir cette responsabilité dans des secteurs autres que ceux visés à l'annexe de la directive 96/71/CE.

5. Dans les cas visés aux paragraphes 1, 2 et 4, les États membres peuvent prévoir qu'un contractant qui a assumé des obligations de diligence telles que définies par le droit national n'est pas responsable.

6. En lieu et place des règles de responsabilité visées au paragraphe 2, les États membres peuvent prendre d'autres mesures d'exécution appropriées, conformément au droit et/ou aux pratiques de l'Union et nationales, permettant, dans une relation de sous-traitance directe, que des sanctions effectives et proportionnées soient prises à l'encontre du contractant, afin de combattre les fraudes et les abus dans des situations où les travailleurs ont du mal à faire respecter leurs droits. »

Ensuite, l'article 114 du TFEU relatif à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur constitue la base juridique de certaines mesures relatives au soutien des PME. Ainsi, les PME sont réticentes à participer à des marchés publics en raison des très longs délais de paiement qu'elles peuvent rencontrer dans la pratique, délais qui fragilisent leur trésorerie. La Directive 2011/7/UE¹⁶¹ chercha à lutter contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. La question de l'application de cette notion de « transactions commerciales » aux relations impliquant des pouvoirs publics a été soulevée¹⁶², la notion de transaction commerciale étant définie à l'article 2 point 1 de la Directive comme « toute transaction entre des entreprises

¹⁶¹ Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, J.O.U.E., L 48, du 23 février 2011.

¹⁶² C.J.U.E., arrêt *New Media Development & Hotel Services*, aff. C-327/20, 13 janvier 2022, point 47 précise que certaines opérations effectuées par les pouvoirs publics échappent à la qualification de transactions commerciales. (« La notion de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne couvre pas la perception, par un pouvoir public, d'une redevance due en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain, auprès d'une entreprise dont ce pouvoir public est le créancier »). Voir également C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Italie*, aff. C-122/18, 28 janvier 2020.

ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération ». La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé qu'une transaction commerciale « doit, d'une part, être effectuée soit entre des entreprises, soit entre des entreprises et les pouvoirs publics. D'autre part, elle doit conduire à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération (arrêt du 13 janvier 2022, *New Media Development & Hotel Services*)¹⁶³».

L'article 4 de la Directive 2011/7 limite à trente jours les délais de paiement des transactions commerciales (délai que les États membres peuvent dans certains cas limités allonger à 60 jours pour certains pouvoirs publics). Ainsi l'Avocat général avait souligné que la législation nationale pouvait organiser des délais différents¹⁶⁴ et non de manière automatique¹⁶⁵ permettant et de déroger au délai de 30 jours au terme de stipulations expresses dans le contrat ou le dossier d'appel d'offre, sauf abuse manifeste. Cette jurisprudence culmine avec la condamnation de la Belgique pour manquement à ses obligations de transposer la directive 2011/7 en juin.¹⁶⁶ Cet arrêt se rapporte à la violation par une série de pouvoirs publics belges (dont la Région wallonne) des délais de paiement fixés à l'article 4, paragraphe 3, sous a), de la directive 2011/7/UE. La CJUE établit que la Belgique a manqué aux obligations découlant de cet article (en ce qui concerne la Région wallonne en 2020 et depuis le premier semestre de l'année 2022 jusque, à tout le moins, au 15 janvier 2025).

Enfin, en ce qui concerne spécifiquement le secteur de la construction, la Commission européenne a adopté une Communication relative au *Pacte pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation*¹⁶⁷. Le point 3.1 de la communication est dédié à la question des critères autres que le prix dans les marchés publics et incitations aux achats privés. C'est notamment dans cette perspective que devrait s'inscrire la révision de la directive sur les marchés publics, dont un premier projet est promis pour l'année 2026. En particulier une étiquette sur le ciment devrait être créée.

4.1.3 Mesures sociales et environnementales

Le droit européen comporte également des mesures sociales et/ou environnementales qui peuvent trouver à s'appliquer dans le cas de chaînes de sous-traitance dans les marchés publics dans le secteur de la construction.

Tout d'abord en ce qui concerne les mesures sociales, la Directive (UE) 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative aux salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne¹⁶⁸ devait être transposée en droit national au plus tard le 15 novembre 2024. L'article 9 de cette directive fait explicitement référence aux marchés publics en précisant ce qui suit :

163 C.J.U.E., arrêt *BFF Finance Iberia SAU c. Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León*, aff. C-585/20, 20 octobre 2022, point 22.

164 Voy. le point 54 des conclusions de l'avocat général Rantos présentées le 28 avril 2022 dans l'affaire C-585/20, qui au terme d'un raisonnement nuancé sur la base d'une interprétation téléologique et textuelle des dispositions en cause émet l'avis selon lequel : « 54. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la deuxième question préjudicielle que l'article 4 de la directive 2011/7 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, dans le cas de transactions entre entreprises et pouvoirs publics, prévoit un délai de paiement d'une durée maximale de 60 jours, composé d'une période initiale de 30 jours pour la procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu, à condition que l'application de ce délai supplémentaire soit subordonnée à l'existence d'une procédure spécifique d'acceptation ou de vérification qui est prévue expressément par la loi ou dans le contrat et pour autant que le recours à ce délai supplémentaire soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat en cause. » « L'article 4 de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui prévoit, dans le cas de transactions entre entreprises et pouvoirs publics, un délai de paiement d'une durée maximale de 60 jours, composé d'une période initiale de 30 jours pour la procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu, à condition que l'application de ce délai supplémentaire soit subordonnée à l'existence d'une procédure spécifique d'acceptation ou de vérification qui est prévue expressément par la loi ou dans le contrat et pour autant que le recours à ce délai supplémentaire soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat en cause. » (Nous soulignons).

165 Directive 2011/7/UE précitée, art. 4 § 5.

166 C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Belgique*, aff. C-543/24, 5 juin 2025.

167 Commission européenne, *Pacte pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation*, COM(2025) 85 final, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085>.

168 Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 275, 25 octobre 2022.

« Conformément aux directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE, les États membres prennent les mesures appropriées pour garantir que, dans l'attribution et l'exécution des marchés publics ou des contrats de concession, les opérateurs économiques et leurs sous-traitants respectent les obligations applicables concernant les salaires, le droit de s'organiser et de mener des négociations collectives sur la fixation des salaires", dans le domaine du droit social et du droit du travail découlant du droit de l'Union, du droit national, des conventions collectives ou des dispositions du droit social et du droit du travail international, y compris la convention no 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (de 1948) et la convention no 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (de 1949). »

En conséquence, l'article 9 va au-delà de ce qui est contenu dans la Directive 2014/24 sur la passation des marchés publics puisqu'il permet aux États membres de prendre des mesures qui se rapportent à l'opérateur économique lui-même et non à l'objet du marché.

Ensuite, selon une logique proche, la Directive (UE) 2024/1760 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (entrée en vigueur le 25 juillet 2024) permet également l'exclusion de contrats de marché public d'opérateurs lorsque les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices «peuvent démontrer par tout moyen approprié que l'opérateur a manqué à ses obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail, y compris celles découlant de certains accords internationaux ratifiés par tous les États membres et énumérés dans ces directives, ou que l'opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité.»¹⁶⁹ L'article 31 de cette Directive 2024/1760 prévoit que

« Les États membres veillent à ce que le respect des obligations découlant des dispositions du droit national transposant la présente directive ou leur mise en œuvre volontaire puissent être considérés comme un aspect environnemental ou social que les pouvoirs adjudicateurs peuvent, conformément aux directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE, prendre en compte en tant que critères d'attribution des marchés publics et des contrats de concession, et comme une condition environnementale ou sociale que les pouvoirs adjudicateurs peuvent, conformément auxdites directives, fixer pour l'exécution des marchés publics et des contrats de concession. »

4.1.4 Orientations politiques et soft law autour des PME

L'UE définit les PME depuis 2003, dans le cadre de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises.¹⁷⁰

En 2008, la Commission européenne a adopté une communication connue sous le titre de « small business act », qui pose dix principes de transposition des directives européennes prenant en compte les spécificités des PME.¹⁷¹ Dans un document de travail du 25 juin 2008 intitulé « Code européen de bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics », la Commission européenne a proposé aux États membres et à leurs adjudicateurs des orientations pratiques afin de rendre les procédures de passation plus accessibles

¹⁶⁹ Directive 2024/1760/UE précitée, cons. 92.

¹⁷⁰ L'article 2 de la recommandation 2003/361/CE définit les seuils suivants:

"1. La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions € ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions €.
2. Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions €.
3. Dans la catégorie des PME, une microentreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions €.", disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003H0361>.

¹⁷¹ Commission européenne, « Think Small First»: Priorité aux PME - Un «Small Business Act» pour l'Europe, COM(2008) 394 final, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0394>.

aux PME. Il ne modifie pas le droit existant, mais vise à transformer la manière d'acheter des adjudicateurs pour réduire les obstacles rencontrés par les PME. S'agissant de la sous-traitance, le texte en traite directement en pages 10 et 11 (section 1.4), où il recommande de rendre visibles les opportunités de sous-traitance pour les PME en évoquant la pratique au Royaume-Uni consistant à publier les informations relatives aux titulaires. Il est également suggéré d'insérer des conditions contractuelles garantissant un traitement similaire des sous-traitants par rapport à la situation que l'adjudicataire entretient avec l'adjudicateur (notamment en matière de paiement, avec un exemple tiré du droit allemand). La question réapparaît en page 22 (section 8), à propos des délais de règlement : le document suggère d'insérer dans les contrats des clauses obligeant les adjudicataires à payer leurs sous-traitants¹⁷².

Il convient de mentionner également le rapport intitulé « SME Needs Analysis in Public Procurement », remis à la Commission européenne en février 2021, lequel a pour objet d'identifier les principaux obstacles rencontrés par les PME dans l'accès aux marchés publics, ainsi que de proposer des pistes concrètes d'amélioration¹⁷³. La sous-traitance y est évoquée indirectement à plusieurs reprises comme un moyen d'accès des PME aux marchés publics, sans toutefois qu'elle ne figure parmi les voies d'améliorations privilégiées par les auteurs du rapport.

En ce qui concerne la *soft law*, en lien avec l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il importe de relever l'existence des clauses vertes actuellement établies dans quatorze documents de travail de la Commission européenne¹⁷⁴. Parmi les nombreux modèles de clauses, la question de la sous-traitance n'est pas directement abordée. Elle est plutôt abordée sous l'angle de savoir si la clause est bien respectée¹⁷⁵.

Dans le document relatif aux « *Critères applicables aux marchés publics écologiques de l'UE pour les centres de données, salles de serveurs et services en nuage (lire : cloud)* »¹⁷⁶, la Commission européenne a précisé « *que toutes les exigences contenues dans les appels d'offres peuvent être étendues aux sous-traitants. Par conséquent, il convient d'inclure dans le champ d'application de certaines réponses aux exigences, le cas échéant, les installations louées ou colocalisées utilisées pour fournir des services en nuage (lire : cloud)* »¹⁷⁷.

Plus récemment, la Commission européenne a adopté une Recommandation¹⁷⁸ dont l'objectif est de développer une auto-déclaration de la part des PME volontaires qui devrait les aider à répondre aux questions et demandes d'information dont elles font l'objet de la part des grandes entreprises qui doivent remplir leurs obligations de « due diligence ». La recommandation demande également aux grandes entreprises et aux institutions financières de limiter les informations qu'elles demandent aux PME.

172 Commission européenne, "Document de travail de la Commission. Code européenne de bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics", SEC(2008)2193, 25 juin 2008, disponible sur : https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15472/attachments/1/translations/fr/renditions/pdf/ved=2ahUKEwi478eem8GPAxXmf0HHRx4EuAQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw3uF50Sdn1l_Kd6Wnw9SzVp.

173 T33 Sri, *SME Needs Analysis in Public Procurement*, Bruxelles, Commission Européenne, février 2021, disponible sur : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46111/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

174 Disponibles sur : https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en et https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/f69e60f9-9dc6-4345-aa18-b9a4b6dfdbf0?p=1&n=10&sort=name_ASC. Pour avoir un aperçu du contenu de ces documents, voy. M. RIXHON *et al.*, *op. cit.*, pp. 38-40.

175 Commission européenne, "Document de travail des services de la Commission. Critères de l'UE en matière de marchés publics écologiques pour les ordinateurs, les écrans, les tablettes et les téléphones intelligents", SWD(2021) 57 draft, 5 mars 2021, p. 46 ; Commission européenne, "Document de travail des services de la Commission. Critères de l'UE applicables aux marchés publics écologiques pour l'éclairage public et les feux de signalisation", SWD(2018) 494 draft, 10 décembre 2018, pp. 13-14 ; Commission européenne, "Document de travail des services de la Commission. Critères applicables aux marchés publics écologiques de l'UE pour les services et les produits textiles", SWD(2017) 231 draft, 6 juin 2017, p. 33.

176 Commission européenne, "Document de travail des services de la Commission. Critères applicables aux marchés publics écologiques de l'UE pour les centres de données, salles de serveurs et services en nuage", SWD(2020) 55 final, 11 mars 2020.

177 *Ibidem*, p. 7.

178 Recommandation de la Commission européenne 2025/1710/UE du 30 juillet 2025 concernant une norme volontaire d'information en matière de durabilité pour les petites et moyennes entreprises, *J.O.U.E.*, L, 5 août 2025.

4.2 Sous-traitance

4.2.1 Cadre fédéral

4.2.1.1 Introduction

Dans les lignes qui suivent, nous évoquons les principales règles existantes en matière de sous-traitance, en nous concentrant sur les secteurs classiques.¹⁷⁹ Par souci de concision, nous ne jugeons pas nécessaire de mentionner les secteurs spéciaux¹⁸⁰ ni celui de la défense et de la sécurité¹⁸¹. S'il est possible d'identifier une base commune en matière de sous-traitance pour ces trois secteurs, les dispositions applicables ne sont pas toujours identiques, et leur contenu peut différer, en particulier dans le secteur de la défense et de la sécurité.

D'autres distinctions existent également en matière de sous-traitance :

- En phase d'attribution, les règles varient selon que le marché est inférieur ou supérieur au seuil européen, et selon qu'il est fait appel ou non aux capacités d'un sous-traitant.
- En phase d'exécution, les mêmes distinctions apparaissent, avec en outre la prise en compte de la sensibilité du marché à la fraude.

Il importe de souligner que le champ d'application des règles générales d'exécution n'est pas absolu. Certaines catégories de contrats en sont expressément exclues. Les articles 5 à 7 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013¹⁸² prévoient en effet que ces règles – y compris celles relatives à la sous-traitance – ne s'appliquent pas dans un certain nombre d'hypothèses spécifiques. Les documents du marché peuvent, le cas échéant, décider de rendre applicables à un marché déterminé certaines dispositions de l'arrêté royal du 14 janvier 2013¹⁸³, alors même que celles-ci ne s'y appliqueraient pas de plein droit.

4.2.1.2 Définition de la sous-traitance

La sous-traitance n'ayant été définie ni par le législateur fédéral ni par le Roi¹⁸⁴, la doctrine se réfère généralement à des définitions usuelles, convergentes et non controversées en droit belge.

À titre d'exemples, certains auteurs retiennent la définition selon laquelle la sous-traitance est « *l'opération par laquelle un entrepreneur confie, sous sa responsabilité, tout ou partie de l'exécution d'un contrat d'entreprise conclu avec le maître de l'ouvrage à un tiers* »¹⁸⁵. D'autres définissent la sous-traitance comme « *la convention dans laquelle une personne s'engage envers un entrepreneur principal, et en dehors de tout lien de subordination, à exécuter tout ou partie du marché que ce dernier a conclu avec le maître de l'ouvrage* »¹⁸⁶.

179 Voy. la loi du 17 juin 2016 précitée, l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *M.B.*, 9 mai 2017, et l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité.

180 Outre la loi du 17 juin 2016 précitée et l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, voy. l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux, *M.B.*, 23 juin 2017.

181 Outre l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, voy. la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1^{er} février 2012, et l'arrêté royal du 23 janvier 2012 relatif à la passation des marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1^{er} février 2012.

182 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 5 à 7.

183 *Ibidem*.

184 L'article 3, 22° de la loi du 13 août 2011 précitée définit cependant le contrat de sous-traitance comme « un contrat à titre onéreux conclu entre un adjudicataire et un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services tiers aux fins de la réalisation du marché en question et ayant pour objet des travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services ».

185 Y. MARIQUE et K. WAUTERS, « La lutte contre le dumping social dans la sous-traitance de marchés publics », *M.C.P.-O.O.O.*, 2018, p. 70 et les réf. citées.

186 J.-F. GERMAIN et P. STROOBANT, « Actions en droit de la construction : remèdes immédiats et pluralité des parties », in M. DUPONT (dir.), *Les obligations et les moyens d'action en droit de la construction*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 54 et les réf. citées.

Une autre formulation résume la sous-traitance à « l'opération par laquelle un entrepreneur confie, sous sa responsabilité, tout ou partie du contrat d'entreprise conclu avec le maître d'ouvrage »¹⁸⁷.

L'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 reprend la substance de ces définitions. Il précise en effet que la sous-traitance suppose, d'une part, que l'adjudicataire confie, sous sa responsabilité, tout ou partie de ses engagements envers l'adjudicateur à un ou plusieurs tiers et que, d'autre part, ces tiers n'entretiennent aucun lien contractuel direct avec l'adjudicateur¹⁸⁸.

4.2.1.3 Les formes de participation à un marché public : sous-traitance versus co-traitance

La sous-traitance ne doit pas être confondue avec la pratique, également bien connue, de la co-traitance. Dans ce dernier cas, plusieurs parties interviennent, mais, à la différence de la sous-traitance, chacune d'elles entretient une relation contractuelle directe avec l'adjudicateur. En d'autres termes, chaque partie participe en tant que « partenaire » au marché public, en signant l'offre déposée et, le cas échéant, approuvée par l'adjudicateur au terme de la procédure¹⁸⁹.

La LMP consacre expressément cette hypothèse en permettant qu'un opérateur économique puisse être un « groupement » de personnes physiques et/ou morales, de droit public ou de droit privé, y compris sous la forme d'associations temporaires d'entreprises¹⁹⁰. Une autre disposition confirme que de tels groupements peuvent participer à un marché public sans qu'il leur soit imposé d'adopter une forme juridique déterminée¹⁹¹.

En pratique, une fois le marché remporté, le groupement est généralement constitué sous la forme d'une société simple, soit une société dépourvue de personnalité juridique et créée par contrat. L'arrêté royal du 18 avril 2017 précise que les opérateurs économiques regroupés au sein de cette structure sont nécessairement solidairement responsables¹⁹², sauf lorsqu'il s'agit d'un groupement associant un architecte et un entrepreneur¹⁹³. Le recours à la société simple ne permet pas d'atténuer cette solidarité, dès lors que cette forme sociétaire ne limite pas la responsabilité personnelle de ses associés¹⁹⁴.

Comme indiqué *supra*, la sous-traitance a été envisagée par le législateur européen comme un moyen – qu'il faut réglementer – afin de « favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics »¹⁹⁵. Cette affirmation est reprise dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 juin 2017 sous le commentaire relatif

187 A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, « La pratique de la sous-traitance et de la cotraitance dans les marchés publics », *Entr. et dr.*, 2016, p. 24.

188 Les caractéristiques propres à la sous-traitance imposent de la distinguer de certaines formes de mise à disposition de personnel, telles que le travail intérimaire (voy., en ce sens, A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, *op. cit.*, p. 24). Dans ce dernier cas, en effet, un lien de subordination existe entre l'utilisateur (en l'espèce, l'entrepreneur) et l'intérimaire, alors même que le contrat de travail est conclu entre l'intérimaire et l'entreprise de travail intérimaire. De manière sans doute redondante, l'article 12/3 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité relatif à la limitation de la chaîne de sous-traitance précise, en son § 2, alinéa 4, que les agences de travail intérimaire « ne sont pas considérées comme des sous-traitants pour l'application de cet article » (nous soulignons). Dans le même sens, l'article 7, al. 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 précitée distingue clairement les personnes agissant en qualité de sous-traitant, d'une part, et les personnes mettant du personnel à disposition, d'autre part.

189 Voy., en ce sens, A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, *op. cit.*, p. 24.

190 Loi du 17 juin 2016 précitée, art. 2, 10^o.

191 Loi du 17 juin 2016 précitée, art. 8, § 2, al. 1^{er}. Il est cependant possible pour « les adjudicateurs [d']exiger que les groupements d'opérateurs économiques adoptent une forme juridique déterminée lorsque le marché leur a été attribué, pour autant que ceci soit nécessaire pour la bonne exécution du marché public » (loi du 17 juin 2016 précitée, art. 8, § 2, al. 4).

192 Arrêté royal du 18 avril 2017 précité, art. 44, § 1^{er}, al. 2.

193 Arrêté royal du 18 avril 2017 précité, art. 44, § 1^{er}, al. 3.

194 CSA, art. 4:14, al. 1^{er}.

195 Directive 2004/18/CE précitée, cons. 32. Dans ses conclusions présentées le 17 novembre 2015 dans l'affaire C-406/14, l'avocat général Sharpston a souligné que « la directive 2004/18 vise non seulement à éviter des entraves à la libre circulation des services dans la passation des marchés publics de services ou des marchés publics de travaux, mais également à garantir une mise en concurrence effective des marchés publics. Le considérant 32 du préambule de cette directive indique que la possibilité de sous-traiter est susceptible de favoriser l'accès des PME aux marchés publics. La sous-traitance permet à de telles entreprises de participer à des procédures de passation de marchés et de se voir confier des marchés publics indépendamment de la taille de ces marchés. La sous-traitance contribue ainsi à l'accomplissement des objectifs poursuivis par la directive en accroissant le nombre de candidats potentiels à l'adjudication des marchés publics » (point 30).

à l'article 12/3 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013¹⁹⁶. Tout permet de penser que la co-traitance est également de nature à servir cet objectif¹⁹⁷. La doctrine estime que ces deux moyens « (...) *ne pourraient dès lors qu'être encourag[és] tant on connaît la part importante des [PME] au développement économique et social d'une région* »¹⁹⁸.

En définitive, la participation d'une entité à un marché public peut s'exprimer sous différentes formes, qu'il convient de distinguer :

- Le principe fondamental, est que chaque entité, qu'elle agisse seule ou en groupement, ne peut déposer qu'une seule offre dans une même procédure¹⁹⁹.
- L'entité peut donc d'abord intervenir en qualité de soumissionnaire²⁰⁰. Elle dépose alors une offre, en son nom propre ou avec d'autres partenaires dans le cadre d'un groupement (co-traitance). Toutefois, sa liberté d'action est limitée par l'interdiction de présenter plusieurs offres dans la même procédure.
- L'entité peut aussi participer en qualité de sous-traitant. Dans cette hypothèse, elle ne dépose pas d'offre et n'est donc pas considérée comme soumissionnaire. Elle agit pour le compte d'un soumissionnaire principal, lequel assume seul la responsabilité du dépôt et de la régularité de l'offre. Rien n'empêche un même sous-traitant d'intervenir au profit de plusieurs soumissionnaires dans le cadre d'une même procédure, pour autant que cette intervention ne porte pas préjudice au principe de concurrence.
- Une autre possibilité – entérinée par une certaine jurisprudence²⁰¹ – consiste à cumuler les qualités : une entité peut, d'une part, déposer une offre en tant que soumissionnaire et, d'autre part, intervenir comme sous-traitant pour un autre soumissionnaire.
- À notre connaissance, aucune jurisprudence belge n'a expressément tranché la question de savoir si un soumissionnaire peut à la fois se prévaloir de la capacité d'un sous-traitant au sens des articles 78 de la LMP et 73 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 et voir ce même sous-traitant intervenir, parallèlement, comme soumissionnaire. Il est néanmoins intéressant de relever que le Conseil d'État (chambre francophone traitant des marchés publics) a estimé – dans le cadre d'un marché public relevant du domaine de la défense et de la sécurité – qu'il ne semble pas interdit, pour un même opérateur économique, de soumettre une candidature tout en mettant, dans le même temps, sa capacité au profit d'un autre opérateur économique²⁰². Plus récemment, le Conseil d'État (chambre néerlandophone traitant des marchés publics) a estimé que rien ne semble – en l'état – interdire à un sous-traitant de mettre sa capacité à disposition de deux soumissionnaires différents²⁰³.

196 Le rapport au Roi indique notamment ce qui suit : « Le considérant 32 de la directive 2004/18/CE indique que la possibilité de sous-traiter est susceptible de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics. La sous-traitance permet à de telles entreprises de participer à des procédures de passation et de se voir, le cas échéant, attribuer des marchés quelle qu'en soit l'importance. La sous-traitance contribue, dès lors, à la réalisation des objectifs poursuivis par les directives relatives aux marchés publics en accroissant le nombre de candidats potentiels à l'adjudication des marchés publics (conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire C-406/14, point 30). Autrement dit : le fait que les soumissionnaires-PME sachent qu'ils pourront désigner un ou plusieurs sous-traitants au cas où ils se voient attribuer le marché les encourage à introduire une demande de participation ou une offre même si le marché est assez important ».

197 Voy., en ce sens, A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, *op. cit.*, p. 24.

198 *Ibidem*, p. 56.

199 Arrêté royal du 18 avril 2017 précité, art. 54, § 2.

200 Ou de candidat si la procédure se déroule en deux phases.

201 Le Conseil d'État justifie sa position, dans son arrêt n° 201.454 du 2 mars 2010, par le souci de ne pas restreindre la concurrence. Il y a lieu de relever que la jurisprudence européenne s'inscrit, selon nous, dans une logique comparable, bien que dans des cas d'espèce différents (voy. not. C.J.U.E., arrêt *Assitur*, aff. C-538/07, 19 mai 2009 ; arrêt *Serrantoni*, aff. C-376/08 du 23 décembre 2009 ; arrêt *Specializuotas transportas*, aff. C-531/16, 17 mai 2018 ; en ce sens, voy. égal. not. T. MORTIER, *Overheidsopdrachtenwetgeving anno 2021*, 2^e éd., Bruxelles, Intersentia, 2021, p. 265). De telles situations peuvent toutefois prêter à discussion, dans la mesure où l'on ne peut garantir l'absence de risques – notamment d'échanges d'informations – susceptibles de fausser la concurrence, lesquels ne sont pas aisés à démontrer (pour un cas d'application, voy. not. C.E., arrêt n° 229.325 du 25 novembre 2014). La seule « proximité » entre opérateurs économiques ne permet cependant pas de « (...) *présumer l'existence d'une entente illicite* » (voy. O. LAURENT et T. CAMBIER, « Ententes », *M.C.P.-O.O.O.*, 2020/4, pp. 629-630). Un cas d'entente illégale tranché par le Conseil d'État illustre parfaitement les risques liés à la possibilité pour un soumissionnaire d'intervenir également en qualité de sous-traitant dans le cadre d'une autre offre et, partant, les limites du mécanisme (voy. C.E., arrêt n° 245.246 du 29 juillet 2019).

202 Le Conseil d'État retient l'existence, dans le chef de l'opérateur économique, de deux engagements « alternatifs », en fonction du résultat de la mise en concurrence. Le risque d'entente demeure toutefois bien présent, y compris dans cette hypothèse (C.E., arrêt n° 259.039 du 6 mars 2024).

203 C.E., arrêt n° 263.991 du 30 juillet 2025.

4.2.1.4 Interdiction et limitation de la sous-traitance par l'adjudicateur

Il convient de rappeler que, sous l'impulsion de la jurisprudence européenne, un adjudicateur ne peut interdire ou restreindre la sous-traitance de manière générale et abstraite²⁰⁴. Le recours à celle-ci demeure donc, en principe, libre pour l'opérateur économique.

Toutefois, pour les marchés de travaux notamment, l'adjudicateur peut exiger que certaines tâches essentielles soient exécutées directement par l'opérateur économique ou, lorsqu'il s'agit d'un groupement, par l'un de ses membres²⁰⁵. Cette exception légale issue de la jurisprudence de la CJUE²⁰⁶ devrait, pour certains, demeurer isolée, compte tenu du rôle central de la sous-traitance dans la réalisation des objectifs poursuivis par les directives européennes²⁰⁷. Tout en confirmant cette exception, la CJUE a rappelé que toute interdiction ou restriction de la sous-traitance est contraire à l'objectif d'ouverture des marchés publics à la concurrence la plus large possible, ainsi qu'à la volonté de faciliter l'accès des PME aux marchés publics²⁰⁸.

Dans le contexte de la limitation de la sous-traitance, certains auteurs se réfèrent également à la jurisprudence européenne suivant laquelle certains travaux peuvent présenter des spécificités justifiant que l'adjudicateur impose qu'un niveau minimal de capacité soit atteint par un intervenant unique ou par un nombre limité d'intervenants²⁰⁹. L'avocat général Sharpston a toutefois souligné qu'une telle exigence ne constitue pas, en soi, un motif d'interdiction ou de restriction du recours à la sous-traitance, dès lors que l'intervenant unique requis pourrait parfaitement être un sous-traitant de l'adjudicataire²¹⁰. Il n'en demeure pas moins que ce mécanisme peut constituer, pour l'adjudicateur, un moyen complémentaire de limiter la sous-traitance. Les documents du marché pourraient notamment prévoir qu'un niveau minimal de capacité doit être satisfait exclusivement par l'opérateur économique lui-même, à l'exclusion de tout autre intervenant – par exemple, la détention d'un certificat particulier²¹¹.

Il importe encore d'épingler l'initiative de la commune de Sambreville, relayée dans un arrêt du Conseil d'État du 8 juillet 2022²¹². Dans cette affaire, était critiqué un critère de sélection élaboré par la commune exigeant « *en moyenne sur les trois dernières années, (...) un ratio chiffre d'affaires/effectif moyen annuel au maximum égal à 500.000 € par travailleur* ». La commune a expliqué que « (...) l'objectif [de ce] critère de sélection qualitative (...) est d'évaluer la capacité technique et professionnelle des soumissionnaires en vérifiant l'origine de leur chiffre d'affaires au regard de leurs effectifs propres : un ratio qui ne dépasse pas un niveau maximum obligatoire tend à garantir un pourcentage d'œuvres propres et donc à s'assurer, dans le chef du soumissionnaire, d'un savoir-faire et d'une expérience certaine, qui peuvent être valorisés dans le cadre de l'exécution du marché litigieux, et d'éviter ainsi le recours systématique à la sous-traitance, laquelle présente un risque de dumping social contre lequel [la commune] entend précisément lutter ». Le Conseil d'État ne s'est toutefois pas prononcé sur la validité d'un tel critère au regard de l'objectif annoncé d'éviter le recours

204 À ce sujet, voy not. G. BATAILLE, « La sous-traitance dans les marchés publics : morceaux choisis », in E. MEES et Y. MUSSCHEBROECK (dir.), *Marchés publics et privés autour et alentour de la construction : morceaux choisis*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 12-14.

205 Loi du 17 juin 2016 précitée, art. 78, al. 3.

206 C.J.U.E., arrêt *Siemens et ARGE Telekom*, aff. C-314/01, 18 mars 2004, point 45 ; C.J.U.E., arrêt *Wroclaw – Miasto na prawach powiatu*, aff. C-406/14, 14 juillet 2016, point 34.

207 Voy. le point 34 des conclusions présentées, le 17 novembre 2015, par l'avocat général Sharpston dans l'affaire C-406/14. Cette exception telle que traduite à l'article 78, al. 3, de la loi du 17 juin 2016 précitée pourrait poser question dès lors que la Cour de justice n'a entendu la consacrer que lorsque « les documents du marché imposent aux soumissionnaires d'indiquer, dans leurs offres, la part du marché qu'ils ont éventuellement l'intention de sous-traiter et les sous-traitants proposés ». L'objectif étant de permettre à l'adjudicateur d'interdire des sous-traitants « dont il n'a pas pu vérifier les capacités au stade de l'examen des offres et de la sélection de l'adjudicataire, pour l'exécution de parties essentielles du marché » (C.J.U.E., arrêt *Wroclaw – Miasto na prawach powiatu*, aff. C-406/14, 14 juillet 2016, point 34).

208 Voy. not. C.J.U.E., arrêt *Tedeschi Srl et Consorzio Stabile Istant Service*, aff. C-402/18, 27 novembre 2019, point 39.

209 C.J.U.E., arrêt *Swm Costruzioni 2 SpA et Mannocchi Luigino*, aff. C-94/12, 10 octobre 2013, point 35.

210 Point 34 des conclusions présentées le 17 novembre 2015 dans l'affaire C-406/14.

211 Voy., en ce sens, A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, *op. cit.*, p. 29.

212 C.E., n° 254.257 du 8 juillet 2022. Cet arrêt est invoqué dans la justification de l'amendement qui présidera à l'adoption de l'article 147 dans la loi du 15 mai 2024 évoquée *infra* (voy. Projet de loi complétant et modifiant le Code pénal social et diverses dispositions de droit pénal social, Doc. parl., Ch., sess. ord. 2023-2024, n° 55-3914/005, p. 8.)

(systématique) à la sous-traitance, estimant la critique de la requérante tardive, celle-ci ayant été soulevée pour la première fois lors de l'audience de plaidoiries. Il convient dès lors de rester prudent quant à la pratique de la commune, sa légalité n'étant pas garantie en l'état.

4.2.1.5 Imposition de la sous-traitance par l'adjudicateur

L'hypothèse inverse est expressément prévue par l'arrêté royal du 14 janvier 2013, qui permet à l'adjudicateur d'imposer à l'adjudicataire le recours à certains sous-traitants²¹³. Cette faculté ne fait pas cependant pas l'unanimité, notamment en raison du flou qu'elle engendre quant à la répartition des responsabilités en cas de mauvaise exécution par le sous-traitant²¹⁴. Une telle approche, qui complexifie par nature les relations juridiques entre l'adjudicateur et l'adjudicataire, devrait, selon certains auteurs, céder le pas à des mécanismes alternatifs de contrôle de la qualité des sous-traitants, tels qu'un critère d'attribution²¹⁵. Dans certains cas, l'allotissement pourrait être préféré afin de favoriser les PME²¹⁶.

Il convient également de noter que, selon la CJUE, il n'est pas possible d'exiger d'opérateurs économiques de recourir exclusivement à la sous-traitance lorsqu'ils envisagent de recourir à la capacité d'autres entités. Dans ce contexte, « *la sous-traitance ne constitue qu'une des modalités par lesquelles un opérateur économique peut recourir aux capacités d'autres entités et qu'elle ne saurait, dès lors, lui être imposée [par l'adjudicateur]* »²¹⁷.

4.2.1.6 Restriction réglementaire : limitation de la chaîne de sous-traitance

L'article 12/3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 interdit à tout sous-traitant de sous-traiter la totalité du marché qui lui a été confié. Il est également interdit aux sous-traitants de conserver uniquement la coordination du marché. Cette mesure ne vise pas l'adjudicataire de sorte qu'il pourrait – sauf les cas de limitation précités – parfaitement sous-traiter la totalité du marché et en assumer exclusivement la coordination.

Le rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 juin 2017 ayant introduit cette disposition explique que l'objectif poursuivi est « (...) *la lutte contre le dumping social et qui permet de garantir, en exécution de l'article 18.2 de la directive 2014/24/UE, que dans l'exécution des marchés publics, les opérateurs économiques se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail* ».

Le paragraphe 2 de la même disposition limite à deux, trois ou – exceptionnellement – quatre niveaux la chaîne de sous-traitance pour les marchés dans un secteur sensible à la fraude, en ce compris les marchés de travaux²¹⁸, passés par des adjudicateurs, quel que soit le montant estimé du marché. En ce qui concerne les marchés de travaux, la chaîne de sous-traitance est limitée :

- à trois niveaux, lorsqu'il s'agit d'un marché qui est groupé selon sa nature dans une catégorie d'agrégation.
- à deux niveaux, lorsqu'il s'agit d'un marché qui est groupé selon sa nature dans une sous-catégorie d'agrégation.

213 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12, § 2, al. 1^{er}, 2^o.

214 G. BATAILLE, *op. cit.*, pp. 23-25.

215 M. VASTMANS et M. DHEUR, « La sous-traitance dans les marchés publics », in *Actualités du droit public 2022*, Bruxelles, Intersentia, 2022, p. 206.

216 A. VANDEBURIE et L. MONTELLIER, *op. cit.*, p. 31.

217 C.J.U.E., arrêt SC NV Construct SRL, aff. C-403/21, 26 janvier 2023, point 74.

218 Cette notion est définie à l'article 2, 25^o, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité comme étant « a) un marché de travaux ou b) un marché de services passé dans le cadre des activités visées à l'article 35/1 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs qui relèvent du champ d'application de la responsabilité solidaire pour les dettes salariales ».

Un niveau supplémentaire de sous-traitance est possible soit moyennant l'accord de l'adjudicateur soit en cas de circonstances imprévisibles, pour autant que ces circonstances aient été portées par écrit endéans les trente jours de leur survenance²¹⁹.

Le rapport au Roi précité souligne que « *dans la pratique, c'est surtout loin dans la chaîne de sous-traitance que sont constatées des pratiques de dumping social. On s'attend, dès lors, à ce que la limitation de la chaîne de sous-traitance puisse largement contribuer à la lutte contre le dumping social, notamment (mais pas seulement) dans le secteur de la construction* ». Ce document poursuit en indiquant que « *au plus la chaîne de sous-traitance verticale est longue, au plus l'adjudicataire risque de perdre le contrôle de sa chaîne et au plus cela semble difficile d'organiser sa chaîne, de la surveiller, d'y faire respecter les législations sociales, environnementales et du travail et d'avoir des moyens d'action efficaces entre le haut et le bas de la chaîne. Cette situation de risque de perte de contrôle de la chaîne de sous-traitance n'est pas non plus favorable au pouvoir adjudicateur. Par ailleurs, le sous-traitant qui se trouve au bout d'une longue chaîne risque d'avoir un prix insuffisant qui ne lui permet pas de respecter les législations précitées tous les autres multiples sous-traitants précédents dans la chaîne voulant être payés pour leur intervention dans la chaîne. L'interdiction de longues chaînes verticales de sous-traitance est un des moyens d'éviter une telle situation* ».

Toute méconnaissance de ces mesures entraîne « (...) l'application d'une pénalité journalière d'un montant de 0,2 pour cent du montant initial du marché »²²⁰. En outre, l'article 184/1/3 du Code pénal social prévoit des sanctions pénales – de niveau 4²²¹ – en cas de violation des interdictions fixées par l'article 12/3 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013. Ce régime répressif, introduit par une loi du 15 mai 2024, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2024.

4.2.1.7 Tableau synthétisant les règles relatives à la sous-traitance lors de l'attribution et de l'exécution du marché

Article (LMP, ARP, RGE)	Objet de la disposition	Description succincte de la disposition
Art. 7 LMP	Obligations sociales et environnementales des ST	Les opérateurs économiques doivent respecter et faire respecter par leurs ST et par toute personne mettant du personnel à disposition toutes les obligations en matière de droit environnemental, social et du travail.
Art. 10, alinéa, 3 LMP	Révision de prix répercutée aux sous-traitants	Si le soumissionnaire recourt à des ST, ceux-ci doivent bénéficier, le cas échéant, de la révision de prix prévue dans le marché, selon les modalités fixées par le Roi et en proportion de la nature des prestations qu'ils exécutent.
Art. 86 LMP	Délégation au Roi, règles d'exécution sur la ST	La loi délègue au Roi le soin de fixer les règles générales d'exécution, y compris les règles relatives à la ST. Le Roi peut limiter la chaîne de ST et établir des règles de contrôle de l'absence de motifs d'exclusion dans le chef des ST.

219 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3, § 2, al. 2, 1° et 2°.

220 Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 12/3, § 3.

221 Au sens de l'article 101 du Code pénal social.

Article (LMP, ARP, RGE)	Objet de la disposition	Description succincte de la disposition
Art. 87/1, § 2 et § 5, LMP	Protection des paiements des ST	<p>Les créances de l'adjudicataire ne peuvent être cédées, mises en gage ou saisies avant la réception, sauf notamment par les sous-traitants (et fournisseurs) de l'adjudicataire, pour les sommes qui leur sont dues en raison de leurs prestations (§ 2).</p> <p>Les cessions et les mises en gage ne sortiront leurs effets qu'après que les ouvriers, les employés, les sous-traitants et les fournisseurs ayant fait une saisie-arrêt ou une opposition, auront été payés (§ 5).</p>
Art. 164, § 1, 4°, LMP	Indication de la part sous-traitée lors de l'attribution	Pour chaque marché public passé dans les secteurs classiques, le pouvoir adjudicateur doit consigner, si elle est connue au moment de l'attribution, la part du marché que le soumissionnaire retenu a l'intention de sous-traiter, ainsi que, le cas échéant, les noms des ST du contractant principal.
Art 68, § 4, 10°, ARP	Moyens de preuve concernant de la capacité technique des opérateurs économiques : l'intention de sous-traiter	Constitue, le cas échéant, un tel moyen de preuve la part du marché que l'opérateur économique envisage éventuellement de confier à des ST.
Art. 73 et 74 ARP	Information sur la ST dans l'offre	Outre la possibilité offerte à l'opérateur économique de faire appel à la capacité de tiers, le pouvoir adjudicateur peut exiger, dans les documents du marché, que le soumissionnaire indique dans son offre la part du marché qu'il a éventuellement l'intention de sous-traiter, ainsi que les ST proposés pour ces parts.
Art 78 RGE	Respect des règles applicables	<p>Respect des normes : Tout le personnel sur le chantier est tenu de respecter les législations sociales, salariales, de sécurité et d'hygiène applicables sur le chantier (§1).</p> <p>Paiement des travailleurs : Chaque intervenant, en ce compris tout ST, doit rémunérer son personnel conformément aux barèmes légaux ou conventionnels en vigueur (§2).</p> <p>Suivi du personnel : L'entrepreneur veille à ce que ses ST tiennent à jour, sur le chantier, une liste nominative du personnel présent, laquelle doit être accessible à l'adjudicateur (§4).</p> <p>Obligations sociales : Avant le début des travaux, l'entrepreneur doit signaler à l'adjudicateur l'adresse en Belgique où peuvent être produits, sur demande, les comptes individuels et les déclarations sociales obligatoires. Cette obligation s'applique également à tous les ST, à quelque niveau que ce soit, ainsi qu'à toute personne mettant du personnel à disposition (§5).</p>
Art 78/1 RGE	Agréation des ST	Dans les marchés de travaux passés par un pouvoir adjudicateur, tous les ST, quel que soit leur niveau d'intervention et la part du marché exécutée, doivent satisfaire aux règles relatives à l'agrément des entrepreneurs de travaux. Pour les marchés passés par une entreprise publique, cette exigence peut être imposée par les documents du marché.
Art 18, § 3, RGE	Confidentialité	L'adjudicataire reprend dans ses contrats avec les ST, les obligations de confidentialité qu'il est tenu de respecter pour l'exécution du marché.

Article (LMP, ARP, RGE)	Objet de la disposition	Description succincte de la disposition
Art 38/9, § 2, al. 2, RGE	Défaillance ST	L'adjudicataire ne peut invoquer la défaillance d'un sous-traitant que pour autant que ce dernier puisse se prévaloir des circonstances que l'adjudicataire aurait pu lui-même invoquer s'il avait été placé dans une situation analogue.
Art 44, § 2, al. 3, RGE	Défaillance ST	Lorsque l'adjudicateur est informé qu'un adjudicataire ou un ST, à quelque niveau que ce soit, (i) manque gravement à son obligation de payer les salaires à temps ou (ii) emploie un ou plusieurs ressortissants de pays tiers en séjour illégal, le délai de défense habituel de 15 jours peut être réduit par l'adjudicateur. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à 5 jours ouvrables en cas de défaut grave de paiement des salaires et à 2 jours ouvrables en cas d'emploi de ressortissants en séjour illégal.
Art 82 RGE	Information lieu des travaux	L'entrepreneur informe l'adjudicateur du lieu précis de l'exécution des travaux en cours sur le chantier, dans ses ateliers et usines ainsi que chez ses sous-traitants ou fournisseurs.
Art 84 RGE	Responsabilité entrepreneur	L'entrepreneur est responsable de la totalité des travaux exécutés par lui-même ou par ses sous-traitants jusqu'à la réception définitive de leur ensemble.
Art 88 RGE	Impayés	En cas de salaires, cotisations sociales ou impôts impayés pour du personnel lié à l'entrepreneur ou à ses sous-traitants, l'adjudicateur retient automatiquement sur les sommes dues à l'entrepreneur le montant brut des arriérés.
Art 12, § 1, RGE	Responsabilité du titulaire et absence de lien direct avec le ST	Le recours à des ST ne libère pas l'adjudicataire de ses obligations envers l'adjudicateur, lequel n'entretient par ailleurs aucun lien contractuel avec les ST.
Art 12, §§ 2-4, RGE	ST « prédéterminés », autorisation préalable et action directe	<p>ST prédéterminés : l'adjudicataire doit recourir aux ST désignés lors de sa sélection ou imposés par l'adjudicateur ; tout autre recours à des ST nécessite son autorisation (§2).</p> <p>ST proposés dans l'offre : l'adjudicataire ne peut en principe recourir qu'aux ST indiqués dans son offre, sauf autorisation contraire ou remplacement pour cause d'exclusion (§3).</p> <p>Action directe : en marchés de travaux, les documents du marché mentionnent l'action directe du ST conformément à l'article 1798 du Code civil (§4).</p>
Art 13 RGE	Interdiction de sous-traiter à des entreprises exclues	Il est interdit au titulaire de confier l'exécution du marché (en tout ou partie) dans les cas visés par cette disposition.
Art 12/1 RGE	Déclaration des ST dans les secteurs sensibles à la fraude, en ce compris les marchés de travaux	<p>Pour les marchés passés dans un secteur sensible à la fraude, l'adjudicataire doit communiquer au plus tard au début de l'exécution du marché l'identité de tous les ST participants, à tous les niveaux de la chaîne (nom, coordonnées, représentants légaux). Il doit ensuite informer sans délai le pouvoir adjudicateur de tout changement de sous-traitant en cours de marché.</p> <p>S'il y a un changement dans ces informations, l'adjudicataire doit informer l'adjudicateur.</p> <p>Pour les marchés atteignant les seuils de publicité européenne, les documents peuvent exiger que les informations sur les sous-traitants soient fournies via le DUME, entièrement complété.</p>

Article (LMP, ARP, RGE)	Objet de la disposition	Description succincte de la disposition
Art 12/4 RGE	Capacité ST	L'adjudicateur peut exiger que les ST, à tout niveau de la chaîne et proportionnellement à la part du marché qu'ils exécutent, respectent les exigences minimales en matière de capacité technique et professionnelle fixées dans les documents du marché.
Art 12/2 RGE	Contrôle des ST et remplacement	<p>Vérification et remplacement des ST directs : le pouvoir adjudicateur peut contrôler si les ST directs présentent des motifs d'exclusion et exiger leur remplacement. En cas de secteur sensible à la fraude et au-delà des seuils européens, cette vérification est obligatoire. L'adjudicataire dispose de 15 jours pour remplacer le ST ou démontrer la régularisation (§1).</p> <p>Vérification dans la chaîne : le pouvoir adjudicateur peut aussi contrôler plus loin dans la chaîne et exiger les mêmes mesures de remplacement avec un délai identique de 15 jours (§2).</p> <p>Mesures correctrices : le ST en situation d'exclusion peut démontrer sa fiabilité par des mesures correctrices (§3).</p> <p>Sanctions : le non-remplacement entraîne une pénalité journalière de 0,2 % du montant initial du marché, plafonnée à 5.000 €/jour (<10 M€) ou 10.000 €/jour (≥10 M€), jusqu'à régularisation (§4).</p>
Art 12/3 RGE	Limitation de la chaîne de ST (secteurs sensibles à la fraude, en ce compris les marchés de travaux)	Cf. <i>supra</i> : point 4.2.1.5.
Art 14 RGE	Clause de révision des prix dans les contrats de ST	<p>Révision des prix : lorsque le marché comporte une clause de révision des prix, le contrat de sous-traitance doit comporter une formule de révision si son montant dépasse 30.000 € ou si plus de 90 jours s'écoulent entre sa conclusion et le début de son exécution (§1).</p> <p>Bases de référence : la formule de révision se calcule sur les indices en vigueur à la conclusion du contrat ; l'adjudicateur n'assume aucune responsabilité quant à sa composition (§2).</p> <p>Contrôle : l'adjudicateur peut demander à l'adjudicataire de produire une attestation de ses ST ou un extrait du contrat confirmant l'application correcte de la révision des prix. Cette exigence ne crée aucun droit direct pour les ST envers l'adjudicateur (§3).</p>
Art 15 RGE	Délais et modalités de paiements des ST	L'adjudicataire doit informer son ST, dès la conclusion du contrat, des modalités de paiement applicables au marché. Le ST peut s'en prévaloir pour exiger le paiement des prestations réalisées. Dans ce contexte, le ST est considéré comme adjudicataire et l'adjudicataire comme adjudicateur à l'égard des propres sous-traitants du premier cité.

4.2.1.8 Orientations de la politique fédérale et soft law

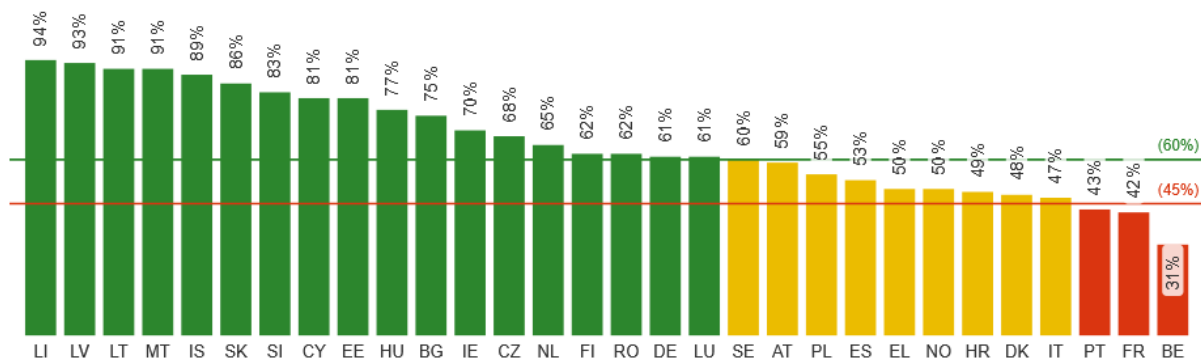
Le gouvernement fédéral (2021-2024) a fait de l'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics une priorité. Cette ambition s'est concrétisée dans le Plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics, élaboré en 2021 et adopté le 19 novembre 2021²²².

Diverses initiatives, en ce compris législatives, découlent de ce plan, lesquels sont synthétisées par le SPF Economie sur son site internet²²³. Parmi celles-ci figure la Charte relative à l'accès des PME aux marchés publics, initialement adoptée en février 2018 et révisée par une nouvelle publication au Moniteur belge le 2 février 2024²²⁴. La sous-traitance y est abordée de manière succincte. Les auteurs de la Charte l'identifie, en page 98, comme un « objectif futur » en ces termes :

« La sous-traitance dans les marchés publics belges est une réalité. Ainsi, une entreprise étrangère peut se voir attribuer un marché public belge, mais l'exécution peut être en grande partie sous-traitée à des entreprises belges. Mais l'inverse peut également se produire. Étant donné qu'une grande partie des sous-traitants sont des PME belges, il est donc capital de comprendre la situation. Aucune mesure totalement correcte de la participation des PME aux marchés publics ne peut être réalisée sans cerner la situation en matière de sous-traitance. En outre, l'on dispose aujourd'hui des moyens technologiques permettant de réaliser, à grande échelle, la collecte de ces données d'une manière adaptée aux entreprises ».

Dans ce contexte, il convient de relever que concernant l'indicateur de performance 7 « Contrats avec participation de PME », la Belgique est classée dernière avec un taux de 31 % (Figure 4.1). La Commission européenne explique que le graphique ci-dessous « indique la proportion de contrats incluant des petites et moyennes entreprises (PME). Un pourcentage élevé est préférable, car la plupart des entreprises de l'UE sont des PME. De faibles pourcentages peuvent indiquer l'existence d'obstacles à la participation des PME aux procédures de passation de marchés (par exemple, une bureaucratie trop complexe, des appels d'offres défavorables aux PME ou une faible capacité des petites entreprises à concourir) »²²⁵.

FIGURE 4.1 Contrats avec participation de PME



* Ce graphique montre la proportion de contrats qui incluent des entreprises de plus petite taille (petites et moyennes entreprises ou PME).

Source : Public Procurement Data Space (<https://api.public-procurement-data-space.europa.eu/superset/dashboard/smsindicator7/>)

222 Plan d'action commun visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics, disponible sur : <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/acces-des-pme-aux-marches/le-plan-daction-commun>.

223 Ces informations sont disponibles en ligne : <https://economie.fgov.be/fr/themes/marches-publics/acces-des-pme-aux-marches>.

224 La charte est disponible en ligne : <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/acces-des-pme-aux-marches/charte-acces-des-pme-aux>.

225 Le graphique est disponible en ligne : https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.

La ministre des Indépendants et des PME, Eléonore Simonet, a récemment dévoilé un plan visant à renforcer la compétitivité des PME, comprenant 89 mesures concrètes. Les mesures 73 à 80 portent sur « l'accès des PME aux marchés publics ».²²⁶

4.2.2 Cadre wallon

La résolution du Parlement wallon du 25 mars 2015 visant à intensifier la lutte contre le dumping social en Région wallonne²²⁷ considère notamment que « le secteur de la construction est un des leviers du redéploiement régional » et que « la lutte contre le dumping social doit être une priorité pour l'ensemble des autorités belges compétentes ». Cette résolution demande l'adoption de diverses mesures au Gouvernement wallon dont imposer l'agrément comme règle générale à toutes la chaîne de sous-traitants dans le cadre des marchés publics.

Suivant la circulaire wallonne du 6 mai 2004 contenant un code de bonnes pratiques en matière de coordination de la sécurité et de la santé sur les chantiers temporaires ou mobiles²²⁸, « [l]e maître d'ouvrage est légalement tenu de désigner les coordinateurs et de supporter les frais de la coordination. Il ne peut se décharger de ses obligations sur l'adjudicataire des travaux ». Cette circulaire contient entre autres la recommandation aux pouvoirs adjudicateurs qu'« en fonction de la nature des travaux à coordonner (travaux d'entretien, par exemple), d'envisager des solutions alternatives à la désignation de coordinateurs externes, telles que la désignation « en interne » d'un agent du pouvoir adjudicateur comme coordinateur ou la désignation d'un coordinateur-réalisation via le marché de travaux relatif à l'ouvrage. Dans ce dernier cas, le marché doit laisser à l'entrepreneur la possibilité de mettre à la disposition du pouvoir adjudicateur, comme coordinateur, soit un de ses préposés, soit un tiers sous-traitant » (partie II.1).

La circulaire wallonne du 18 décembre 2015²²⁹ contient une proposition de contenus pour l'élaboration d'une charte en matière de lutte contre le dumping social et clauses types à destination des pouvoirs locaux. Voici des exemples de contenus de cette charte :

- L'engagement du pouvoir local de s'assurer que le soumissionnaire s'est engagé lors de la soumission au marché, de respecter la charte ;
- L'engagement du pouvoir adjudicateur de « rappeler aux soumissionnaires, en cas de sous-traitance ou d'association momentanée, la disposition de la Convention collective 53 qui dispose que le travail qui est anormalement exécuté par des travailleurs qui sont mis en chômage temporaire ne peut être sous-traité par leur employeur à des tiers pendant la durée du chômage temporaire » ;
- « En cas de constat du non-respect de la Convention collective 53 par l'adjudicataire ou par une des entités de l'association momentanée ou par un sous-traitant, dans le cadre de l'exécution du marché, à informer les services compétents pour la poursuite des infractions constatées ».

Suivant cette circulaire du 18 décembre 2015, les clauses suivantes pourraient aussi être adoptées dans le cahier des charges :

- « S'il devait apparaître, en cours de marché, que le soumissionnaire qui a remporté le marché, ou un de ses sous-traitants, ne respecte pas la présente Charte, le soumissionnaire sera considéré comme étant en défaut d'exécution et le pouvoir adjudicateur pourra sanctionner ce manquement grave dans le chef du

²²⁶ <https://simonet.belgium.be/sites/default/files/2026-01/2026-01-05-PLAN-PME.pdf>

²²⁷ Proposition de résolution visant à intensifier la lutte contre le dumping social en Région wallonne, Doc., Parl. w., sess. ord. 2014-2015, n° 136/6.

²²⁸ Circulaire wallonne du 6 mai 2004 marchés publics. Code de bonnes pratiques en matière de coordination de la sécurité et de la santé sur les chantiers temporaires ou mobiles, M.B., 4 juin 2004.

²²⁹ Disponible sur : <https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-551>.

soumissionnaire dans le respect des sanctions prévues par la loi sur les marchés publics et ses arrêtés d'exécution » ;

- « Tout soumissionnaire, par le dépôt de son offre, se porte garant afin que ses sous-traitants, préalablement approuvés par le pouvoir local, s'engagent à respecter la charte adoptée par le pouvoir local » ;
- « Tout soumissionnaire joint à son offre la liste des sous-traitants qui participeront à l'exécution du marché » ;
- « Tout soumissionnaire, par le dépôt de son offre, s'engage à respecter, et se porte fort pour que ses sous-traitants respectent également, l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires, administratives ou conventionnelles applicables, le cas échéant au niveau du secteur d'activité ou de l'entreprise, en matière de relations individuelles et collectives de travail, notamment en matière de respect de la durée du travail, les obligations en matière de sécurité et de bien-être au travail, l'attribution d'un salaire minimum à ses employés et ouvriers, le paiement de la rémunération de ses employés et ouvriers, les obligations en matière d'environnement et de préservation de celui-ci, l'occupation ou le séjour de travailleurs étrangers, DIMONA et LIMOSA,... » ;
- « Indépendamment des poursuites pénales éventuelles et sans préjudice de l'application des législations spéciales en la matière, tout manquement aux dispositions précitées, donnera lieu, à charge de l'adjudicataire, à une pénalité spéciale conformément à l'article 45 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, de 400 € due pour chacune des dispositions non respectées, pour chaque travailleur concerné et pour chaque jour ».

Par sa notification du 12 octobre 2023²³⁰, le Gouvernement wallon « décide de rendre obligatoire, pour le Gouvernement ainsi que l'ensemble de ses services, dont le Service public de Wallonie, les unités d'administration publique de type 1 et 2 et les pouvoirs locaux, l'utilisation des canevas²³¹ des marchés repris en annexe pour tous les marchés publiés ou qui seront publiés à partir du 1^{er} janvier 2024²³² au Journal officiel de l'Union européenne ou au Bulletin des Adjudications ainsi que pour les marchés pour lesquels, à défaut d'une obligation de publication préalable, l'invitation à remettre une offre est envoyée à partir de cette même date. En ce qui concerne les pouvoirs locaux, l'obligation concerne uniquement les marchés subsidiés dans le cadre du Plan de relance de Wallonie ». Ces canevas doivent aussi être rendus applicables aux marchés subsidiés par ces mêmes pouvoirs adjudicateurs. Ces canevas ne s'appliquent en revanche pas lorsque le CCTB et le Qualiroutes sont utilisés. Le site des marchés publics de Wallonie²³³ précise qu'ils s'appliquent en procédure ouverte, négociée sans publication préalable et négociée avec publication préalable dans les secteurs classiques mais pas pour les marchés de faible montant ni pour les services sociaux et spécifiques. Un mode d'emploi et un guide d'utilisation sont aussi disponibles.

Les canevas des cahiers des charges et les clauses administratives du CCTB comportent des dispositions en matière de sous-traitance, reprenant essentiellement ce qui est prévu par la législation. Le CCTB fait référence à la déclaration des entrepreneurs pour une concurrence loyale et contre le dumping social sur laquelle le soumissionnaire marque son accord par le dépôt de son offre. L'adjudicataire doit faire parvenir aussi une copie de la déclaration signée par tout sous-traitant, au plus tard au début de l'exécution du marché, ou au plus tard avant l'intervention du sous-traitant sur le chantier si l'information n'est pas encore connue à ce stade.

En pratique, l'UVCW a publié un document relatif à l'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics (document présenté comme évolutif pour répondre aux évolutions pratiques).²³⁴ Cette note se rapporte aux questions techniques des avances ainsi que des indemnités de soumission. Elle précise une série de questions

²³⁰ https://marchespublics.wallonie.be/files/Outils/NGW_Canevas_obligatoires_20231012.pdf.

²³¹ Disponibles sur : <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/modeles-de-documents.html>.

²³² <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/modeles-de-documents.html> et <https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-8441>.

²³³ <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/modeles-de-documents.html>.

²³⁴ Disponible sur le site de l'UVCW : <https://uvcw.be/marches-publics/vos-questions/art-8805> (dernière mise à jour disponible, le 2 septembre 2025).

techniques rendant la mise en œuvre de ces dispositions incertaines. Par exemple, la détermination du statut de PME peut poser des difficultés pour le pouvoir adjudicateur. Ou encore, les indemnités de soumission devraient être disponibles dans le cadre de marchés de faible montant. Enfin, les obligations de rapportage de la part des pouvoirs publics peuvent se heurter à des difficultés face aux inconnues auxquelles les pouvoirs publics doivent faire face.

Des problèmes récurrents rendent l'accessibilité des PME aux marchés publics compliquée ou peu attractive. On peut ainsi identifier les problèmes suivants :

- l'obligation de passer par la plateforme eProcurement et signature électronique, voire signature électronique renforcée. En particulier pour les marchés de faible importance, cette obligation peut constituer un obstacle disproportionné pour les TPE²³⁵. Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'y déroger dans leurs cahiers des charges ;
- le dépôt d'offres qui ne sont pas traitées (exemple la procédure doit être recommencée pour des raisons de régularité indépendantes de l'offre de la PME) ;
- le caractère technique des offres à remettre (et risques de disqualification / pas de possibilité de rectification des erreurs, ou seulement très limitées) ;
- les délais de paiement et de manière plus générale les difficultés liées à la liquidité de la trésorerie.

Plusieurs dispositions ont été adoptées pour remédier à ces problèmes, en particulier la réforme du régime des avances, ainsi qu'une possible accélération des délais de paiement.

- En ce qui concerne le régime des avances. Ces dernières restent interdites dans leur principe, mais des exceptions sont désormais ouvertes, conformément à la loi du 22 décembre 2023 modifiant la réglementation relative aux marchés publics en vue de promouvoir l'accès des PME auxdits marchés. Ainsi, les pouvoirs adjudicateurs ont désormais l'obligation de prévoir des avances en cas d'une procédure autre que la procédure négociée sans publication préalable, si l'adjudicataire est une PME.²³⁶
- En vertu de la Directive 2007/11 discutée plus haut, les délais de paiement sont en principe de 30 jours, avec des exceptions, moyennant conditions, pour le secteur des soins de santé permettant un délai de paiement de 60 jours. Comme vu ci-dessus, ces délais de paiement ne sont pas nécessairement respectés en Région wallonne, ce qui amena à la condamnation par la CJEU de la Belgique pour manquement à ses obligations de mise en œuvre de la directive.

Le système applicable consistait à un double délai de trente jours, à savoir 30 jours pour la vérification et 30 jours pour le paiement, de manière à aligner les délais de manière plus proche sur le processus de paiement dans les pouvoirs publics, en particulier locaux. En effet, le Règlement général de comptabilité communale²³⁷ prévoit que tout décaissement ne peut avoir lieu en principe que sur la base d'un certain nombre de conditions, dont l'ordonnancement par le collège communal²³⁸ après visa par l'agent désigné qui « *atteste de l'adéquation des fournitures ou des services prestés avec l'objet, la nature, les quantités, et la destination prévue dans la commande.* »²³⁹ Ainsi, la procédure pour ordonnancer et payer peut être par nécessité plus longue que les 30

235 À noter que les difficultés soit pour les organes de personnes morales soit pour des professionnels (personnes physiques) d'avoir accès à des plateformes digitales sont reconnues dans les avis du Conseil d'État (par exemple C.E., avis n° 74.291/1-2-3 du 20 octobre 2023 sur un avant-projet de loi portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses', qui renvoie à un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 106/2004 qui reconnaissait que « chacun n'a pas un accès égal aux techniques informatiques », C.C., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, p. 10).

236 Loi du 17 juin 2016 précitée, article 12/1 *in fine* introduit par l'article 3 de la loi du 22 décembre 2023 modifiant la réglementation relative aux marchés publics en vue de promouvoir l'accès des PME auxdits marchés, *M.B.*, 8 janvier 2024.

237 Arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 14 août 2020, art. 52, 53 et suivants.

238 Arrêté du Gouvernement du 16 juillet 2020 précité, art. 61.

239 Arrêté du Gouvernement du 16 juillet 2020 précité, art. 59.

jours prévus. Le collège vérifie l'état d'avancement des travaux, un procès-verbal mentionne les travaux qui sont acceptés en paiement et le montant admis en paiement, ensuite l'entrepreneur est invité à dresser sa facture²⁴⁰, la facture est ensuite reçue et soumise au comptable pour paiement. Le collège communal se réunit au moins dix fois par an et normalement également quand c'est nécessaire. S'il est fréquent qu'il se réunisse une fois par semaine, ce n'est pas obligatoirement le cas. C'est ainsi notamment dans les plus petites communes ou pendant certaines périodes de l'année.

En vue de respecter le délai de 30 jours et d'accélérer la procédure de paiement, l'arrêté royal du 14 janvier 2013 a été modifié²⁴¹ et une réforme du code de la démocratie locale a été opérée pour permettre une délégation de la part du collègue communal au directeur général ou au directeur général adjoint.²⁴²

Si en théorie ce mécanisme de délégation devrait effectuer permettre de raccourcir les délais, il n'en reste pas moins qu'une série de questions persistent. Premièrement, la technique est volontaire, et donc dépend de sa mise en œuvre par les communes. De plus, la délégation ne vaudrait que pour le cycle électoral en cours, ce qui implique que les communes devront la réitérer. Enfin, il existe des exceptions au délai de paiement de trente jours au bénéfice des établissements prestataires des soins de santé – par exemple les maisons de repos ou des hôpitaux, en raison de possibles difficultés de trésorerie. Le champ d'application de ces exceptions se rapporte non seulement aux entités pouvant l'invoquer, mais également aux types d'activités concernées.²⁴³

4.3 Clauses durables

4.3.1 Cadre fédéral

Dans la LMP, il convient de relever en particulier l'article 7 qui dispose que :

« Les opérateurs économiques sont tenus de respecter et de faire respecter par toute personne agissant en qualité de sous-traitant à quelque stade que ce soit et par toute personne mettant du personnel à disposition pour l'exécution du marché, toutes les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union européenne, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail énumérées à l'annexe II.

Sans préjudice de l'application des sanctions visées dans d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, les manquements aux obligations visées à l'alinéa 1er sont constatés par l'adjudicateur et donnent lieu, si nécessaire, à l'application des mesures prévues en cas de manquement aux clauses du marché. »

En vertu de cet article, les opérateurs économiques ont un rôle clef à jouer dans le cadre du respect des obligations environnementales et sociales, notamment en ce qu'ils doivent veiller à ce que leurs sous-traitants

²⁴⁰ Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, art. 95.

²⁴¹ Arrêté royal du 12 août 2024 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics, en ce qui concerne les règles de paiement, *M.B.*, 16 septembre 2024.

²⁴² Décret wallon du 28 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux, *M.B.*, 18 juin 2024, art. 47, article qui insère un paragraphe 3 à l'art. L1222-4, § 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui indique que : « Le collège communal peut déléguer au directeur général ou au directeur général adjoint, ses compétences de vérification, en vue du paiement, des travaux, des fournitures et des services qui sont acceptés en paiement, le cas échéant d'invitation à facturer, et de fixer le montant qu'il estime dû. En cas de délégation, les décisions du directeur général ou du directeur général adjoint sont communiquées au collège lors de sa plus proche séance. » Voy également, pour le CPAS : loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, art. 84, § 3bis).

²⁴³ E. BAVAY, M. LAMBERT et M.-L. VAN RILLAER, « Marchés publics des communes et CPAS : nouvelle faculté de délégation pour accélérer les paiements », dernière mise à jour le 15 juillet 2024, disponible sur : <https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-8967>.

les respectent. Pour rappel, en ce qui concerne les sous-traitants, en vertu de l'article 71 (1^{er}) de la Directive 2014/24, il incombe aux autorités nationales de prendre des mesures afin que ces obligations soient respectées. En outre, cet article se trouve dans la section de la directive relative à l'exécution du marché, alors que le législateur belge impose le respect de ces obligations tant à n'importe quelle étape de la passation qu'au stade de l'exécution²⁴⁴. Que ce soit pour un manquement dans le chef de l'opérateur économique ou dans le chef d'un de ses sous-traitants, il revient cependant aux pouvoirs adjudicateurs de le sanctionner.²⁴⁵

Tout comme dans la Directive 2014/24, il est fait référence à cet article 7 à :

- l'article 66, § 1^{er}, alinéa 2 de la LMP qui prévoit, d'une part, l'obligation de ne pas attribuer le marché à un soumissionnaire dont l'offre ne respecte pas les obligations visées à l'article dont question si elles sont sanctionnées pénalement et, d'autre part, la faculté de le faire dans les autres cas²⁴⁶ ;
- l'article 69, al. 1^{er}, 1^o de la LMP qui prévoit un motif d'exclusion facultative en cas de manquement aux obligations visées à l'article dont question²⁴⁷ ;
- l'article 36, § 3, alinéa 2 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 qui prévoit l'obligation de rejeter l'offre anormalement basse, en son montant total, en raison de la violation des obligations visées à l'article dont question²⁴⁸ ;

Parmi les articles présentant un intérêt pour l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il convient encore de relever les pendants des articles déjà relevés plus haut dans le cadre de l'examen de la Directive 2014/24, à savoir les articles 53 (Spécifications techniques), 54 (Labels), 77 (Normes d'assurance de la qualité et normes de gestion environnementale), 81 (Critères d'attribution du marché), 82 (Coûts du cycle de vie) et 87 (Conditions spéciales relatives à l'exécution du marché) de la LMP.

Un outil intéressant quant à la durabilité au niveau fédéral est le Guide des Achats durables qui regroupe un certain nombre d'informations à ce sujet²⁴⁹.

4.3.2 Cadre wallon

Le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 modifiant divers décrets en vue d'insérer des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne²⁵⁰ subordonne l'utilisation de certaines subventions relatives à un marché de travaux à l'insertion d'une ou plusieurs clauses environnementales, sociales et éthiques visant à lutter contre le dumping social. Le Gouvernement doit préciser la portée de ces clauses et en fixer les modalités d'insertion. Suite à un avis critique du Conseil d'État du 26 juin 2019²⁵¹ sur un premier projet d'arrêté, l'adoption de ce dernier a été reportée²⁵².

Le décret de la Région wallonne du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques²⁵³ conditionne « l'acceptation des demandes de périmètre de reconnaissance économique

244 Projet de loi relatif aux marchés publics, Doc. parl., ch., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1541/001, p. 25.

245 Pour une analyse générale de cet article, voy. A. IURASCU, « La mise en œuvre du principe de durabilité dans la législation sur les marchés publics », *M.C.P.-O.O.O.*, 2024, pp. 114-119 ; M. RIXHON *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

246 Loi du 17 juin 2016 précitée, art. 66, § 1^{er}, al. 2 ; V. DOR et M. VASTMANS, *Commentaire article par article de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics*, Waterloo, Kluwer, 2016, p. 331.

247 Loi du 17 juin 2016 précitée, art. 69, al. 1^{er}, 1^o.

248 Arrêté royal du 18 avril 2017 précité, art. 36, § 3, al. 2.

249 <https://www.guidedesachatsdurables.be/fr.html>.

250 Décret wallon du 2 mai 2019 modifiant divers décrets en vue d'insérer des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne, *M.B.*, 27 août 2019.

251 C.E., avis n° 66.238/4 du 26 juin 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant sur l'insertion des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne et portant modification de divers arrêtés.

252 Réponse donnée le 7 novembre 2023 par V. De Bue à la question de G. Grovonius, Q.R., Parl. w., sess. ord. 2023-2024, 19 (2023-2024) 1.

253 Décret wallon du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques, *M.B.*, 28 mars 2017.

notamment à l'intégration de clauses sociales dans les cahiers des charges relatifs à des travaux de viabilisation »²⁵⁴.

La circulaire wallonne du 28 novembre 2013 relative à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons²⁵⁵ s'applique à tous les marchés de services, de fournitures et de travaux, dans tous les secteurs. Les pouvoirs adjudicateurs subsidiés par la Wallonie sont aussi encouragés à s'inspirer de cette circulaire lors de l'élaboration de leurs cahiers des charges. Cette circulaire décrit l'objectif général du Gouvernement wallon de mettre en place une politique d'achat public durable à l'échelle de la Wallonie, et vise à aider et accompagner les entités adjudicatrices wallonnes à s'inscrire dans cette politique pour tous leurs achats (art. 1.1). La mise en œuvre de cette politique débouche sur l'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques dans les cahiers des charges. Suivant cette circulaire, en insérant de telles clauses environnementales, sociales et éthiques, « les autorités publiques ont en outre la possibilité de renforcer la position concurrentielle des PME wallonnes, et de stimuler le développement du tissu entrepreneurial local et régional en Wallonie » (art. 1.3). Partant, avant d'insérer de telles clauses, les pouvoirs adjudicateurs doivent « s'informer sur les conditions de prestations des PME locales », et parallèlement, « de renforcer, sur le plan administratif, la possibilité des PME » à participer aux marchés (art. 1.3). Lors de la passation de tout marché public, « les pouvoirs adjudicateurs veillent à tenir compte des considérations environnementales, sociales et éthiques » (art. 3.1.2). La circulaire énonce encore que « les pouvoirs adjudicateurs s'attachent à analyser précisément leur besoin en consultant des utilisateurs internes ou finaux » avant de lancer la procédure d'achat, et identifient « au mieux la plus-value sociale que le marché peut garantir » (art. 3.2). Un responsable doit aussi être désigné par le pouvoir adjudicateur pour la mise en œuvre de la circulaire, ayant notamment pour rôle d'impulser une dynamique de prise en compte « des préoccupations économiques relatives à l'accès aux marchés publics wallons des PME, en ce compris celles relevant de l'économie sociale » (art. 3.3). Un tableau de suivi stratégique doit encore être mis en place par chaque administration (art. 3.4) ainsi que l'adoption d'un rapport annuel contenant une analyse synthétique de sa politique de marchés publics dont les objectifs poursuivis en vue de favoriser l'accès aux PME pour l'année n+1 (art. 3.5).

Cette circulaire du 28 novembre 2013 renvoie à plusieurs documents et outils que sont :

- la note de cadrage et de conseil juridiques²⁵⁶ sur les dispositions juridiques relatives à l'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques ;
- le Helpdesk pour toute question relative à la rédaction de cahiers des charges mais aussi liées à l'insertion de clauses ESE, sur le plan de la formulation ou de l'analyse des offres²⁵⁷ ;
- des guides pratiques dont celui visant à l'intégration de clauses sociales au bénéfice des PME relevant de l'économie sociale, des cahiers des charges et clauses-types ;
- des formations sur l'insertion des clauses environnementales sociales, environnementales et éthiques ;
- la newsletter sur les marchés publics du SPW intégrant un volet « marchés publics durables » ;
- le cahier des charges-type « Bâtiment Durable » (CCT-BD), qui est utilisé systématiquement à dater du 1^{er} juillet 2014 « comme cahier des charges de référence unique pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements et de bâtiments exécutés par ou pour le compte de la Wallonie, de la Société

254 Circulaire wallonne du 7 septembre 2017 marchés publics. – Insertion de clauses sociales dans les marchés publics. – Obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux en matière de voiries et d'équipement de zones d'activités économiques > 750 000 € H.T.V.A., M.B., 2 octobre 2017, art. I.

255 Circulaire wallonne du 28 novembre 2013 relative à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons, M.B., 17 décembre 2013, modifiée par la circulaire wallonne du 21 juillet 2016 marchés publics. – Insertion de clauses sociales dans les marchés publics. Obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux (bâtiments) > 1 million d'euros H.T.V.A., M.B., 22 août 2016.

256 Voy. aujourd'hui : <https://marchespublics.wallonie.be/files/note%20de%20cadrage%20juridique%20-%20march%20publics%20responsables.pdf>.

257 marchespublics.durables@spw.wallonie.be.

Wallonne du Logement, de la Fédération Wallonie Bruxelles ainsi que pour les travaux subsidiés par ces institutions à hauteur de 50 % minimum ». Les pouvoirs adjudicateurs sont aussi encouragés à utiliser le CCT-BD ;

- les facilitateurs spécialisés sur les clauses sociales dans les marchés publics de travaux (bâtiments), tant pour les pouvoirs adjudicateurs (au SPW, à la SWL et l'UVCW) que pour les entreprises (pour les auteurs de projets (Union wallonne des Architectes) et les entreprises (Confédération de la Construction wallonne et la fédération d'entreprises d'économie sociale SAW-B). Ils ont une mission d'information, de conseil et d'aide à l'insertion ou l'exécution de clauses sociales ;
- un vade-mecum Bâtiments durables (angle technique, sans traduction en cahier des charges) ;
- des actions telles que des tables rondes en vue de favoriser la mise en réseau des pouvoirs adjudicateurs impliqués dans les achats durables.

La circulaire wallonne du 21 juillet 2016 sur l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics²⁵⁸, porte plus précisément sur les clauses sociales à visée socioprofessionnelles, « *c'est-à-dire que le pouvoir adjudicateur poursuit un objectif de formation/insertion de demandeurs d'emploi, d'élèves, de stagiaires ou d'apprenants et/ou un objectif d'intégration de personnes en situation de handicap* » (art. II). Cette circulaire vise à insérer systématiquement des clauses sociales dans tous les marchés de travaux relatifs à la démolition, rénovation, construction de bâtiments passés par les pouvoirs adjudicateurs wallons, dont le montant est supérieur à 1 million € HTVA, étant donné leur potentialité à rapprocher de l'emploi des personnes qui en sont éloignées (art. II.2). Des outils disponibles (clauses-types, comment les choisir, facilitateurs ; art. IV) et des démarches concrètes sont exposées (art. V). Au stade de l'exécution, le pouvoir adjudicateur rappelle notamment l'obligation d'exécution la clause sociale dans l'ordre de commencer les travaux, envoie une copie de cet ordre à son facilitateur afin qu'il se mette en contact avec le facilitateur « entreprises » « *qui aidera l'adjudicataire à entreprendre ses démarches pour l'exécution de la clause sociale* », réceptionne les documents relatifs à l'exécution du marché avant, pendant et après l'exécution du marché, dresse si nécessaire un procès-verbal de manquement et applique des pénalités (déjà à la moitié du délai d'exécution si aucun document reçu). Un « *Groupe Directeur chargé de suivre la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés de travaux en Wallonie, de développer et d'adapter les outils et d'évaluer l'impact de l'insertion des clauses sociales tant sur les bénéficiaires des clauses sociales que sur le tissu économique wallon* », a été mis en place par le Gouvernement wallon (art. VI). Les pouvoirs adjudicateurs wallons visés par la circulaire doivent communiquer à leur facilitateur clause sociale : la copie de l'ordre de commencer les travaux et de l'attestation de bonne exécution de la clause sociale, ainsi que le montant payé à l'adjudicataire en cas de prestation sociale de formation.

La circulaire wallonne du 30 mars 2017 sur l'insertion de clauses visant à promouvoir la concurrence loyale et à lutter contre le dumping social dans les marchés publics²⁵⁹ de travaux des pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons décrit trois outils complémentaires disponibles pour lutter contre le dumping social²⁶⁰ (art. IV) :

- Des extraits de clauses à copier/coller dans le cahier des charges, dont en matière de sous-traitance ;
- Un acte d'engagement du pouvoir adjudicateur pour promouvoir une concurrence loyale et lutter contre le dumping social, annexé au cahier des charges et précisant les engagements du pouvoir adjudicateur en cette matière (liste des actions à mener aux différents stades du marché) ;

258 Circulaire wallonne du 21 juillet 2016 précitée. Cette circulaire s'applique aussi à l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs wallons.

259 Circulaire wallonne du 30 mars 2017 marchés publics. – Insertion de clauses visant à promouvoir la concurrence loyale et à lutter contre le dumping social dans les marchés publics. – Obligation d'utiliser les outils wallons dans tous les marchés publics de travaux à l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs wallons régionaux, M.B., 27 avril 2017.

260 Téléchargeables sur le portail des marchés publics (<http://marchespublics.wallonie.be>) dans la rubrique « achats publics durables / lutte contre le dumping social ».

- Une déclaration des entrepreneurs pour une concurrence loyale et contre le dumping social, annexée au cahier des charges et signée par tout entrepreneur participant au marché (dont les sous-traitants), rappelant les principales dispositions à respecter sur les conditions de travail, la rémunération et l'emploi.

Différentes actions pouvant être menées sont aussi exposées. Il y est notamment indiqué qu'en cas d'application d'une ou plusieurs sanction(s), « *il est recommandé de déposer une plainte auprès de la Commission d'agrément des entrepreneurs de travaux* ». Un « *Groupe Directeur chargé de suivre la mise en œuvre des outils de lutte contre le dumping social dans les marchés de travaux en Wallonie, de les développer, [d'] adapter les outils et d'évaluer l'impact de leur utilisation sur les pratiques des entreprises* » a été mis en place par le Gouvernement. Il est ainsi « *demandé aux pouvoirs adjudicateurs wallons visés par la présente circulaire de communiquer trimestriellement à l'adresse marchespublics.responsables@spw.wallonie.be la copie de l'ordre de commencer les travaux de tous les marchés intégrant les clauses anti-dumping et/ou un tableau de synthèse* » (art. VII).

La circulaire wallonne du 7 septembre 2017 sur l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics²⁶¹, et plus particulièrement les clauses à visée socioprofessionnelle qui « *visent à accueillir sur les chantiers publics des stagiaires/apprenants en formation et/ou à permettre à des entreprises d'économie sociale (dont l'objectif est l'insertion ou l'intégration de personnes handicapées ou défavorisées) de réaliser une partie des travaux publics* » (art. II), s'applique aux pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons et aux opérateurs de développement économique souhaitant bénéficier des subsides régionaux en vertu du décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques (art. III.1). Cette circulaire vise à insérer systématiquement des clauses sociales dans tous les marchés de travaux relatifs à l'aménagement de voiries et à l'équipement de zones d'activités économiques dont le montant est supérieur ou égal à 750.000 € HTVA, étant donné leur potentialité à rapprocher de l'emploi des personnes qui en sont éloignées (art. III.2)²⁶². Des outils disponibles (clauses-types, comment les choisir, facilitateurs ; art. IV) et des démarches concrètes sont exposées (art. V). Les pouvoirs adjudicateurs wallons visés par la circulaire doivent communiquer à leur facilitateur clause sociale : la copie de l'ordre de commencer les travaux et de l'attestation de bonne exécution de la clause sociale, ainsi que le montant payé à l'adjudicataire en cas de prestation sociale de formation (art. VI).

4.3.3 Cadre flamand

En matière de marchés publics durables en Région flamande, il importe de souligner la mise en ligne de l'outil MVOO-criteriatool²⁶³ en mai 2024, en plus des clauses durables disponibles sur le site de la Région flamande²⁶⁴ ainsi que le guide explicatif des mesures anti-dumping²⁶⁵. Cet outil est inspiré du MVI-criteriatool des Pays-Bas²⁶⁶. Il présente l'avantage de pouvoir faciliter la recherche et l'intégration de clauses durables dans les marchés publics.

En ce qui concerne l'objet du présent rapport, l'outil flamand présente moins d'intérêt que l'outil néerlandais, dans la mesure où, à notre connaissance, pour les marchés publics de travaux, l'outil flamand ne contient que

261 Circulaire wallonne du 7 septembre 2017 précitée.

262 Ces travaux sont plus précisément définis à l'art. III.2 de la circulaire wallonne du 7 septembre 2017 précitée.

263 <https://www.mvoocriteria.be/nl>.

264 <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/duurzame-en-innovatieve-overheidsopdrachten/standaardclausules-duurzame-overheidsopdrachten>. Voy., plus largement sur les marchés publics durables, <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/duurzame-en-innovatieve-overheidsopdrachten>.

265 Agentschap Facilitair Bedrijf, *Vlaamse gids tegen sociale dumping*, 2022, disponible sur: <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/strijd-tegen-sociale-fraude#vlaamse-gids-tegen-sociale-dumping-bij-overheidsopdrachten>. Pour aller plus loin sur la durabilité dans les marchés publics et l'économie circulaire en Région flamande, voy. M. RIXHON *et al.*, *op. cit.*, pp. 63-64.

266 <https://www.mvicriteria.nl/en>.

deux résultats qui renvoient vers d'autres ressources sans proposer directement de modèle de clauses. L'un²⁶⁷ renvoie vers différents instruments concernant la construction et la rénovation durable tels que le GRO²⁶⁸, TOTEM (*Tool to Optimise the Total Environmental impact of Materials*)²⁶⁹ et une autre boîte à outils de la Région flamande permettant de mettre en œuvre l'économie circulaire dans les marchés publics de travaux²⁷⁰. L'autre concerne les travaux de démolition et renvoie également vers un modèle de cahier spécial des charges développé par l'OVAM²⁷¹. Ce modèle n'est pas accessible librement et doit être demandé *via* un formulaire²⁷².

Notons toutefois, pour mémoire, que la sous-traitance est bien abordée pour d'autres types de marchés dans le MVOO-criteriatool. En effet, une recherche avec le verbe « *onderaannemer* » (sous-traitant) donne 69 résultats²⁷³, étant entendu qu'une recherche avec les verbes « *uitbesteden* » (sous-traiter) ou « *onderaanneming* » (sous-traitance) ne donnent pas de résultat.

4.4 Cadre juridique français

4.4.1 La sous-traitance

Le cadre juridique français de la sous-traitance dans les marchés publics est régi d'une part par la loi n° 75-1134 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance (qui s'applique aux contrats publics et privés), et d'autre part, par le Code de la commande publique aux articles L2193-1 à L2193-14 (marchés publics classiques) et L2393-1 à L2393-15 (marchés publics de défense et de sécurité), ainsi qu'aux articles R2193-1 à R2193-22 (marchés publics classiques) et R2393-24 à R2393-40 (marchés publics de défense et de sécurité). Dans la présentation résumée qui suit, nous nous concentrons sur les dispositions du Code de la commande publique s'appliquant aux marchés publics classiques.

La sous-traitance est définie comme : « *l'opération par laquelle un opérateur économique confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, l'exécution d'une partie des prestations du marché conclu avec l'acheteur. Le sous-traitant est considéré comme entrepreneur principal à l'égard de ses propres sous-traitants* » (art. L2193-2).

Le titulaire d'un marché peut sous-traiter l'exécution d'une partie des prestations de son marché, sous sa responsabilité, mais l'acheteur « *peut exiger que certaines tâches essentielles du marché soient effectuées directement par le titulaire* » (art. L2193-3).

Afin que l'opérateur économique puisse recourir à la sous-traitance lors de la passation et tout au long de l'exécution du marché, il doit l'avoir déclarée à l'acheteur et « *avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement* » (art. L2193-4). Ces formalités doivent être exécutées par le titulaire avant le début de l'exécution des prestations par le sous-traitant²⁷⁴.

Suivant la circulaire du 7 octobre 1976 relative à la réforme du régime de sous-traitance dans les marchés publics²⁷⁵, « *[a]lors que l'acceptation des sous-traitants est prévue dans l'intérêt de la collectivité publique contractante, l'agrément des conditions de paiement répond à un souci de protection des sous-traitants* ». Grâce à l'acceptation, « *la collectivité contractante peut, en connaissance de cause, refuser le sous-traitant* ».

267 <https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool/#/28/4//nl>.

268 <https://gro-tool.be/?lang=fr>.

269 <https://www.totem-building.be/>.

270 <https://aankopen.vlaanderen-circulair.be/nl/leerhub/bouw>.

271 <https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool/#onderaannemer/30/1,2,4,6//nl>.

272 <https://ovam.vlaanderen.be/standaardbestekvoorsloopwerken>.

273 <https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool?type=other&query=onderaannemer#onderaannemer/other//nl>.

274 C.E. fr., arrêt n° 90552 du 3 avril 1991 ; CAA Paris, arrêt n° 01PA01691 du 1er décembre 2005.

275 Circulaire française du 7 octobre 1976 relative à la réforme du régime de sous-traitance dans les marchés publics, J.O.R.F., 7 novembre 1976.

dont l'intervention serait de nature à nuire à une bonne exécution du marché ». Le but essentiel de la possibilité pour l'acheteur de regarder des stipulations du contrat de sous-traitance « est de permettre à la personne responsable du marché de s'assurer qu'il n'existe pas un écart manifestement injustifié entre les conditions faites par la collectivité publique contractante au titulaire et celles figurant dans le sous-traité ».

La Direction des Affaires Juridiques met à disposition un modèle de déclaration qui peut être utilisé, le formulaire DC4, disponible sur son site internet, ainsi qu'une note explicative²⁷⁶. Ce formulaire « permet de garantir que l'ensemble des mentions obligatoires ont été renseignées et d'uniformiser des pratiques en la matière (ce qui constitue un gain de temps pour les entreprises) »²⁷⁷.

En cas d'absence de déclaration, l'acheteur ne peut pas y pallier en procédant à l'acceptation et l'agrément²⁷⁸, mais doit mettre le titulaire en demeure de procéder à la régularisation²⁷⁹.

Lorsque l'acheteur en fait la demande, le soumissionnaire ou le titulaire du marché doit lui communiquer le contrat de sous-traitance (art. L2193-7).

Lorsque le montant des prestations sous-traitées semble anormalement bas, « l'acheteur exige que le soumissionnaire ou le titulaire du marché lui fournisse des précisions et justifications sur le montant de ces prestations » (art. L2193-8). Si après la vérification de ces justifications, l'acheteur établit que le montant en question est anormalement bas, il rejette l'offre ou « n'accepte pas le sous-traitant proposé lorsque la déclaration de sous-traitance est présentée après la notification du marché » (art. L2193-9).

En principe, le sous-traitant direct (accepté et agréé) est payé directement par l'acheteur pour la part du marché dont il assure l'exécution (art. L2193-11). Toute renonciation est réputée non écrite (art. L2193-11).

L'acheteur et le titulaire ne peuvent pas réduire le montant du paiement direct du sous-traitant sans son accord (modification du contrat de sous-traitance)²⁸⁰.

Si le sous-traitant confie à un autre sous-traitant une partie du marché, il « est tenu de lui délivrer une caution personnelle et solidaire ou une délégation de paiement dans les conditions définies à l'article 14 de la loi n° 75-1334 » (art. L2193-14).

En cas de sous-traitance, « l'avance versée au titulaire est calculée sur la base du montant du marché diminué le cas échéant du montant des prestations confiées aux sous-traitants et donnant lieu à paiement direct » (art. R2193-18). Sur demande du titulaire remplissant les conditions pour bénéficier d'une avance, une avance est versée aux sous-traitants bénéficiant du paiement direct. Un régime d'avances spécifique est prévu quand le titulaire ou le sous-traitant admis au paiement direct est une petite ou moyenne entreprise au sens de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises (art. R2191-7).

Le principe est aussi celui de la passation des marchés en lots séparés, « sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes » (art. L2113-10)²⁸¹. « Cette politique d'allotissement représente un

276 <https://www.economie.gouv.fr/daj/formulaires-declaration-du-candidat>.

277 OCEP, *Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique*, juin 2019, disponible sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publicque/guide_de_bonnes_pratiques.pdf?v=1568209935.

278 C.E. fr., arrêt n° 90552 du 3 avril 1991.

279 C.E. fr., arrêt n° 61755 du 23 avril 1986.

280 C.E. fr., arrêt n° 397311 du 27 janvier 2017 ; C.E. fr., arrêt n° 394664 du 27 mars 2017.

281 D'autres motifs peuvent encore être avancés par l'acheteur pour ne pas allouer un marché (art. L2113-11).

potentiel d'environ 1,5 milliard € de marchés nouvellement ouverts aux TPE/PME, ces dernières pouvant présenter leur candidature sous forme de groupement »²⁸².

Un marché global, qui déroge au principe de l'allotissement, « prévoit la part minimale de l'exécution du contrat que le titulaire s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans. Cette part minimale est établie dans des conditions prévues par voie réglementaire » (art. L2171-8). Sont ici visés les marchés dérogeant au principe de l'allotissement que sont les marchés de conception-réalisation (« marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux », art. L2171-2), les marchés globaux de performance (qui « associe[nt] l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performances », art. L2171-3) et les marchés globaux sectoriels (permettant de confier à un seul opérateur économique une mission globale de conception, construction, aménagement, entretien et/ou maintenance des ouvrages construits dans divers domaines) (art. L2171-1)²⁸³. L'article R2171-23 dispose que « [s]i le titulaire d'un marché global n'est pas lui-même une petite ou moyenne entreprise ou un artisan, la part minimale qu'il s'engage à confier, directement ou indirectement, à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans, en application de l'article L2171-8, est fixée à 20 % du montant prévisionnel du marché, sauf lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permet pas ». Ce taux peut être modifié par décret.

Il en va de même du marché de partenariat qui « peut être conclu pour la réalisation d'une opération répondant aux besoins d'une autre personne morale de droit public ou privé en vue de l'exercice de ses missions » (art. L2211-2). La part minimale est dans ce cas « fixée à 20 % du montant prévisionnel du marché de partenariat hors coût de financement, sauf lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permet pas » (art. L2213-14 et R2213-5).

En droit français, les chaînes de sous-traitance ne sont pas limitées. Une proposition de loi du 7 mars 2023 visant à mettre fin à la sous-traitance « en cascade » dans le secteur du bâtiment et des travaux publics a toutefois été déposée. Elle visait à limiter la sous-traitance au deuxième rang en cas d'allotissement et au troisième en l'absence d'allotissement. Les raisons suivantes étaient invoquées : la sous-traitance excessive risque de favoriser le travail illégal, les sous-traitants du troisième ou quatrième rang n'obtiennent pas toujours les garanties exigées par les textes, le risque de favoriser les entreprises « téléphones » (sans activité réelle) et la course aux prix anormalement bas. Cette proposition n'a toutefois pas été adoptée sur la base des arguments suivants : cela méconnaîtrait les directives sur les marchés publics consacrant le principe du libre recours à la sous-traitance ; cela pourrait restreindre la liberté d'établissement et la libre prestation des services ainsi qu'une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et de liberté du commerce et de l'industrie. Plus précisément, « il n'est pas certain qu'un motif d'intérêt général suffisant soit reconnu pour restreindre d'une façon générale la sous-traitance dans le secteur du bâtiment et des travaux publics compte tenu de l'impact de cette mesure sur l'accès des PME à la commande publique ». Les acheteurs peuvent en outre contrôler cette chaîne : possibilité d'exiger que des tâches essentielles ne fassent pas l'objet de sous-traitance et tout sous-traitant doit être déclaré au maître d'ouvrage, accepté et ses conditions de paiement agréées, et le contrat de sous-traitance peut devoir être communiqué à l'acheteur²⁸⁴.

282 P. LEXCELLENT, « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », *Étude présentée au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, J.O.R.F., mars 2018, p. 20, disponible sur : <https://www.lecese.fr/travaux-publics/commande-publique-responsable-un-levier-insuffisamment-exploite>.

283 Voy. sur les marchés globaux, la fiche « Marchés globaux » de la Direction des Affaires Juridiques, mise à jour le 1er avril 2019, disponible sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/marches-globaux-2019.pdf.

284 Réponse du ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à la question n°9534, 12 septembre 2023, J.O.R.F., p. 8142.

4.4.2 La publication des données essentielles des marchés publics

Suivant l'article R2196-1 du Code de la commande publique, « [l']acheteur publie sur le portail national de données ouvertes les données essentielles des marchés répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 € hors taxes dans les deux mois suivant la notification du marché ou sa modification ». Pour les marchés compris entre 25 000 et 40 000 €, « [l']acheteur peut satisfaire à cette obligation d'information en publiant au cours du premier trimestre de chaque année, sur le support de son choix, la liste de ces marchés conclus l'année précédente. Cette liste mentionne l'objet, le montant hors taxes et la date de conclusion du marché ainsi que le nom de l'attributaire et son code postal s'il est établi en France, ou le pays de son principal établissement, s'il n'est pas établi en France ».

L'arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics²⁸⁵, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, fixe les modalités de publication des données essentielles des marchés publics. Parmi ces données publiées sur le portail national des données ouvertes, figurent (art. 1. I) :

- la considération sociale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause sociale, critère social, marché réservé, pas de considération sociale ;
- la considération environnementale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause environnementale, critère environnemental, pas de considération environnementale ;
- la sous-traitance déclarée à la passation du marché public.

L'article 1. II. détaille les données essentielles relatives à la déclaration d'un sous-traitant transmises par l'acheteur et publiées sur le portail national des données ouvertes, dont le numéro d'entreprise du sous-traitant, la durée du contrat de sous-traitance, le montant en euros attribué au sous-traitant et les modalités de variation du prix de ce contrat. Ces données sont publiées « au plus tard deux mois à compter de la date de notification du marché public au titulaire » (art. 4).

L'article 1. IV détaille quant à lui les données essentielles relatives à la modification de l'acte spécial de sous-traitance des marchés publics transmises par l'acheteur et publiées sur le portail national des données ouvertes.

L'article 6 dispose que « [l]es données essentielles sont disponibles sur le portail national des données ouvertes à l'exception de celles dont la divulgation violerait un secret protégé par la loi ou porterait atteinte à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique ». L'adresse est <https://www.data.gouv.fr/>.

4.4.3 Les clauses durables

Suivant l'article L-2111-1 du Code de la commande publique « [l]a nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ». Le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a précisé que cette disposition « impose au pouvoir adjudicateur une obligation de s'interroger sur la définition de ses besoins eu égard à des objectifs de développement durable » et qu' « [a]insi, pour chacun de ses achats, le pouvoir adjudicateur a l'obligation de s'interroger sur la possibilité d'intégrer dans son marché (spécifications techniques, cahier des charges, conditions d'exécution) ou dans la procédure de passation (sélection des candidatures ou critères de sélection des offres) des exigences en termes de développement durable, à partir d'un seul ou de l'ensemble des trois piliers. Dans la mesure où

²⁸⁵ Arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics, J.O.R.F., n° 0001, 1er janvier 2023.

cette obligation pèse sur le pouvoir adjudicateur lors de la définition de son besoin, c'est-à-dire en amont du lancement de la procédure, il n'a pas à justifier vis-à-vis des opérateurs économiques, de son impossibilité de prendre en compte des objectifs de développement durable dans les documents de la consultation du marché public. En revanche, dans la mesure où il s'agit d'une obligation qui lui est imposée par le code, le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de justifier à tout moment, à l'égard des organismes de contrôle du marché, de son impossibilité de prendre en compte de tels objectifs de développement durable »²⁸⁶.

L'article L2111-3 contient l'obligation pour les acheteurs dont le montant total annuel des achats est supérieur à 50 millions € hors taxes²⁸⁷ d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser). Ce schéma comporte des indicateurs sur les taux réels d'achats publics socialement et écologiquement responsables ainsi que des objectifs cibles à atteindre.

Les considérations sociales et environnementales peuvent être prises en compte par les spécifications techniques (art. R2111-10), ainsi que par les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à l'objet du marché (art. L2112-2). Les critères d'attribution peuvent aussi comprendre des aspects sociaux et environnementaux, liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution (art. L2152-7).

Des marchés ou lots de marchés peuvent être réservés à des opérateurs économiques employant des travailleurs handicapés et défavorisés (art. L2113-12 à L2113-14) ainsi qu'à des entreprises de l'économie sociale et solidaire (art. L2113-15 à L2113-16).

En matière de motifs d'exclusion, les articles L2141-1 et suivants prévoient des motifs d'exclusion obligatoires relatifs au non-respect d'obligations sociales. Suivant l'article L2141-7-1, « *[l]acheteur peut exclure de la procédure de passation d'un marché les personnes soumises à l'article L.225-102-1 du code de commerce qui ne satisfont pas à l'obligation d'établir un plan de vigilance comportant les mesures prévues au même article L.225-102-4, pour l'année qui précède l'année de publication de l'avis d'appel à la concurrence ou d'engagement de la consultation* ». Ce plan « *comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle au sens du II de l'article L. 233-16, directement ou indirectement, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation* » (art. L225-102-1 du Code de commerce). Ce plan comprend notamment des procédures d'évaluation régulière de la situation des sous-traitants « *avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, au regard de la cartographie des risques* ». Depuis le 1^{er} janvier 2026, il est aussi possible d'exclure les personnes qui ne satisfont pas à leur obligation de publication des informations en matière de durabilité prévue dans le code de commerce²⁸⁸.

L'article 35 de la loi Climat et Résilience²⁸⁹ introduit diverses dispositions dans le Code de la commande publique. Certaines sont déjà entrées en vigueur et ont ainsi été présentées dans la section relative au Code ci-dessus. D'autres mesures ne sont pas encore entrées en vigueur (au plus tard le 21 août 2026) comme l'obligation de moyen²⁹⁰ que les spécifications techniques prennent en compte des objectifs de développement

286 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à la question n°25167 de M. Piras Bernard, 11 janvier 2007, *J.O.R.F.*, p. 75.

287 Code français de la commande publique, art. D2111-3.

288 Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales, *J.O.R.F.*, n°0283, 7 décembre 2023, art. 27.

289 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *J.O.R.F.*, n°0196, 24 août 2021.

290 Fiche technique de la Direction des Affaires juridiques sur « Les mesures commande publique issues de la loi Climat et résilience et de la loi Industrie verte en matière d'achat durable », 23 septembre 2024, p. 3, disponible sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/achatsdurables/Fiche_explicative_loi_climat.pdf

durable et que les conditions d'exécution prennent en compte des considérations relative au domaine social ou à l'emploi pour les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieur aux seuils européens, sauf exceptions énumérées.

Le site laclauseverte.fr regroupe une série d'exemples de clauses issus de la pratique des marchés publics durable en France. Le site est très facile d'utilisation. Il propose des clauses environnementales, sociales et relatives au coût du cycle de vie pour tous types de marchés.

Les *verbo* « sous-traitance », « sous-traité » et « sous-traitant » permettent de trouver quelques clauses intéressantes. Le *verbo* « sous-traiter » ne donne pas de résultat.

Parmi les résultats, se trouvent des clauses relatives à l'obligation de formation des sous-traitants « *afin de répondre au plus près aux objectifs d'efficacité énergétique et environnementale* »²⁹¹. Cette obligation est sanctionnée par des pénalités en cas de non-respect pour lesquelles un modèle de clause est également fourni²⁹². Il est important de prévoir, dans les clauses contractuelles, les clauses permettant de vérifier que les clauses administratives du cahier spécial des charges soient effectivement mises en œuvre. Ces deux modèles de clause en constituent un bon exemple.

D'autres modèles de clauses concernent l'insertion professionnelle. En ce qui concerne la sous-traitance, l'une prévoit « *le recours à la sous-traitance ou à la cotraitance avec une Entreprise d'Insertion* »²⁹³ et une autre « *Si une partie des prestations est sous-traitée, le titulaire du marché s'engage à faire respecter la condition d'exécution relative à l'insertion par l'activité économique par son sous-traitant, si celui-ci est concerné au vu des prestations qui lui sont confiées.* »²⁹⁴

Enfin, des clauses prévoient que, si certaines tâches sont sous-traitées, le sous-traitant doit être titulaire de certaines certifications requises pour les effectuer²⁹⁵.

291 https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/action-de-formation-integree-au-travail-fit-2/.

292 https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/penalites-en-cas-de-non-respect-de-lobligation-de-formation-formation-integree-au-travail-fit/.

293 https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/clauses-dinsertion-dans-un-ccap-daccord-cadre-a-bons-de-commande/.

294 https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/dispositions-a-inserer-dans-les-dce-comportant-une-clause-dinsertion-par-lactivite-economique/.

295 https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/gestion-des-dechets-contenant-de-lamiante/ et https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/rge/.

5 ANALYSE DOCUMENTAIRE

RÉSUMÉ

La littérature met en évidence que la sous-traitance accroît fortement les risques de dumping social et environnemental, en particulier au niveau des fournisseurs de rang inférieur. Ces derniers sont souvent peu visibles, disposent de ressources limitées et perçoivent un faible risque de sanction, ce qui explique leur faible conformité aux standards de durabilité. Les multinationales adoptent généralement une approche proactive, les fournisseurs de premier rang une approche plutôt réactive, tandis que les sous-traitants de rang inférieur agissent de manière essentiellement passive ou dissimulent leurs pratiques non durables. La compliance en cascade est surtout effective au niveau des fournisseurs de premier rang, avec lesquels existe un lien contractuel direct, mais devient rapidement inefficace plus loin dans la chaîne de valeur.

La littérature disponible montre que les longues et complexes chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction présentent des risques accrus de non-respect de la législation sociale, ainsi que des défis pour les services d'inspection sociale chargés de leur contrôle. Plusieurs mesures peuvent être envisagées pour remédier à cette situation. La Belgique a déjà mis en place certaines mesures préventives importantes, telles que la limitation de la chaîne de sous-traitance dans le cadre des marchés publics et l'interdiction de la sous-traitance purement financière, afin de lutter contre le dumping social dans les chaînes de sous-traitance du secteur de la construction. Cela distingue la Belgique de la plupart des autres États membres de l'Union européenne. Cependant, sur la base des statistiques d'inspection fournies par le SIRS, il apparaît que, sur les chantiers des donneurs d'ordre publics, un pourcentage élevé d'infractions à la législation sociale est encore constaté. Par ailleurs, le nombre de contrôles effectués sur ces chantiers reste nettement inférieur à celui des chantiers de donneurs d'ordre privés.

Les études montrent également que la pression réglementaire et commerciale exercée par les adjudicateurs peut influencer positivement les pratiques environnementales des adjudicataires, notamment en matière d'innovation verte, à condition que ceux-ci disposent de capacités financières et organisationnelles suffisantes. À l'inverse, lorsque les exigences de durabilité sont perçues comme coûteuses, conflictuelles ou injustes, les sous-traitants de rang inférieur développent des stratégies de compromis ou de dissimulation. Le manque de visibilité de la chaîne d'approvisionnement, la rétention d'informations par les sous-traitants de premier rang et la multiplicité d'exigences contradictoires limitent l'efficacité des mécanismes actuels de contrôle.

En matière de monitoring, les marchés publics recourent principalement à des codes de conduite et à des systèmes d'audit, assortis de pénalités en cas de non-conformité. Toutefois, ces outils se révèlent insuffisants à eux seuls, comme le montrent les taux élevés de violations persistantes. La recherche plaide dès lors pour une « compliance en cascade renforcée », combinant audits, formations, incitants, reconnaissance publique et collaboration accrue avec les fournisseurs. Les incitations (formation, statut de fournisseur privilégié, reconnaissance) apparaissent globalement plus efficaces que les pénalités seules, même si la menace crédible de résiliation du contrat reste un levier important.

Enfin, de nombreux auteurs soulignent la nécessité de compléter ces mécanismes privés par des cadres réglementaires publics plus contraignants, tels que les obligations légales de diligence raisonnable tout au long de la chaîne de valeur. Une gestion efficace des risques de durabilité suppose une plus grande transparence, un contrôle étendu aux sous-traitants indirects, l'implication des parties prenantes et, le cas échéant, le recours

à des technologies de traçabilité. Cette logique vaut également pour les marchés publics, où les autorités sont invitées à renforcer leurs capacités de contrôle afin de lutter efficacement contre le dumping social et environnemental dans la sous-traitance.

5.1 La sous-traitance et le dumping environnemental et social

5.1.1 Le dumping environnemental

Suivant le rapport sur l'état de la durabilité de la chaîne d'approvisionnement du MIT (2024)²⁹⁶, un des plus grands défis identifiés est le calcul et la réduction des émissions indirectes qui émanent de la chaîne de valeur et de fournisseurs d'une entreprise, et donc de sources hors du contrôle direct d'une entreprise mais associées à ses activités. Et ce, en raison du réseau complexe de fournisseurs et de leurs activités étendues.

Dans une étude de 2018, Villena et Gioia²⁹⁷ ont analysé la gestion des pratiques de durabilité dans trois réseaux de fournitures : l'automobile, l'électronique et les produits de consommation/l'industrie pharmaceutique. Trois multinationales, 9 fournisseurs de premier rang et 22 fournisseurs de rang inférieur (de deuxième et troisième rangs) ont participé. Certains fournisseurs de premier rang et la majorité des autres sont localisés en Chine, au Mexique et à Taiwan. Des fournisseurs de rang inférieur étaient aussi localisés aux États-Unis. Cette recherche démontre que les fournisseurs de rang inférieur sont les plus risqués et identifie des raisons pour lesquelles ils n'adoptent pas des pratiques durables. Ces fournisseurs abordent leur enjeu environnementaux (et de travail) au mieux de façon passive car ils perçoivent des conséquences minimales en cas de non-conformité. Ces fournisseurs sont souvent des petites entreprises avec des ressources limitées et un manque d'expertise en matière de durabilité. Il a aussi été constaté que les multinationales collaborent étroitement avec leurs fournisseurs de premier rang et de rang inférieur pour que leurs produits finis soient conformes aux normes environnementales de l'Union européenne, ce qui n'est plus le cas lorsque les produits sont vendus sur d'autres marchés. Cette recherche montre que les fournisseurs de rang inférieur, particulièrement ceux qui sont de petite taille, de nature privée qui opèrent dans des pays peu régulés, ont constamment de faibles performances sociales et environnementales, bien que des déficiences existent dans des pays fort régulés aussi. Les fournisseurs de rang inférieur perçoivent un risque très faible d'être pénalisés sauf si la multinationale devient impliquée. Cette étude met aussi en avant que les fournisseurs de premier rang dont les taux de croissance sont plus élevés auront plus de difficultés à allouer leurs ressources à leurs initiatives sociales et environnementales et aux initiatives impliquant leurs propres fournisseurs. La réponse aux enjeux de durabilité peut être classée comme passive pour la plupart des fournisseurs de rang inférieur (abordent les enjeux sociaux et environnementaux que lorsqu'il y a une intervention du client), réactive pour la plupart des fournisseurs de premier rang (des ressources limitées sont dédiées à la durabilité avec une vue de court terme, en vue d'être conformes aux réglementations et demandes des clients et d'atténuer les conséquences), et proactive pour les multinationales (vue de long terme, d'anticipation et ressources substantielles allouées aux pratiques de durabilité). Les trois multinationales analysées font appel à des opérateurs externes pour accéder à de l'expertise en matière de durabilité, offrent des trainings en matière de durabilité à leurs fournisseurs, inscrivent des attentes durables dans les contrats avec leurs fournisseurs, collaborent avec d'autres entreprises pour communiquer sur les faits de leurs fournisseurs, évaluent les pratiques de leurs fournisseurs. Les fournisseurs de rang inférieur n'y participent pas car ils ne veulent pas dévoiler le non-respect des exigences de leurs clients et que ceux-ci les pénalisent car les informations sont

296 J.-C. VELÁZQUEZ MARTÍNEZ et V. ARNOLD, « State of Supply Chain Sustainability », Cambridge, Mass. and Lombard, Ill.: MIT Center for Transportation & Logistics and Council of Supply Chain Management Professionals, September 2024.

297 V. H. VILLENA et D. A. GIOIA, « On the Riskiness of Lower-tier Suppliers: Managing Sustainability in Supply Networks », *Journal of Operations Management*, 2018, pp. 65-87.

mal utilisées. Les multinationales montrent un engagement à détecter les fournisseurs de rang inférieur qui sont les plus risqués et des sous-traitants de premier rang sont volontaires d'aider dans ce processus, contrairement aux sous-traitants de rang inférieur. Bien que les dispositions contractuelles et les codes de conduite restent les outils de diligence les plus utilisés, leur exécution par les fournisseurs reste problématique et n'est possible que s'il existe un lien contractuel direct, tel qu'avec les fournisseurs de premier rang.

Van Assche et Rajneesh²⁹⁸ avancent aussi que la *compliance* en cascade est plus susceptible d'être effective dans l'interaction de l'entreprise principale avec ses fournisseurs de premier rang. Ces fournisseurs de premier rang sont plus susceptibles de maintenir cette *compliance* en raison des bénéfices stratégiques de maintenir la relation de long terme avec l'entreprise principale, cette dernière tendant à avoir un petit nombre de fournisseurs de premier rang avec lesquels elle a développé une grande interdépendance sur une longue période. La *compliance* a aussi un coût, c'est pourquoi les plus petites entreprises ont une fiabilité limitée certainement si elles doivent satisfaire à différentes exigences de différentes entreprises principales. Les fournisseurs de deuxième rang et suivants seront moins enclins à contrôler leurs propres fournisseurs.

Dans son étude sur les exigences en matière de diligence²⁹⁹, la Commission européenne expose que les entreprises ont souvent un lien contractuel direct avec leurs fournisseurs de premier rang, mais aucune visibilité, ou très limitée, sur les autres. Les fournisseurs de premier rang sont souvent protecteurs de l'information relative à la chaîne de sous-traitance suivante.

Sur la base d'une revue systématique de littérature, Jamalnia *et al.*³⁰⁰, mettent à jour, en 2023, les motivations pour les fournisseurs de rang inférieur au premier de ne pas se conformer aux standards de durabilité :

- Ils sont moins visibles et moins connus du public, ce qui leur permet de violer les standards sans que cela ne soit détecté ;
- Ils manquent de compétences/d'expertise ;
- Ils ne perçoivent pas de bénéfices directs ou indirects ;
- L'existence simultanée de logiques institutionnelles conflictuelles et la formulation d'exigences de durabilité par des intermédiaires en termes d'isolation (comme un mécanisme pour prévenir les risques, et non en termes d'opportunité, comme par exemple un moyen d'augmenter la productivité) et leur engagement dans des procédures perçues comme injustes (approche hostile et discussions et partage d'informations minimales) par les fournisseurs.

Sur la base d'une revue de littérature et de données (guidelines et politiques en matière d'achat durable pour les fournisseurs/parties prenantes des entreprises) de 83 grandes entreprises globales (occidentales (Europe et Amériques) et orientales (Afrique, Asie et Australie)), Ghadge *et al.*³⁰¹ exposent que les fournisseurs ont tendance à suivre des pratiques durables lorsqu'ils sont proches du client final. Ceci serait généré par la pression externe des clients. Il y a un manque d'information relative aux pratiques durables des fournisseurs de rang inférieur. Toutefois, en raison de la standardisation des régulations et des compétences dynamiques des grandes entreprises, aucune différence significative n'est observée entre les régions géographiques.

298 A. VAN ASSCHE et N. RAJNEESH, « Internalization Strikes Back? Global Value Chains, and the Rising Costs of Effective Cascading Compliance », *Journal of Industrial and Business Economics*, 2023, pp. 161-173.

299 Commission européenne, *Study on Due Diligence Requirements Through the Supply Chain*. European Union, 2020, disponible sur : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

300 A. JAMALNIA, Y. GONG et K. GOVINDAN, « Sub-Supplier's Sustainability Management in Multi-tier Supply Chains: A Systematic Literature Review on the Contingency Variables, and a Conceptual Framework », *International Journal of Production Economics*, 2023, p. 108671.

301 A. GHADGE *et al.*, « Sustainable Procurement, Performance of Large Enterprises across Supply Chain Tiers and Geographic Regions », *International Journal of Production Research*, 2019, pp. 764-778.

Nath *et al.*³⁰² ont mené 44 interviews semi-structurées dans des entreprises de rang inférieur dans la chaîne d'approvisionnement dans le secteur de l'habillement au Bangladesh. Ils ont mis en avant que les fournisseurs de rang inférieur utilisent deux stratégies en vue de diminuer les exigences de durabilité : la stratégie consensuelle et la stratégie de dissimulation. La première est utilisée quand ils sont en relation avec des acteurs institutionnels qu'ils voient comme conciliants, prévenants et utiles à leur survie. Dans ce cas, les fournisseurs et les acteurs institutionnels (par exemple, les acheteurs et les fournisseurs de premier rang) se mettent d'accord de faire des compromis sur la mise en œuvre des pratiques de durabilité. La stratégie de dissimulation est utilisée quand les acteurs institutionnels sont considérés comme néfastes pour leur survie mais qu'il y a des bénéfices stratégiques à maintenir leur relation. Les pratiques non durables ne sont dans ce cas pas dévoilées. Le manque de sensibilisation, l'ambiguïté des rôles et la multiplicité des attentes contradictoires, couplé à une application limitée de la réglementation, guident les choix en la matière.

Dans une étude portant sur des sociétés chinoises cotées en bourse, sur la base de données sur les pénalités environnementales et les demandes de brevets verts, Lin *et al.*³⁰³ ont analysé si la pression réglementaire environnementale à laquelle font face des entreprises clientes influence l'innovation technologique verte des entreprises fournisseuses. Au plus les pénalités environnementales dans les localisations des entreprises clientes augmentent, au plus le nombre de demandes de brevets verts introduites par leurs fournisseurs augmente. Via leurs pouvoirs de négociation, les entreprises clientes peuvent reporter cette pression réglementaire sur leurs fournisseurs. L'impact positif constaté est plus fort lorsque les fournisseurs ont une position financière plus solide, sont situés dans des régions où le degré de commercialisation est plus élevé, reçoivent des subventions gouvernementales moins importantes, ou ont des scores ESG plus élevés.

5.1.2 Le dumping social

5.1.2.1 Risques de non-respect de la législation sociale et complexité des contrôles

En décembre 2025, la Commission européenne a publié « la Feuille de route pour des emplois de qualité »,³⁰⁴ une initiative phare visant à promouvoir des emplois de qualité dans l'ensemble de l'Union européenne. Cette feuille de route propose une approche globale pour améliorer les conditions de travail et faciliter les transitions professionnelles des salariés et des travailleurs indépendants, tout en maintenant la compétitivité dans un contexte mondial en constante évolution. Dans sa Communication, la Commission souligne que : « *La sous-traitance constitue un modèle économique légitime. Elle permet aux entreprises d'accéder à des compétences spécialisées et de s'adapter rapidement aux évolutions de leur activité afin de rester compétitives. Toutefois, malgré le cadre protecteur solide de l'UE, certains travailleurs continuent de subir des abus. Les secteurs de la construction, du transport, de l'agriculture et des services domestiques sont particulièrement exposés.* » Dans plusieurs autres publications européennes, les problèmes de droit social liés à la sous-traitance ont

302 S. D. NATH, G. EWEJE et A. SAJJAD, « The Hidden Side of Sub-Supplier Firm's Sustainability – An Empirical Analysis », *International Journal of Operations & Production Management*, 2020, pp. 1771-1799.

303 J. LIN *et al.*, « Environmental Regulations, Supply Chain Relationships, and Green Technological Innovation », *Journal of Corporate Finance*, 2024, p. 102645.

304 https://belgium.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/vers-une-loi-europeenne-pour-des-emplois-de-qualite-la-commission-europeenne-presente-sa-feuille-de-2025-12-04_fr.

également été régulièrement soulignés, notamment dans le cadre de la discussion actuelle sur la révision de la directive relative aux marchés publics.³⁰⁵

La littérature scientifique a abondamment documenté les violations de la législation sociale, y compris en matière de santé et de sécurité au travail, qui se produisent en bas de la chaîne de sous-traitance et qui peuvent parfois aboutir à l'exploitation des travailleurs. Il convient cependant de préciser que ces constats de « dumping social » reposent principalement sur des recherches qualitatives (entretiens avec des travailleurs, des syndicats et des services d'inspection sociale) plutôt que sur des données quantitatives issues d'inspections officielles. Ce qui suit présente un aperçu non exhaustif de certains violations et problèmes pouvant survenir dans le cadre de la sous-traitance du point de vue du droit social.

Tout d'abord, il apparaît que les travailleurs des sous-traitants sont plus exposés aux risques en matière de santé et de sécurité au travail (SST)³⁰⁶. Par exemple, les données disponibles montrent que les sous-traitants en France ont déclaré des taux d'accidents plus élevés (11 %) que les entrepreneurs principaux (6 %), ainsi que des taux plus élevés d'employés absents du travail à la suite d'un accident (8 % contre 4 %, respectivement). Des recherches récentes confirment ces constats et suggèrent qu'entre 2013 et 2019, les accidents du travail affectant les salariés employés par des entreprises sous-traitantes ont augmenté. Par ailleurs, le risque de non-respect des conditions d'emploi semble augmenter plus on descend dans la chaîne de sous-traitance.³⁰⁷ Il semble qu'il n'existe pas de données d'inspection distinguant les violations du droit social selon le niveau dans la chaîne de sous-traitance. Toutefois, les données des services belges d'inspection sociale montrent que les taux de non-conformité lors du contrôle des travailleurs détachés (souvent présents en bas de la chaîne de sous-traitance) sont plus élevés que ceux constatés lors du contrôle des travailleurs nationaux. En plus du risque accru de constater des violations du droit social dans le cadre de chaînes de sous-traitance longues et complexes, des défis importants se posent également en matière de contrôle et de sanction, notamment pour établir la responsabilité légale de ces infractions et identifier l'employeur réel »³⁰⁸

5.1.2.2 Mesures dans la lutte contre le dumping social

Plusieurs mesures ont été introduites au niveau national de manière préventive pour lutter contre les abus sociaux dans les chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction. Certaines de ces mesures résultent de dispositions législatives issues de directives européennes, tandis que d'autres sont purement des initiatives nationales.³⁰⁹ Les principaux moteurs de ces mesures nationales sont en grande partie similaires : prévenir les abus des droits des travailleurs, accroître la transparence et lutter contre la fraude sociale (y

³⁰⁵ Le 9 septembre 2025, le Parlement européen a adopté une résolution sur les marchés publics (2024/2103(INI)) dans laquelle il expose ses priorités pour la révision des directives européennes en la matière. La résolution rappelle que le Rapport d'analyse stratégique de 2023 sur le secteur de la construction, publié par l'Autorité européenne du travail, ainsi que le rapport de la Commission sur l'application et la mise en œuvre de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018, modifiant la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs dans le cadre de la prestation de services (COM(2024)0320), ont constaté que les chaînes de sous-traitance longues et complexes posent de nombreux défis aux autorités chargées de l'application du droit du travail, notamment lorsqu'elles sont utilisées pour échapper à leurs responsabilités légales. Ces chaînes peuvent également entraîner une responsabilité peu claire et compliquer le respect des obligations liées aux marchés publics et aux normes sociales. Dans ce contexte, la résolution souligne que la directive ne fournit pas aux autorités adjudicatrices d'outils suffisants pour traiter efficacement les cas de non-exécution des contrats publics et peut, dans certains cas, entraver les autorités souhaitant prendre des mesures proactives.

³⁰⁶ P. JAMES et al. « Protecting Workers through Supply Chains: Lessons from Two Construction Case Studies », *Economic and Industrial Democracy*, 2015, pp. 727-747.

³⁰⁷ J. ARNHOLTZ and N. LILLIE « Posted Work as an Extreme Case of Hierarchised Mobility » *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2023, 49.16, 4206-4223; P. VAN NIEROP et al. (2021). Counteracting Undeclared Work and Labour Exploitation of Third-country National Workers. European Labour Authority, Bratislava, Slovakia.

³⁰⁸ M. ANDRIESCU et al., « Study Supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU – The Situation of Temporary Cross-border Mobile Workers and Workers in Subcontracting Chains », *European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*, 2024, disponible sur : <https://data.europa.eu/doi/10.2767/531736>.

³⁰⁹ M. HOUWERZIJL, *Towards a Preventive Approach against Abusive Subcontracting*, Université de Tilburg, 2025, disponible sur : <https://www.efbw.eu/publications/reports-and-studies/towards-a-preventive-approach-against-abusive-subcontracting-pra/4769-a>.

compris transfrontalière). Ci-dessous, un aperçu non exhaustif des différentes mesures introduites par les États membres est présenté.³¹⁰

En matière de sous-traitance, l'article 12(2) de la Directive 2014/67/UE oblige les États membres à introduire une responsabilité solidaire en matière salariale, afin de protéger les droits des travailleurs détachés. Conformément à cette disposition, les travailleurs détachés peuvent tenir responsable le contractant dont l'employeur est sous-traitant direct, en plus ou à la place de l'employeur, pour le respect de la rémunération nette correspondant aux taux minimaux de salaire et/ou aux contributions dues aux fonds communs ou institutions de partenaires sociaux. Cependant, les États membres peuvent introduire des règles de responsabilité plus strictes (article 12(4)) en termes de champ d'application (par exemple, couvrir davantage d'entreprises impliquées dans la chaîne de sous-traitance et pas seulement le contractant direct) et de couverture sur une base non discriminatoire et proportionnée. Les États membres peuvent également appliquer d'autres mesures d'exécution à la place de ces règles de responsabilité, à condition qu'elles soient justifiées et proportionnées conformément au droit de l'UE (article 12(6)). Cependant, peu d'États membres tirent parti de cette liberté prévue par le législateur européen. En effet, la plupart des États membres ont limité cette responsabilité au contractant direct et ne l'ont pas étendue aux autres parties de la chaîne de sous-traitance. De plus, l'efficacité de la responsabilité en chaîne peut être compromise par une « clause d'évasion » prévue à l'article 12(5), selon laquelle les États membres peuvent eux-mêmes « prévoir qu'un contractant ayant assumé des obligations de diligence raisonnable définies par le droit national [n'est] pas responsable ». À cet égard, en ce qui concerne l'efficacité de cette mesure pour lutter contre le dumping social dans les chaînes de sous-traitance, on peut considérer que le problème réside dans la transposition de l'article 12 par les États membres plutôt que dans le contenu de l'article 12 lui-même³¹¹. Cela semble également être le cas pour la Belgique.³¹²

Une autre mesure consiste à limiter le niveau maximal de la chaîne de sous-traitance. Cette mesure est déjà applicable aux marchés publics en Belgique et a également été introduite dans un nombre limité d'autres pays tels que l'Espagne et la Norvège. La Commission européenne a indiqué à leur propos dans le rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive (UE) 2018/957 : « *L'adoption de bonnes pratiques aiderait les États membres et/ou les partenaires sociaux à accroître la transparence et la responsabilité dans les chaînes de sous-traitance. Ces bonnes pratiques incluent la limitation du nombre de niveaux dans les chaînes de sous-traitance et/ou l'extension de la responsabilité en matière de sous-traitance à l'ensemble de la chaîne.* »

Par ailleurs, dans plusieurs pays, des restrictions existent quant à l'objet et l'étendue de la sous-traitance. En Belgique, les sous-traitants dans le secteur de la construction ne sont pas autorisés à sous-traiter intégralement un contrat reçu à un autre sous-traitant ni à se limiter à un rôle de coordination (interdiction de la sous-traitance purement financière).³¹³ En Allemagne et en Italie, des mesures de passation de marchés publics permettent d'exiger une exécution partielle directe des contrats. Par exemple, en Allemagne, l'autorité publique contractante peut stipuler que certaines tâches critiques doivent être réalisées directement par l'entrepreneur principal. En Italie également, il existe des restrictions quantitatives et qualitatives sur ce qui peut être sous-traité dans le secteur public. L'autorité contractante peut limiter la sous-traitance à sa discrétion.

³¹⁰ Par exemple, dans cette section, aucune référence n'est faite à la littérature relative à la « diligence raisonnable en matière de droits de l'homme (HRDD, en anglais) » ni aux « marchés publics sociaux (SRPP, en anglais) » (voir, par exemple, L. HELSEN & H. HUYSSSE).

³¹¹ L'article 12(4) de la Directive 2014/67/UE : « *Les États membres peuvent, dans le respect du droit de l'Union et de manière non discriminatoire et proportionnée, également prévoir des règles plus strictes en matière de responsabilité dans le droit national en ce qui concerne l'étendue et la portée de la responsabilité en cas de sous-traitance. Les États membres peuvent également, dans le respect du droit de l'Union, prévoir cette responsabilité dans des secteurs autres que ceux visés à l'annexe de la directive 96/71/CE.* »

³¹² À noter qu'à partir du 1er janvier 2026, des règles flamandes plus strictes sur la responsabilité en chaîne dans le secteur de la construction rendent les maîtres d'ouvrage et les entrepreneurs conjointement responsables du travail illégal des sous-traitants. Pour éviter toute responsabilité concernant des travailleurs de pays tiers en situation irrégulière, les entreprises devront exercer un « devoir de diligence » (vérification des documents et obtention de déclarations écrites).

³¹³ Code pénal social, art. 184/1/5, § 1^{er}.

Dans tous les cas, l'entrepreneur principal doit réaliser 51 % du travail lié à l'activité principale. De plus, pour encourager l'implication des PME, 20 % du montant total du marché doivent leur être réservés. Une autre mesure à signaler est l'interdiction des « intermédiaires du marché du travail » (agences de travail temporaire) dans la sous-traitance.

Enfin, il convient de souligner l'importance de l'application de la législation sociale et de la manière dont elle peut être organisée dans les marchés publics. Par exemple, la municipalité de Copenhague a développé une unité d'inspection dédiée ayant pour seul objectif de contrôler et de faire respecter les clauses sociales parmi les prestataires de services de la municipalité.³¹⁴ Cette unité a professionnalisé ses pratiques de contrôle sur la base d'inspections axées sur les risques, ce qui signifie que le personnel n'effectue des inspections que dans les zones considérées comme à haut risque de violation, et sur alerte des syndicats locaux ou via des signalements anonymes de citoyens par la ligne directe de l'unité d'inspection. L'application des clauses sociales nécessite généralement des ressources importantes, dépassant les capacités de nombreuses petites municipalités. C'est pourquoi un service d'inspection intermunicipal a été créé en 2021 à titre pilote par la municipalité de Copenhague et trois petites municipalités.

Dans le débat politique sur la sous-traitance et les risques de dumping social, des publications récentes ont mis en évidence des divergences marquées entre les positions des partenaires sociaux au niveau de l'UE. La Confédération européenne des syndicats (CES) et des fédérations sectorielles comme la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (EFBWW), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) ont adopté une position ferme selon laquelle les chaînes de sous-traitance doivent être régulées, notamment par la limitation du nombre de niveaux de sous-traitance, la responsabilité solidaire et des mesures de transparence renforcées, afin de lutter contre le dumping social dans les secteurs à risque comme la construction.³¹⁵ Elles ont également réclamé une directive européenne sur la sous-traitance et l'intermédiation du travail. Dans un autre avis relatif à la révision de la directive sur les marchés publics, l'EFBWW a demandé des limites à la sous-traitance, l'introduction de critères sociaux obligatoires et le renforcement des mécanismes de contrôle, dans le cadre de mesures plus larges visant à garantir des « emplois de qualité » dans les marchés publics de l'UE.³¹⁶

La position des organisations patronales au sein de l'UE diffère cependant de celle décrite ci-dessus. En particulier, elles s'opposent fortement à la limitation de la chaîne de sous-traitance. Par exemple, un rapport juridique commandé par EEI (l'Institut des employeurs européens) souligne les défis juridiques et économiques potentiels liés à la restriction des pratiques de sous-traitance, estimant que les limites de niveaux sont sans précédent dans le droit de l'UE et pourraient produire des effets compétitifs inattendus si elles ne sont pas conçues avec soin.³¹⁷ De même, une étude commandée par CEEMET (l'organisation européenne des employeurs représentant les intérêts des industries du métal, de l'ingénierie et des technologies) met en garde contre le fait que des limites rigides à la sous-traitance pourraient réduire la flexibilité opérationnelle, créer des charges administratives et affecter de manière disproportionnée les PME.³¹⁸ La FIEC (la Fédération européenne de l'industrie de la construction) a également publié des notes de position soulignant que limiter les chaînes de sous-traitance pourrait nuire à l'efficacité du secteur de la construction, compliquer la gestion des contrats et perturber la dynamique du marché, plaidant plutôt pour un meilleur contrôle de la

314 M. HOUWERZIJL, *Towards a Preventive Approach against Abusive Subcontracting*, Université de Tilburg, 2025, disponible sur : <https://www.efbww.eu/publications/reports-and-studies/towards-a-preventive-approach-against-abusive-subcontracting-pra/4769-a>.

315 ETUC, *For an EU Directive on Subcontracting and Labour Intermediation*, Bruxelles, ETUC, 2025.

316 EFBWW, *EFBWW Position on the Revision of the EU Public Procurement Directives*, Bruxelles, EFBWW, 2025.

317 E. SINANDER, *Can the EU Restrict Subcontracting? A Legal Perspective*, Stockholm University, commissioned by the EEI, 2025.

318 CEEMET, *Subcontracting in EU Public Procurement: Operational and Competitive Considerations*, Bruxelles, CEEMET, 2025.

réglementation existante.³¹⁹ Enfin, la Confédération des entreprises suédoises a identifié plusieurs effets négatifs qu'aurait la limitation des chaînes de sous-traitance sur le secteur de la construction dans un rapport.³²⁰ À cet égard, il n'est pas surprenant que les représentants des employeurs au niveau de l'UE aient appelé le Parlement européen à rejeter le rapport INI « 2025/2133(INI) Traiter les chaînes de sous-traitance et le rôle des intermédiaires afin de protéger les droits des travailleurs » ou, à tout le moins, à revoir ses dispositions les plus problématiques.³²¹ Selon eux, l'accent devrait être mis sur le renforcement de la mise en œuvre des réglementations actuelles et sur un contrôle effectif des règles existantes.

5.1.2.2 Contrôle du respect de la législation sociale sur les chantiers des donneurs d'ordre publics

Dans le Plan d'action lutte contre la fraude sociale 2025-2026, publié par le SIRS, figure la nouvelle action suivante (voir action 2) : « *Une attention accrue au respect de la restriction de la chaîne de sous-traitance dans les chantiers des donneurs d'ordre publics, des collectivités locales et des donneurs d'ordre privés et un meilleur screening des clauses sociales dans le cadre de la loi sur les marchés publics* ». Ainsi, chaque cellule d'arrondissement devra contrôler au moins cinq chantiers publics par an au sens de la LMP. Dans le Plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2026-2027 (voir action 38), cet objectif est réaffirmé. Il y est indiqué que, durant la période 2026-2027, les contrôles sur les chantiers des donneurs d'ordre publics seront renforcés et soutenus par une détection des risques fondée sur les données, afin de lutter contre le dumping social. Toutefois, le plan d'action ne précise pas le nombre minimal de contrôles à effectuer. En revanche, il est positif de souligner que le « Point de contact pour la concurrence loyale » pourrait être davantage promu auprès des pouvoirs adjudicateurs dans le cadre des marchés publics.

L'impression générale qui se dégage de l'examen des plans d'action des dix dernières années est que l'attention portée aux contrôles du respect de la législation sociale (y compris la limitation des chaînes de sous-traitance) sur les chantiers des donneurs d'ordre publics a été très limitée.³²² Ce n'est que ces dernières années qu'une prise de conscience s'est progressivement imposée quant à l'importance d'y accorder une attention suffisante.

Cette constatation ressort également des chiffres demandés au SIRS concernant le nombre de contrôles effectués sur les chantiers publics et privés. Il convient de préciser qu'il s'agit exclusivement des contrôles réalisés dans le cadre des « cellules d'arrondissement ». ³²³ De plus, les chiffres rapportés concernent la Belgique dans son ensemble et non uniquement la Wallonie. Le Tableau 5.1 montre qu'au cours des cinq dernières années, les contrôles effectués sur les chantiers des donneurs d'ordre publics ne représentent qu'une part limitée du nombre total de chantiers de construction contrôlés. Le nombre de contrôles sur les chantiers des donneurs d'ordre publics a cependant doublé entre 2023 et 2025, passant de 267 à 556. Néanmoins, cela ne représente toujours que 3,6 % du total des contrôles réalisés dans le secteur de la

319 FIEC, *Fundamental Freedom to Provide Services – The Case of Subcontracting in Construction. Position Paper*, 2025.

320 L. JAGRÉN, *Effects of Limiting the Number of Subcontractor Tiers to Two*, Confederation of Swedish Enterprise 2025.

321 Joint statement by BusinessEurope and European-level employers' sectoral organisations on subcontracting, 2 février 2026.

322 Dans ce contexte, il est le plus souvent uniquement fait référence au « Guide contre le dumping social dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession » (voy. circulaire fédérale du 26 janvier 2018 précitée).

323 La cellule d'arrondissement est un organe (et forme une unité du SIRS – Service d'information et de recherche sociale) institué par arrondissement judiciaire et présidé par l'auditeur du travail. Chaque cellule est composée de représentants des services d'inspection de l'Office National de l'Emploi (ONEM), de l'Office national de Sécurité Sociale (ONSS), de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et du Contrôle des lois sociales (CLS) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF Emploi). Siègent aussi dans les cellules: un représentant du Service public fédéral Finances, un magistrat du parquet du procureur du Roi, un membre de la police fédérale. Des représentants des autres institutions publiques de sécurité sociale peuvent être invités. Les services d'inspection régionaux, compétents en matière d'emploi, peuvent également faire partie des cellules d'arrondissement. Les contrôles communs et sans préavis d'une cellule d'arrondissement visent à lutter contre la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social sur le lieu de travail (chantier, cuisine et salle d'un restaurant...) des employeurs et travailleurs belges et étrangers. Les actions des cellules visent aussi bien les fraudes aux cotisations sociales que les fraudes aux allocations sociales. Les statistiques ne concernent que les contrôles menés en commun dans le cadre du fonctionnement des cellules d'arrondissement dans leur "lutte contre la fraude sociale". Ils ne constituent qu'une partie de la globalité des enquêtes effectuées par les différents services d'inspection sociales fédéraux (au total plus de 100.000 enquêtes par an). Chaque service d'inspection effectue également, de manière autonome, des enquêtes dans la lutte contre la fraude sociale, en plus d'autres types d'enquêtes relevant de leurs compétences spécifiques et des autres tâches faisant partie de leur *core business*.

construction public et privé. Alors que les chantiers publics déclarés dans la « Déclaration de travaux » représentent, selon les estimations, environ 17 % de l'ensemble des chantiers déclarés.³²⁴ Il apparaît également que les contrôles effectués sur les chantiers de maîtres d'ouvrage publics dans le cadre des cellules d'arrondissement ne représentent que 3 % du nombre total de chantiers de maîtres d'ouvrage publics déclarés dans la déclaration de chantiers (16 375).

Il est également possible d'examiner le nombre de contrôles positifs sur les chantiers des donneurs d'ordre publics. À cet égard, il convient de rappeler que les contrôles sont le plus souvent réalisés sur la base d'une analyse préalable des risques. Plus précisément, ce sont les chantiers pour lesquels une analyse de données met en évidence un risque accru d'infractions qui font l'objet de contrôles. Dès lors, il est déconseillé de comparer les taux d'infraction sur les chantiers des donneurs d'ordre publics dans le temps, ainsi que de les comparer à ceux observés sur les chantiers des donneurs d'ordre privés. Néanmoins, il peut être conclu qu'un pourcentage très élevé des chantiers des donneurs d'ordre publics contrôlés présente des infractions à la législation sociale, et ce malgré la limitation des chaînes de sous-traitance. Environ 4 inspections sur 10 de chantiers de donneurs d'ordre publics ont en effet révélé une infraction. Par ailleurs, il est également intéressant d'analyser le type d'infractions (Figure 5.1). Sur les chantiers des donneurs d'ordre publics, ce sont principalement les infractions liées au check-in au travail qui ont été constatées (25 % des infractions relevées en 2025). En revanche, sur les chantiers des donneurs d'ordre privés, les infractions concernent surtout le DIMONA (36 % des infractions relevées en 2025).

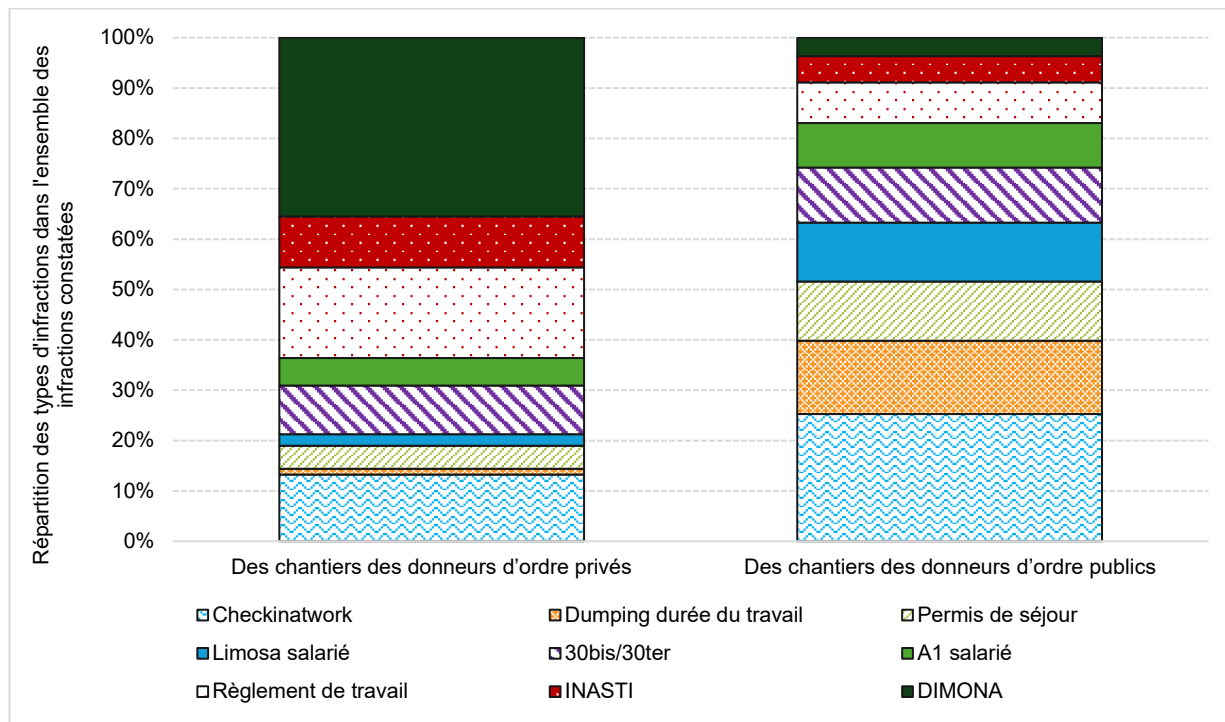
TABEAU 5.1 Contrôles (positifs) des chantiers des donneurs d'ordre publics et privés dans le cadre des « cellules d'arrondissement », Belgique, 2021-2025

	Des chantiers des donneurs d'ordre publics			Des chantiers des donneurs d'ordre privés			% de contrôles des chantiers des donneurs d'ordre publics dans le nombre total de contrôles
	Nombre de contrôles	Contrôles positifs	% de contrôles positifs	Nombre de contrôles	Contrôles positifs	% de contrôles positifs	
2021	211	66	31 %	14 963	5 230	35 %	1,4 %
2022	63	15	24 %	14 683	5 464	37 %	0,4 %
2023	267	115	43 %	15 397	5 626	37 %	1,7 %
2024	387	160	41 %	13 723	5 205	38 %	2,7 %
2025	556	233	42 %	14781	5036	34 %	3,6 %

Source : SIRS

³²⁴ Il s'agit d'une estimation basée sur le nombre total de déclarations en 2022 (94 479) et sur le nombre de déclarations de chantiers publics en 2024 (16 375).

FIGURE 5.1 Répartition des types d'infractions dans l'ensemble des infractions constatées, chantiers des donneurs d'ordre publics et privés dans le cadre des « cellules d'arrondissement », 2025



Source : SIRS

5.2 Mesures de monitoring et de suivi

Selon Van Assche et Rajneesh³²⁵, des entreprises principales demandent de faire rapport sur le respect par leurs sous-traitants du respect de leurs obligations sociales et environnementales. Les multinationales utilisent généralement un code de conduite à respecter par leurs fournisseurs (tier-1, à faire respecter par leurs propres fournisseurs) contenant des sections relatives à des standards sociaux, des standards environnementaux et à la gouvernance d'entreprise, ainsi qu'un système de monitoring basé sur l'audit pour faire pression en vue du respect du code de conduite précité. Cet audit peut prendre la forme de certificats, être effectué par des auditeurs privés spécialisés et/ou ou par la multinationale elle-même. Les multinationales menacent de rayer le sous-traitant de leur chaîne de sous-traitance en cas de défaut de conformité systématique aux standards ESG. L'effectivité de ces systèmes de *compliance* en cascade est questionnée vu que moins de 50 % des fournisseurs actifs se conforment aux codes de conduites de la multinationale, tel que cela ressort d'audits³²⁶. Différentes raisons sont mises en évidence dans l'étude. Pour ces raisons, de plus en plus de chercheurs³²⁷ appellent les multinationales à renforcer leur modèle de *compliance* en cascade par des actions supplémentaires axées sur l'engagement allant au-delà de la *compliance*, la « *compliance* en cascade », qui ajoutent des mécanismes de confiance qui engagent les fournisseurs dans la résolution conjointe des

325 A. VAN ASSCHE et N. RAJNEESH, *op. cit.*, pp. 161-173.

326 A. Van Assche et N. Rajneesh renvoient à A. GOERZEN, S. P. ISKANDER et J. HOFSTETTER, « The Effect of Institutional Pressures on Business-led Interventions to Improve Social Compliance among Emerging Market Suppliers in Global Value Chains », *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 347-367, ainsi qu'à V. H. VILLENA et D. A. GIOIA, *op. cit.*, pp. 65-87.

327 Il est fait référence à M. AMENGUAL, G. DISTELHORST et D. TOBIN, « Global Purchasing as Labor Regulation: The Missing ?iddle », *ILR Review*, 2020, pp. 817-840 ; M. ANNER, J. BAIR et J. BLASI, « Toward Joint Liability in Global Supply Chains: Addressing the Root Causes of Labor Violations in International Subcontracting Networks », *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 2013, p. 1 ; R. D. KLASSEN et A. VEREECKE, « Social Issues in Supply Chains: Capabilities Link Responsibility, Risk (Opportunity), and Performance », *International Journal of Production Economics*, 2012, pp. 103-115 ; R. LOCKE, M. AMENGUAL et A. MANGLA, « Virtue out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains », *Politics and Society*, 2009, pp. 319-351.

problèmes et le partage d'informations. Ces mécanismes peuvent prendre les formes suivantes : des formations pour améliorer la capacité des fournisseurs à comprendre les codes de conduite, appliquer les actions correctives requises, organiser des sessions de discussion pour mieux comprendre les vues et préoccupations du fournisseur. Un modèle de *compliance* en cascade qui repose uniquement sur des codes de conduite et des systèmes d'audit est rarement suffisant pour assurer des améliorations dans les conditions des fournisseurs et sous-fournisseurs. Les multinationales doivent développer des routines et capacités qui leur permettent d'améliorer la transparence, la traçabilité, l'inclusivité et le contrôle au travers de la chaîne de valeur.

Dans leur étude de 2018, Villena et Gioia³²⁸ relèvent les bonnes pratiques suivantes :

- Créer une structure organisationnelle soutenant pour gérer les réseaux de fournisseurs durables ;
- Offrir des formations en la matière par le biais d'interactions multinationale-fournisseur, fournisseur-fournisseur et l'organisation sectorielle-fournisseur ;
- Collaborer avec les organisations du secteur et internationales et encourager les fournisseurs de premier rang à faire de même ;
- Cartographier la chaîne de fournisseurs et avoir des programmes de gestion des risques améliorant la visibilité des fournisseurs inférieurs ;
- Réaliser des contrôles périodiques des fournisseurs ;
- Donner des incitants aux fournisseurs.

Suivant Villena et Gioia, il faut que les multinationales renforcent leur collaboration avec les fournisseurs de premier rang afin de faire descendre leurs exigences en matière de durabilité dans leur chaîne de sous-traitance. Les fournisseurs de premier rang devraient être plus proactifs dans leurs orientations durables afin que les fournisseurs de rang inférieur deviennent eux aussi plus proactifs.

Porteous, Rammohan et Lee³²⁹ ont développé un modèle de la relation entre les incitations et les pénalités pour la conformité sociale et environnementale du fournisseur, et les résultats en termes de réduction des violations sociales et environnementales, ainsi que les coûts opérationnels de l'acheteur. Ce modèle a été testé sur la base de réponses à une enquête d'opinion de praticiens de 334 entreprises dans 17 secteurs d'activité. Des pénalités et incitations spécifiques sont positivement associées à la réduction des violations et des coûts opérationnels réduits. Malgré l'investissement des multinationales dans le développement et l'exécution de codes de conduite de leurs fournisseurs, la violation de ces codes de conduite reste problématique dans beaucoup d'industries. Les résultats de la recherche montrent que les prédicteurs les plus forts d'une réduction des violations sont la pénalité de la terminaison du contrat après un avertissement d'une violation sociale ou environnementale, les incitations à la formation des fournisseurs et à la reconnaissance publique des bonnes performances en matière de RSE. Les pénalités qui ont été analysées dans l'étude sont les suivantes : les amendes, la réduction des affaires et la terminaison du contrat. Quant aux incitations, il s'agit des suivantes : la formation du fournisseur, l'augmentation des engagements d'affaires, le statut de fournisseur préféré, de meilleures conditions dans le contrat de fourniture, la reconnaissance publique du fournisseur et les primes de prix. Une explication de la meilleure efficacité d'un avertissement suivi d'une terminaison par rapport à un avertissement suivi d'une réduction des affaires est que les fournisseurs peuvent voir cette dernière comme une pénalité temporaire, et donc plus faible. La relation existe toujours, et le fournisseur pourrait travailler pour avoir à nouveau plus d'affaires avec l'entreprise principale. La terminaison implique un plus gros effort pour retrouver le statut de fournisseur, ou est impossible. Des incitations sont

328 V. H. VILLENA et D. A. GIOIA, *op. cit.*, pp. 65–87.

329 A. H. PORTEOUS, S. V. RAMMOHAN et H. L. LEE, « Carrots or Sticks? Improving Social and Environmental Compliance at Suppliers through Incentives and Penalties », *Production and Operations Management*, 2015, pp.1402–1413.

nécessaires pour motiver les fournisseurs en raison des faibles compensations, l'asymétrie d'information et le pouvoir de négociation inéquitable entre l'acheteur et le fournisseur. La recherche confirme que le contrôle traditionnel des fournisseurs pour les risques de violation par le biais d'audits est inefficace en vue de contrer des violations persistantes. Les efforts de l'entreprise en termes de visibilité et de contrôle sont principalement limités à des opérations internes et des fournisseurs immédiats. Dans l'ensemble, ce seraient les incitations qui auraient le plus grand impact sur la performance environnementale et sociale.

Van Assche et Brandl³³⁰ avancent qu'il est nécessaire de mettre en place des réglementations nationales et/ou d'autres instruments politiques permettant d'exploiter le pouvoir des multinationales au sein des chaînes de valeur mondiales afin de promouvoir les normes sociales et environnementales par les partenaires de la chaîne de valeur³³¹. Les obligations de *due diligence* sont une option intéressante. Elles exigent des entreprises opérant sur un territoire national d'identifier, prévenir, d'atténuer et d'être responsable de violations de normes de durabilité définies par la loi tout au long de leur chaîne de valeur. L'implémentation de politiques de *due diligence* d'organisation intergouvernementales plus strictes n'est efficace que si les gouvernements soutiennent l'application de ces politiques et assurent leur implémentation avec des politiques nationales. Des États ont ainsi décidé d'imposer des amendes administratives en cas de non-respect. Il est fait référence à l'obligation française de diligence en matière de droits humains (cf. l'obligation de mettre en œuvre un plan de vigilance contenue à l'art. L225-102-A du Code de commerce, sous peine d'engager la responsabilité et l'obligation de réparer le préjudice que l'exécution de cette obligation aurait permis d'éviter (art. L225-102-2)). Des politiques de *due diligence* ont aussi été adoptées par les autorités pour leurs propres activités de marchés publics.

Kähkönen, *et al.*³³² exposent qu'une structure dans laquelle l'entreprise principale a un lien direct et un accès direct aux fournisseurs de rang inférieur lui permet de contrôler et gérer directement les fournisseurs, et de fournir une structure et stratégie solides de gestion des risques. Dans de telles structures, les entreprises doivent avoir des pratiques de gestion de risques liés à la durabilité basés sur: 1) la collaboration directe avec les fournisseurs de tous niveaux, 2) une collaboration indirecte via la pression de groupes, comme les ONG ou les institutions de normes, 3) un contrôle direct de tous les fournisseurs et, 4) un contrôle indirect en utilisant des sources secondaires d'informations ou par le contrôle des fournisseurs de rang inférieur via les fournisseurs de premier rang.

Suivant la Commission européenne³³³, les mesures suivantes sont nécessaires : une coopération étroite et un engagement profond avec les fournisseurs. Comme solution au problème de la visibilité de la chaîne d'approvisionnement on peut aussi citer la réduction de la complexité de la chaîne d'approvisionnement et l'exploration de technologies comme la blockchain.

Hofmann *et al.*³³⁴ avancent que vu les différences entre les risques « ordinaires » (perturbations des flux interentreprises de matériel, d'information ou d'argent) et de durabilité dans les chaînes d'approvisionnement, les concepts de management de ces risques « ordinaires » ne sont pas appropriés pour le management des risques en matière de durabilité. Leur concept de management de ces risques combine les pratiques suivantes :

330 A. VAN ASSCHE et K. BRANDL, « Harnessing Power within Global Value Chains for Sustainable Development », *Transnational Corporations Journal*, 2021, pp. 1-12.

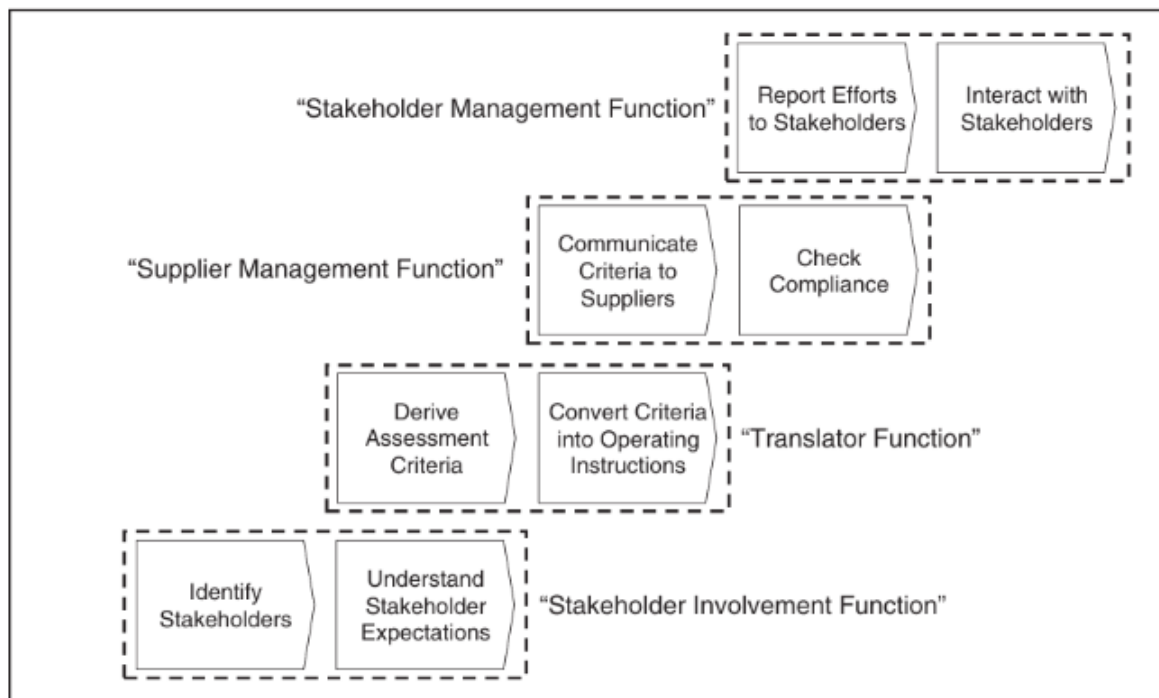
331 Il est fait référence à H. VOSS, « Implications of the COVID-19 Pandemic for Human Rights and Modern Slavery Vulnerabilities in Global Value Chains », *Transnational Corporations Journal*, 2020, pp. 113–126.

332 A.-K. KÄHKÖNEN *et al.*, « Practices and Strategies for Sustainability-related Risk Management in Multi-tier Supply Chains », *Journal of Purchasing & Supply Management*, 2023, p. 100848.

333 Commission européenne, *Study on Due Diligence Requirements Through the Supply Chain*. European Union, 2020, disponible sur : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

334 H. HOFMANN *et al.* « Sustainability-Related Supply Chain Risks: Conceptualization and Management », *Business Strategy and the Environment*, 2014, pp. 160-172.

FIGURE 5.2 Concept pour une gestion des risques dans la chaîne d'approvisionnement axée sur la durabilité



Source : Hofmann, H., Busse, C., Bode, C., & Henke, M. (2014). Sustainability-Related Supply Chain Risks: Conceptualization and Management. *Bus. Strat. Env.*, 23, 160-172, 169

- La fonction d'implication des parties prenantes : les entreprises doivent identifier ces parties prenantes qui sont les plus importantes pour leur environnement spécifique d'affaires. Les attentes de ces parties prenantes doivent être compilées et comprises ;
- La fonction de traducteur : les attentes des parties prenantes sont expliquées dans des critères d'évaluation plus explicites. Ces critères sont ensuite traduits dans des instructions opérationnelles strictes formant la base de la fonction suivante ;
- La fonction de management du fournisseur : la communication des attentes affinées des parties prenantes aux fournisseurs. Les critères doivent être appliqués par les entreprises qui doivent aussi vérifier la conformité continue des fournisseurs avec ces critères. Ceci peut être fait par des audits réguliers, des vérifications de la qualité des biens entrants et la participation à des initiatives de conformité ;
- La fonction de management des parties prenantes : il s'agit d'afficher les efforts de l'entreprise et l'interaction avec les parties prenantes. L'entreprise peut par exemple établir un aperçu stratégique d'étapes pour le management futur des risques.

Suivant Gualandris *et al.*³³⁵, les pratiques de management durable traditionnelles (critères d'évaluation des fournisseurs, collecte d'informations des fournisseurs et l'évaluation de la performance environnementale et sociale des biens et des opérations du fournisseur) présentent des limitations : il est assumé que les informations sont fiables et le monitoring se concentre sur un petit nombre d'indicateurs environnementaux et sociaux, ainsi que sur une auto-évaluation. Les systèmes de monitoring pourraient combiner l'évaluation (collecte d'informations, audits et analyses) avec la vérification de la matérialité, fiabilité et l'exactitude des informations. Trois dimensions majeures caractérisent les processus d'évaluation et de vérification :

335 J. GUALANDRIS *et al.*, « Sustainable Evaluation and Verification in Supply Chains: Aligning and Leveraging Accountability to Stakeholders », *Journal of Operations Management*, 2015, pp. 1-13.

l'inclusivité, le champ d'application et la divulgation. L'inclusivité concerne le degré de variété de parties prenantes impliquées dans la conception et l'exécution de l'évaluation et de la vérification. Le champ d'application concerne le nombre de questions et de réseaux de chaînes d'approvisionnement couvertes. La divulgation concerne quant à elle le degré avec lequel l'information de l'évaluation et de la vérification sont rendues accessibles et compréhensibles aux parties prenantes. Un minimum de ces trois dimensions constitue collectivement un système de processus d'évaluation et de vérification interdépendant et séquentiel de la performance environnementale et sociale de la chaîne d'approvisionnement.

FIGURE 5.3 Processus et dimensions interdépendants d'un système 'sustainable evaluation and verification' (SEV)

		Dimensions			
		Inclusivity	Scope		Disclosure
		(Walk alone to Engage broadly, see Fig. 1)	Range (Narrow to Broad set of issues)	Network (Few organizations to Extended supply chain)	(Little information to Complete and clear information)
Interdependent processes	Evaluation (Gathering data; aggregating information; understanding impact.)	Data gathering and processing can be designed and executed by the focal firm alone or by the focal firm together with a large variety of diverse stakeholders.	Data gathered and processed can describe environmental and/or social performance characterizing products and/or processes.	Data gathered and processed can cover operations administered by the focal firm and few key partners or by all the inter-related organizations operating in the extended supply chain.	Some or all of the information about the evaluation process and its outcomes can be retained internally, or alternatively, can be made fully accessible, and comprehensible to stakeholders.
	Verification (Assessing materiality, reliability, accuracy, of any data and resulting information.)	Assurance can be designed and executed by the focal firm alone or by the focal firm together with a large variety of diverse stakeholders.	Assurance can regard environmental and/or social performance characterizing products and/or processes.	Assurance can cover operations administered by the focal firm and few key partners or by all the inter-related organizations operating in the extended supply chain.	Some or all of the information about the assurance process and its outcomes can be retained internally, or alternatively, can be made fully accessible, comprehensible to stakeholders.

Source : Gualandris, J., Klassen, R.D., Vachon, S., & Kalchschmidt, M. (2015). Sustainable evaluation and verification in supply chains: Aligning and leveraging accountability to stakeholders. *Journal of Operations Management*, 38, 1-13, 6.

Sans être aussi détaillée, la Cour des Comptes belge recommande également que les pouvoirs publics se dotent des moyens de contrôle nécessaires par rapport à la chaîne de sous-traitance dans les marchés publics. Ainsi, dans son rapport relatif à la Spaque, la Cour indique que « la Spaque, devrait, d'autant plus qu'elle agit dans un secteur sensible à la fraude, renforcer les mesures pour lutter efficacement contre le dumping social et notamment opérer une vérification plus approfondie du caractère normal des prix, vérifier les causes d'exclusion dans le chef des sous-traitants et contrôler les rémunérations des travailleurs présents sur les chantiers. Puisque la Spaque prévoit des pénalités spéciales sévères en cas de manquement au droit du travail, au droit social et au droit environnemental, elle devrait se doter des moyens pour permettre un contrôle plus pointu dans ces domaines et appliquer les pénalités prévues en cas de non-transmission ou retard de transmission des documents essentiels permettant ce contrôle ».³³⁶

336 Cour des comptes, *Les marchés publics de la Société publique d'aide à la qualité de l'Environnement (Spaque)*, Bruxelles, 2024 p. 44, disponible sur : <https://www.ccrek.be/fr/publication/les-marches-publics-de-la-societe-publique-d-aide-a-la>.

6 BONNES PRATIQUES - MISE EN ŒUVRE

RÉSUMÉ

Ce chapitre examine trois types de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des mesures sociales et environnementales : tout d'abord l'échelle de performance CO₂, ensuite les (bonnes) pratiques identifiées en France et enfin Aware worksite.

1) Echelle de performance CO₂

L'échelle de performance CO₂ est un système de gestion certifiable vise la réduction structurelle des émissions de CO₂ des entreprises. Elle porte sur l'organisation dans son ensemble — y compris ses projets et sous-traitants — et peut aussi s'appliquer au niveau d'un projet. Dans les marchés publics, elle permet d'internaliser partiellement les externalités environnementales via une remise fictive appliquée au prix pour le classement des offres. Cette réduction théorique influence uniquement l'attribution, le pouvoir adjudicateur payant le prix réel proposé.

Sous l'empire de l'application du Manuel 3.1, cinq niveaux existaient : les niveaux 1 à 3 concernaient les émissions propres, les niveaux 4 et 5 intégraient la chaîne de valeur et les sous-traitants. Les exigences variaient selon la taille de l'entreprise, permettant aux PME d'accéder à la certification avec des critères adaptés.

Le Manuel 4.0, applicable depuis juillet 2025 avec une transition jusqu'en janvier 2027, introduit trois échelons alignés sur des ambitions accrues, dont la neutralité carbone en 2050. La sous-traitance est prise en compte dès le deuxième échelon et des exigences différenciées subsistent, notamment pour le troisième niveau. Un guide spécifique aux marchés publics fondé sur le Manuel 4.0 a été publié en décembre 2025. Le Conseil d'État, saisi d'un litige relatif à des offres anormalement basses, a souligné la nécessité d'une vérification rigoureuse des prix lorsque l'attribution repose sur le prix combiné à une remise fictive liée au niveau CO₂.

2) Les (bonnes) pratiques en France

Les données françaises montrent que la sous-traitance occupe une place structurante dans la commande publique. Selon l'Observatoire économique de la commande publique (OECF), les PME sont bénéficiaires de près de 76 % des actes de sous-traitance déclarés entre 2015 et 2018, principalement dans les marchés de travaux, et majoritairement déclarés en phase d'exécution. Le recours à la sous-traitance augmente avec le montant et la durée des marchés, et relève surtout d'une logique de spécialité. Si les relations sont globalement bien perçues par les acheteurs et titulaires, les sous-traitants expriment davantage de réserves, notamment en raison de pressions économiques et contractuelles. Par ailleurs, les études récentes tendent à démontrer que les clauses environnementales ne constituent pas un frein systématique à l'accès des PME aux marchés publics, à condition que les critères soient transparents et proportionnés.

Malgré un cadre juridique jugé globalement satisfaisant, des difficultés persistent. Au stade de l'attribution, la massification des achats et le recours aux marchés globaux peuvent favoriser la sous-traitance en cascade et accentuer la pression sur les prix. En phase d'exécution, des problématiques récurrentes apparaissent : retards de paiement, asymétries d'information, absence de révision des prix, pénalités excessives, ou encore transferts de risques disproportionnés vers les sous-traitants. Les sous-traitants de rang inférieur sont particulièrement vulnérables. En matière de clauses environnementales, les obstacles tiennent surtout aux difficultés de suivi, au manque de compétences techniques, à l'insuffisance de ressources humaines et à une complexité normative pouvant décourager acheteurs et entreprises.

Les rapports récents formulent de nombreuses recommandations à portée systémique et opérationnelle. Ils préconisent notamment un renforcement de la formation et de la professionnalisation des acheteurs, une meilleure promotion des outils existants, une programmation pluriannuelle des achats et un dialogue accru entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Au stade de l'attribution, il est suggéré d'équilibrer les critères, de favoriser les groupements et la négociation, de soutenir financièrement les PME (notamment via des avances accrues) et de mieux encadrer la sous-traitance. Au stade de l'exécution, les propositions visent à renforcer les contrôles, sécuriser les paiements, limiter la sous-traitance en cascade et améliorer le suivi des clauses environnementales. Enfin, un effort accru de monitoring statistique, d'évaluation et de transparence est recommandé afin de mieux piloter la politique d'achats publics durables et de soutenir efficacement le tissu économique.

3) Aware worksite

Le concept « Aware worksite » vise à harmoniser les objectifs socio-responsables sur l'ensemble de ses chantiers en plaçant les travailleurs au centre du dispositif, indépendamment de leur employeur. Des enquêtes régulières mesurent la performance et le bien-être sur site, les résultats étant partagés de manière transparente sous forme de synthèses accessibles à tous, puis traduits en mesures correctrices concertées avec les contractants. Un canal de signalement, anonyme ou non, permet en outre de rapporter des violations ou problèmes graves.

Ce chapitre examine trois types de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des mesures sociales et environnementales : tout d'abord l'échelle de performance CO₂, ensuite les bonnes pratiques identifiées en France, et enfin Aware worksite.

6.1 L'échelle de performance CO₂

Parmi les bonnes pratiques mises en œuvre par certains pouvoirs adjudicateurs³³⁷, il importe de mentionner le recours à l'échelle de performance CO₂. Cette pratique s'inscrit pleinement dans l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable et est mentionnée dans les modèles de clauses environnementales pour les marchés publics de travaux³³⁸.

L'échelle de performance CO₂ est décrite comme « *un système de gestion certifiable qui encourage les entreprises à réduire les émissions de CO₂ de manière structurelle, dans le cadre des opérations* ».

³³⁷ Pour une liste des pouvoirs adjudicateurs actuellement repris comme l'utilisant, voy. <https://www.co2performanceladder.com/participants/?q=&level=1%2C2%2C3%2C4%2C5§or=&type=opdrachtgever;> https://www.linkedin.com/posts/co2-prestatieladder-belgi%C3%AB-echelle-de-performance-co2-belgique_co2pl-spoorwegsector-duurzaamheidsrichtlijn-activity-7208749022663061504-N87G/?originalSubdomain=nl. L'État fédéral est en train d'étudier la question, voy. <https://www.regiedesbatiments.be/fr/echelle-de-performance-co2>.

³³⁸ <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/clauses-environnementales.html>.

commerciales, des projets et de la chaîne de valeur. (...) La certification concerne l'entreprise elle-même et ne se concentre donc pas sur un produit ou un processus particulier. (...) Les mesures s'appliquent également aux sous-traitants impliqués dans l'exécution d'un contrat. Lors des audits, les organismes certificateurs évaluent donc les projets dans leur ensemble, pas uniquement la partie exécutée par l'adjudicataire. Comme alternative à la certification au niveau de l'entreprise, la certification au niveau du projet est également possible. »³³⁹

L'intérêt de cette certification pour les marchés publics est qu'elle offre un outil pour les pouvoirs adjudicateurs permettant d'internaliser une partie des externalités environnementales dans le critère prix. En effet, « [u]n échelon plus élevé peut s'accompagner d'un avantage concret dans les procédures d'appel d'offres, sous la forme d'une remise (fictive) sur le prix de soumission »³⁴⁰.

L'exemple³⁴¹ donné est le suivant :

Soumissionnaire	Prix dans l'offre	Niveau sur l'échelle	Avantage fictif déterminé dans le CSC	Prix fictif	Adjudicataire
A	9.7M EUR	Aucun	0 %	9.7M EUR	Non
B	10M EUR	3	4 %	9.6M EUR	Non
C	10.3M EUR	4	7 %	9.58M EUR	Oui 10.3M EUR

Comme indiqué dans l'exemple, le prix incluant la remise fictive sert uniquement pour le classement des offres. Le pouvoir adjudicateur paiera bien le prix réel de l'offre dans le cadre de l'exécution du marché.

Jusqu'il y a peu, il existait cinq niveaux de certification qui étaient régis par le Manuel 3.1 de l'échelle de performance CO₂³⁴². Le Manuel 4.0³⁴³ a été publié le 14 janvier 2025 et la certification en vertu de ce manuel a commencé le 14 juillet 2025. Nous sommes donc actuellement dans une phase de transition prévue jusqu'au 14 janvier 2027.³⁴⁴ Durant cette phase de transition, « le lancement d'un marché public avec le critère d'attribution version 4.0 est déconseillé en Belgique, sauf si le marché est prêt, c'est-à-dire lorsque la majorité des soumissionnaires potentiels du secteur a effectué la transition »³⁴⁵.

Compte tenu de ce qui précède, il importe donc de présenter les deux versions.

- Sous l'empire du Manuel 3.1, « [j]usqu'au niveau 3 inclus, une organisation travaille avec les émissions de sa propre organisation (et de tous les projets). A partir des niveaux 4 et 5, un travail est également réalisé sur les émissions de CO₂ dans la chaîne et le secteur. »³⁴⁶ Si dans les trois premiers niveaux, la question de la sous-traitance peut être abordée si l'entreprise recourt régulièrement à des sous-traitants³⁴⁷, pour les niveaux 4 et 5, les émissions des sous-traitants entrent également en ligne de compte³⁴⁸. Par ailleurs, les exigences pour atteindre ces niveaux diffèrent selon qu'il s'agisse d'une petite, d'une moyenne ou d'une grande

339 ASBL Benor, *Clauses-types. Échelle de Performance CO₂*, 5 novembre 2024, p. 2, disponible sur : <https://www.echelledeperformanceco2.be/documents/clauses-type-marches-publics/>.

340 M. VASTBINDER, G. TERMEER et T. DE GROOT, *Manuel. Échelle de Performance CO₂ 3.1*, Utrecht, SKAO, 22 juin 2020, p. 5, disponible sur : <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/manuel-lechelle-de-performance-co2-3-1/>. En ce sens, <https://web.archive.org/web/20250319000753/https://www.co2-prestatieladder.be/fr/wat-is-de-ladder>.

341 Il s'agit d'une traduction libre et circonstanciée du tableau repris en exemple sur : <https://web.archive.org/web/20250319000753/https://www.co2-prestatieladder.be/fr/wat-is-de-ladder>.

342 M. VASTBINDER, G. TERMEER et T. DE GROOT, *op. cit.*

343 Voy. <https://www.co2performanceladder.com/app/uploads/sites/2/2025/02/Manuel-du-systeme-de-certification-web.pdf>.

344 <https://www.echelledeperformanceco2.be/phase-de-transition-ce-que-cela-signifie-pour-toutes-les-parties/>.

345 <https://www.echelledeperformanceco2.be/phase-de-transition-ce-que-cela-signifie-pour-toutes-les-parties/>.

346 <https://web.archive.org/web/20250319000753/https://www.co2-prestatieladder.be/fr/wat-is-de-ladder>.

347 En ce sens, voy. M. VASTBINDER, G. TERMEER et T. DE GROOT, *op. cit.*, p. 82.

348 En ce sens, *ibidem*, p. 18 ; ASBL Benor, *op. cit.*, pp. 10-12.

entreprise³⁴⁹. Outre le fait qu'un tel outil pourrait s'avérer bénéfique pour réduire les émissions de CO₂ des PME faisant partie d'une chaîne de sous-traitance d'une grande entreprise, les PME elles-mêmes peuvent être certifiées selon des exigences adaptées à leur taille. Ainsi, les PME pourraient bénéficier des mêmes avantages que les grandes entreprises dans le cadre des marchés publics.

- Sous l'empire du Manuel 4.0, « *l'Échelle de Performance CO₂ comprend trois échelons* »³⁵⁰. À comparer les efforts requis, le premier échelon (« *Réduire les émissions au sein de votre propre organisation* »³⁵¹) correspond au niveau 3 et le deuxième (« *Réduire avec la chaîne de valeur* »³⁵²) au niveau 5 du Manuel 3.1³⁵³. Le troisième échelon fixe la barre encore plus haut en visant le « *zéro émission nette en 2050* »³⁵⁴. La sous-traitance est concernée dès le deuxième échelon. Par ailleurs, cette version du manuel introduit également des exigences différentes entre les petites et grandes entreprises, mais uniquement pour le troisième échelon³⁵⁵. Il est à noter qu'en décembre 2025, a été publié un guide pour les marchés publics mettant en œuvre le Manuel 4.0³⁵⁶.

À ce jour, le Conseil d'État a eu à connaître d'une affaire mettant en œuvre l'échelle de performance CO₂.

En l'espèce, le pouvoir adjudicateur avait prévu la réduction fictive suivante :

Niveau d'ambition	Réduction fictive sur le prix
Aucun	0 %
Niveau 1	2 %
Niveau 2	4 %
Niveaux 3, 4 et 5	6 %

Le litige se noua autour de la justification d'offres anormalement basses. Le Conseil d'État ne devait pas se prononcer sur l'échelle de performance CO₂ en particulier. Le requérant, comme le soumissionnaire sélectionné, pouvait prétendre à la même réduction fictive en l'espèce. Au sujet de l'échelle de performance CO₂ dans le contexte de la vérification des prix, le Conseil d'État a émis des considérations qui doivent être prises en considération par les pouvoirs adjudicateurs souhaitant avoir recours à cet outil, à savoir que :

« Il convient de noter qu'une vérification minutieuse du prix total de l'adjudicataire semble d'autant plus impérative en l'espèce que la nature du marché est particulière.

En effet, comme il ressort du cahier spécial des charges et comme le confirme la partie adverse dans sa note d'observations, il s'agit d'un marché public complexe, consistant en une combinaison de travaux d'excavation classiques avec des travaux hydrauliques dans une zone humide, où les travaux d'assainissement des déchets de production d'amiante doivent être effectués conformément au cadre de sécurité pour les travaux relatifs à l'amiante.

349 M. VASTBINDER, G. TERMEER et T. DE GROOT, *op. cit.*, pp. 22 et 30.

350 <https://www.co2performanceladder.com/fr/cest-quoi-lechelle-de-performance-co2/>.

351 *Ibidem*.

352 *Ibidem*.

353 *Ibidem*.

354 *Ibidem*.

355 SKAO, *L'échelle de performance CO₂, Version 4.0. Échelon 1*, janvier 2025, pp. 15-16 et 25, disponible sur : <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/> ; SKAO, *L'échelle de performance CO₂, Version 4.0. Échelon 2*, janvier 2025, pp. 15-16 et 25, disponible sur : <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/> ; SKAO, *L'échelle de performance CO₂, Version 4.0. Échelon 3*, janvier 2025, pp. 15-16, 25, 64, 73 et 77, disponible sur : <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/>.

356 Voy. <https://www.echelledeperformanceco2.be/documents/guide-belge-pour-les-marches-publics-critere-dattribution-echelle-de-performance-co2%e2%82%82-4-0/>. Au sujet de la sous-traitance, voy. en particulier la p. 21.

De même, le fait que le marché public de travaux soit passé selon une procédure ouverte dans laquelle les offres semblent n'être évaluées que sur la base du prix et du niveau d'ambition en matière de CO₂ sous la forme d'un sous la forme d'une remise théorique sur le critère du prix, appelle à une vérification des prix minutieuse. »³⁵⁷

6.2 La pratique et les recommandations en France

6.2.1 Données statistiques de la pratique

6.2.1.1 En matière de sous-traitance

En juillet 2020, l'OECP (l'Observatoire économique de la commande publique français) a publié une étude sur la sous-traitance dans les marchés publics³⁵⁸. Cette étude a été permise notamment grâce à la base statistique de l'OECP, sur base de l'obligation de recensement. Cette étude renseigne entre autres les informations suivantes sur la pratique de la sous-traitance dans les marchés publics français sur la période 2015-2018 :

- Les PME sont les principales bénéficiaires des actes de sous-traitance déclarés (75,8 %) ;
- Les marchés de travaux représentent 70,5 % du nombre d'actes de sous-traitance ;
- La grande majorité des sous-traitants sont déclarés en phase d'exécution (81,8 %) ;
- Le recours à la sous-traitance est quasiment identique en cas de titulaire unique du marché ou d'un groupement ;
- Plus le montant du marché est important, plus le recours à la sous-traitance est important ;
- Plus la durée du marché est faible, moins l'on recourt à la sous-traitance ;
- Le formulaire DC4 est très employé par les acheteurs, près de 94 % des interrogés se servent du modèle d'acte spécial ;
- La nature de la sous-traitance employée par le titulaire : 63 % constituent de la sous-traitance de spécialité – 32 % de la sous-traitance de capacité – 5 % de la sous-traitance économique ;
- La raison de l'acceptation de la sous-traitance par le sous-traitant : 67 % par nécessité – 13 % par commodité – 20 % autre ;
- La perception suivant laquelle la sous-traitance est une stratégie affirmée des TPE/PME doit être relativisée. Mais certaines entreprises s'accommodent de ne pas être titulaires, la sous-traitance pouvant être un premier levier d'accès à la commande publique ;
- Les relations de sous-traitance sont globalement appréciées positivement par les acheteurs et titulaires, contrairement aux sous-traitants.

Le rapport d'information n° 2076 du 26 juin 2019 de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale porte sur les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles³⁵⁹. Suivant ce rapport l'internationalisation de la sous-traitance est significative : « *fin 2011, 18 % des sociétés marchandes non agricoles et non financières de 50 salariés ou plus implantées en France sous-traitaient une partie de leur activité à l'étranger (au-delà des relations internes aux-groupes d'entreprises)* »³⁶⁰.

357 C.E., arrêt n° 258.595 du 25 janvier 2024 p. 28, nous soulignons (traduction libre de : "Op te merken valt dat een zorgvuldig prijsonderzoek van de totaalprijs van de gekozen inschrijver zich in de voorliggende zaak des te meer lijkt op te dringen gelet op de bijzondere aard van de opdracht. Zoals blijkt uit het bestek en door de verwerende partij in haar nota wordt bevestigd, betreft het immers een complexe opdracht die bestaat uit een combinatie van klassieke graafwerken met waterwerken in een waterrijk gebied, waarbij de saneringswerken voor het asbestproductieafval dienen te worden uitgevoerd conform het veiligheidskader voor asbestwerken.

Ook het gegeven dat de opdracht van werken geplaatst wordt volgens een openbare procedure waarbij de offertes enkel geëvalueerd blijken te worden op basis van de prijs én het CO₂-ambitieniveau onder de vorm van een fictieve korting op het prijs criterium, noopt tot een zorgvuldig prijsonderzoek.").

358 https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecep/etude/OECP-EtudeST.pdf.

359 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/15b2076_rapport-information.pdf.

360 Insee Première, n° 1518, 7 novembre 2014.

6.2.1.2 En matière de clauses durables et d'accès des PME aux marchés publics

Une étude a aussi été menée sur le développement durable et l'accès des PME aux marchés publics en 2024³⁶¹. Cette étude française conclut qu'« [i]l semble désormais possible de rejeter la thèse selon laquelle l'accès des PME aux marchés publics serait de toute évidence pénalisé par les considérations responsables. Il n'y a aucun signe d'incompatibilité systématique entre développement durable et accès des PME à la commande publique. Les clauses environnementales constituent au contraire très probablement un levier d'accès des PME aux achats publics, en particulier dans les marchés de fournitures. Les critères de sélection d'ordre environnemental ont des effets plus ambivalents, mais leur mobilisation est de toute manière requise par la loi « Climat et Résilience ». Si leur présence semble stimuler les candidatures de la part de PME, au stade de l'attribution, ils tendent pourtant à inciter les acheteurs à retenir une offre d'une entreprise de plus grande taille. Il faut donc veiller à ce que les critères soient suffisamment transparents et explicites pour que les PME puissent répondre aux attentes des acheteurs sur ce point. Ce besoin de transparence et de clarté se traduit tant dans l'intitulé du critère que dans les méthodes de notation associées. Cela pourrait également réduire l'effet désincitatif d'une augmentation de la pondération du critère environnemental sur les candidatures des PME : celles-ci semblent être prêtes à se confronter aux critères de sélection, sans toutefois être trop exposées au risque de mal répondre aux attentes du critère ».

6.2.2 Difficultés rencontrées

6.2.2.1 En matière de sous-traitance

L'étude de l'OIEP précitée constate que le cadre réglementaire de la sous-traitance est globalement bien perçu et connu mais des difficultés pratiques persistent. Parmi les difficultés et mauvaises pratiques identifiées par cette étude et le rapport d'information n°2076, l'on relève :

Au stade de l'attribution

- Les acheteurs recourent parfois trop facilement aux marchés globaux pour des raisons de simplicité/commodité, ces contrats pouvant générer de la sous-traitance en « cascade », chaque sous-traitant subissant une pression sur les prix et sur les conditions d'exécution pour maîtriser le coût global ;
- Une massification des besoins des acheteurs (volumes commandés, zones géographiques/structures concernées...) pouvant être défavorable aux PME.

Au stade de l'exécution

- Des préoccupations en matière de délai de paiement. Bien qu'il ne puisse pas être renoncé au paiement direct, « certaines entreprises souhaitent ne pas en bénéficier par crainte des délais associés et ne remplissent pas la partie du DC 4 afférente au paiement, afin d'être réglées par le titulaire du marché public et non par l'acheteur. Il peut aussi arriver que les sous-traitants soient déclarés, mais pas à 100 %, et qu'une partie reste payée par le titulaire ». Le déploiement de Chorus Pro362 est considéré dans ce contexte comme positif ainsi que les mesures d'augmentation de l'avance en faveur des TPE/PME ;

361 A. DESCHAMPS, « Développement durable et accès des PME aux marchés publics. Évaluation d'impact des clauses et critères sociaux et environnementaux », *Rapport à la direction des achats de l'État*, juillet 2024. Dans ce rapport, une clause fait référence "à une spécification technique dans l'exécution du contrat ou une condition d'exécution dans la définition du besoin de l'acheteur". Tandis que le "critère de sélection d'ordre social ou environnemental fait reposer une partie de la note de chaque offre reçue par l'acheteur sur des préoccupations [sic] relatives à l'insertion sociale ou à la protection de l'environnement" (p. 3, note infrapaginale 3).

362 Les factures devaient être obligatoirement déposées dans cet outil depuis le 1^{er} janvier 2020.

Au niveau du contrat de sous-traitance

- L'absence de révision des prix ;
- Des contraintes disproportionnées (application de pénalités élevées, exigences en matière sociale) ;
- Une asymétrie dans l'information (le titulaire a davantage d'informations sur le marché) ;
- Une pression exercée sur les prix ;
- Une concurrence européenne accrue pouvant générer des relations contractuelles difficiles pour les sous-traitants français ;
- L'imposition de « tickets d'entrée », à savoir une somme à verser à la commande par les sous-traitants au donneur d'ordre ;
- Le conditionnement de la commande au transfert de tout ou part des activités du sous-traitant à l'étranger ;
- L'apparition de « purs acheteurs » déconnectés des opérationnels qui visent uniquement leur propre rentabilité de court terme et ne prennent pas suffisamment en compte l'ensemble des composantes des coûts (« cachés ») ;
- La menace de rupture des relations commerciales ;
- Le report de la responsabilité sur le sous-traitant par l'obligation du sous-traitant de souscrire une assurance pour garantir l'ensemble des dommages découlant d'une mauvaise exécution du contrat ou d'un défaut de sécurité du produit ;
- Des rabais injustifiés lors de la facturation ;
- Des retards de paiement importants, les grandes entreprises étant celles qui respectent le moins les délais de paiement.

Suivant le rapport d'information n°2076, « *Ces mauvaises pratiques fragilisent généralement moins les sous-traitants de rang 1, dont les donneurs d'ordre sont plus dépendants, que les sous-traitants de rang inférieur, généralement plus petits et moins dotés pour faire face à ces mauvaises pratiques* ».

6.2.2.2 En matière de clauses durables

Difficultés de suivi de l'exécution

Un rapport de l'OCDE de juin 2025³⁶³ sur la promotion des marchés publics stratégiques et écologiques en France renseigne parmi les principales raisons pour lesquelles les considérations environnementales ne sont pas incluses dans les marchés publics les « *[d]ifficultés de suivi de l'exécution du marché et de la réalisation des considérations environnementales* ». Plusieurs difficultés sont relevées :

- « la séparation des tâches dans certaines structures fait que l'exécution des marchés est principalement la responsabilité des services prescripteurs, avec une intervention du service d'achat uniquement en cas de problèmes, blocages, ou nécessité d'avenants » ;
- Un manque de capacités et de connaissances techniques pour pouvoir suivre les clauses environnementales ;
- Un manque de ressources humaines et d'outils pour le suivi effectif des clauses.

Ce rapport constate que « *[l]a mise en œuvre des objectifs relatifs aux considérations sociales du PNAD [Plan national pour des achats durables] semble rencontrer plus de succès auprès des acheteurs. En effet, le volet social semble moins complexe à mettre en œuvre, et des outils d'accompagnement ont été mis en place pour accompagner les acheteurs. À ce titre, environ 480 facilitateurs accompagnent aujourd'hui les acheteurs,*

363 OCDE, *Promouvoir les marchés publics stratégiques et écologiques en France : Professionnaliser la fonction achats de l'État, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Paris, Éditions OCDE, 2025, disponible sur : <https://doi.org/10.1787/cf126d7b-fr>.

principalement les collectivités et les services de l'État, sur les consultations et la rédaction des marchés, le sourcing des publics et le suivi de la mise en œuvre des obligations d'insertion des publics bénéficiaires de la clause d'insertion. À contrario, l'élaboration de politiques d'achat responsable et l'utilisation de critères environnementaux dans les appels d'offres publics requièrent un ensemble de compétences à multiples facettes. [...] À ce titre, une professionnalisation efficace des acheteurs et le renforcement de leurs capacités en matière environnementale est nécessaire pour atteindre les objectifs de politique publique fixés » (p. 14). En outre, vu la quantité de textes réglementaires en la matière, il existe un risque de complexité et d'incohérences pour les acheteurs publics. Autrement, les « entreprises, par manque de capacité ou de connaissances, pourraient alors renoncer à participer aux appels d'offres » (p. 26).

Manque de connaissance du soutien existant

Ce rapport de l'OCDE précité informe aussi que des référents ministériels achats responsables ont été créés en 2016, au sein de chaque ministère pour faciliter la mise en œuvre des politiques environnementales dans les achats de l'État. Ces référents sont notamment responsables du suivi d'indicateurs de performance, de l'appui à la rédaction des clauses sociales et/ou environnementales et du suivi de l'exécution. Mais il existe un manque de connaissance de leur existence. Il existe aussi des référents régionaux et des guichets verts, qui sont des services de conseil environnemental proposé aux acheteurs publics. Ces réseaux sont fréquemment sollicités par les acheteurs en vue de l'intégration des considérations environnementales mais il existe des défis comme le manque de volonté politique encourageant les agents à recourir aux guichets et un manque de budget pour bénéficier d'un accompagnement plus avancé (nécessité de verser une cotisation).

6.2.3 Bonnes pratiques et recommandations

Les rapports précités, ainsi que le Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique³⁶⁴ et le rapport du Sénat français rendu en juillet 2025 au nom de la commission d'enquête sur les coûts et modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française³⁶⁵, identifient des bonnes pratiques et recommandations en matière de sous-traitance, de marchés publics stratégiques et écologiques, et d'accès des PME aux marchés publics.

D'un point de vue systémique

- Promouvoir davantage les outils existant à la disposition des acheteurs, notamment via une plateforme numérique sur les achats durables qui constituerait le point d'entrée des différentes ressources ;
- Faire la promotion des référents achats responsables par exemple par leur présence systématique lors de séminaires, la publication d'une lettre d'information...
- Réflexion sur la désignation d'un organisme de formation unique accessible à tous les acteurs de la fonction achat de l'État, chargé d'un socle de formation commun en présentiel et en ligne reconnu et labellisé ;
- Proposer la formation dans des lieux géographiques variés ou en ligne avec une évaluation préalable des besoins de formation en région ;
- Inclure la problématique des chaînes d'approvisionnement dans les formations, par exemple sur la certification et les audits réguliers des fournisseurs afin de s'assurer qu'ils garantissent le respect des critères environnementaux et sociaux ;

³⁶⁴ OCEP, *Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique*, juin 2019, disponible sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publicque/guide_de_bonnes_pratiques.pdf?v=1568209935.

³⁶⁵ Sénat français, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française*, 8 juillet 2025, disponible sur : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-les-couts-et-les-modalites-effectifs-de-la-commande-publique-et-la-mesure-de-leur-effet-dentrainement-sur-leconomie-francaise.html>.

- Développer la programmation, à tout le moins triennale, des achats et sa publicité ;
- L'établissement de chartes sectorielles et de conditions générales d'un contrat-type unique de sous-traitance ;
- Un plus grand dialogue entre donneurs d'ordre et sous-traitants par la création d'instances de dialogues et d'enquêtes par les donneurs d'ordre via un tiers indépendant auprès des sous-traitants.

Au stade de l'attribution

- La sollicitation plus fréquente des acheteurs du contrat de sous-traitance ;
- Mieux équilibrer la pondération des critères (prix/qualité) ;
- Promouvoir les groupements momentanés d'entreprises ;
- Allonger les délais de remise d'offre ;
- Systématiser la contractualisation entre titulaires et sous-traitants. Le contrat de sous-traitance ne devant pas être formalisé par écrit ;
- Faire bénéficier les sous-traitants des mêmes avantages financiers que le titulaire (équilibre économique) et ne pas reporter les exigences contractuelles, comme les clauses sociales ou environnementales, qui sont difficiles à mettre en œuvre ;
- Réfléchir à établir une liste des documents que l'acheteur doit obligatoirement demander aux sous-traitants et éventuellement d'autres éléments ;
- Dès le stade des offres, questionner les entreprises sur la sous-traitance ;
- Recourir aux études de marché ou sourcing qui permettent notamment d'examiner l'opportunité d'utiliser les marchés comme levier stratégique pour atteindre un objectif par exemple d'accès des PME ;
- Réserver une part des marchés publics aux PME sur base d'objectifs annuels et réserver les marchés en-dessous de certains seuils, sauf en cas de première procédure infructueuse ;
- Créer une plateforme d'évaluation des fournisseurs complétée entre autres par l'administration fiscale et la sécurité sociale consultable par les acheteurs publics et pouvant délivrer une attestation de non-exclusion (passeport commande publique) ;
- Favoriser le recours aux variantes ;
- Inciter tous les acheteurs publics à porter à 30 % le taux d'avance pour les TPE et les PME ;
- La négociation peut favoriser l'accès des PME aux marchés publics. Il faudrait donc permettre aux pouvoirs adjudicateurs de recourir librement et sans justification à la négociation (dans le cadre de la révision des directives européennes).

Au stade de l'exécution

- L'organisation de réunions de lancement impliquant les sous-traitants ;
- Le partage d'un tableau de suivi régulièrement mis à jour, indiquant la nature et le montant des prestations sous-traitées ;
- Le rappel aux maîtres d'ouvrages et d'œuvre leur obligation de vigilance sur les chantiers concernant la lutte contre le travail illégal ;
- La sollicitation plus fréquente des acheteurs du contrat de sous-traitance ;
- Renforcer les contrôles sur site ;
- La sollicitation plus fréquente des acheteurs du contrat de sous-traitance ;
- Réduire le risque de change pesant sur les sous-traitants : ces derniers devraient pouvoir être payés en euro par leur donneur d'ordre établi en France ;
- Soutenir l'adoption de dispositions protectrices pour les sous-traitants au niveau européen dont celle de prévoir que les garanties à respecter en matière de rémunération par les sous-traitants nationaux doivent être également respectées par les sous-traitants étrangers ;

- Prévoir des pénalités conséquentes en cas de sous-traitance non déclarée, après mise en demeure préalable et suspension de la prestation jusqu'à régularisation ;
- Interdire à une entreprise sous-traitante de sous-traiter plus d'un tiers du travail sans l'autorisation du donneur d'ordre, et éventuellement obtenir l'autorisation du maître de l'ouvrage ;
- Mieux lutter contre le non-respect des délais de paiement et les réclamations tardives des donneurs d'ordre, notamment par le biais d'une politique de « name and shame » (par exemple, la publication d'un classement national public des entreprises contrôlées par les commissaires aux comptes) ;
- Éviter les réclamations tardives des donneurs d'ordre en inscrivant dans la loi l'obligation pour le donneur d'ordre de fournir un document formalisant la réception des produits et étudier l'opportunité d'inscrire dans la loi l'obligation pour le donneur d'ordre de fournir un document certifiant la conformité des marchandises ou services au contrat ;
- Un rapprochement entre les fonctions acheteur et prescripteur pourrait s'opérer pour s'assurer du respect des clauses environnementales si le service prescripteur est chargé du suivi du contrat ;
- Revoir les fonctionnalités des systèmes d'information pour permettre aux acheteurs et prescripteurs de recevoir la documentation nécessaire pour la vérification du respect des clauses environnementales ;
- Développer des outils pratiques pour aider au suivi des clauses comme un outil bureautique/système d'information de suivi de l'exécution des clauses s'appuyant sur des indicateurs de performance clés facilement vérifiables et liés au droit du contractant de demander un paiement.
- Garantir le versement automatique des intérêts moratoires en cas de retard de paiement et communiquer à tous les acheteurs publics les conséquences pour les entreprises en cas de retards.

Au stade du monitoring

- Disposer de statistiques publiques précisées et actualisées par filière pour mieux connaître le tissu français de sous-traitants (localisation, taille de l'entreprise, savoir-faire...) ;
- Réfléchir à l'opportunité de mettre en place un Observatoire des pratiques de la sous-traitance ;
- Mesurer régulièrement le taux de participation sur la plateforme d'entrée des différentes ressources précitée et s'assurer de sa mobilisation ;
- Développement d'outils ou de modèles types pour aider les acheteurs à suivre la mise en œuvre de considérations environnementales. Par exemple, un modèle de rapport sur les marchés environnementaux, une communication régulière sur l'option « considération environnementale » ;
- Mise en place d'enquêtes et d'évaluations périodiques auprès de pouvoirs adjudicateurs obtenant de mauvais résultats en matière de marchés publics environnementaux ou des entreprises ne participant aux appels d'offres incluant des clauses environnementales ;
- Création d'une base de données recensant les acheteurs pour aider à définir la stratégie la plus efficace pour développer une offre de formation répondant au mieux aux besoins de chaque métier de la fonction achat ;
- Accompagner les petits acheteurs dans leur recensement des données de la commande publique ;
- La signature d'une charte locale ou d'un label, pilotés par des indicateurs de suivi pour mesurer l'effectivité des engagements pris.

6.3 Aware worksite³⁶⁶

Le concept « Aware worksite » a été développé par Hoas (la fondation pour le logement des étudiants dans la Région d'Helsinki). Ce concept a pour objectif de garantir que tous les sites de travaux (de cette fondation) partagent les mêmes objectifs socio-responsables. Les travailleurs sont au cœur de ce concept (peu importe

³⁶⁶ <https://hoas.fi/en/aware-worksite/>.

la société pour laquelle ils travaillent). Des enquêtes sont régulièrement faites pour mesurer la performance et le bien-être du lieu de travail. Les travailleurs sont encouragés à partager leurs expériences, opinions et suggestions. Les résultats des enquêtes sont partagés avec tout le monde travaillant sur le site et sont aussi disponibles sur le site sous forme de « snapshot ». Des mesures sont ensuite planifiées sur base des réponses, avec les contractants sur le site. En parallèle, un canal de signalement existe sur le site par lequel il est possible de signaler des violations ou problèmes graves sur le site, de façon anonyme ou non. Hoas offre gratuitement la possibilité d'adopter le concept Aware worksite. Les parties l'utilisant acceptent des principes communs. Pour sa part, Hoas exige de ses contractants d'appliquer ce concept.³⁶⁷

PARTIE 3

L'ANALYSE DE LA SITUATION

EN RÉGION WALLONNE

7 TAILLE ET COMPOSITION DES CHAINES DE SOUS-TRAITANCE

RÉSUMÉ

Afin de recueillir des données empiriques relatives à la réalité concrète de la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics, les données administratives de la « Déclaration de travaux » applicable aux travaux dans l'état immobilier en cours en 2024 sont analysées. Cette analyse permet d'avoir une vue de l'ampleur et du profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction, et de confronter cette réalité aux objectifs définis dans la Stratégie wallonne de la commande publique responsable.

Un total de 6 160 déclarations uniques de travaux étaient en cours en 2024 dans le cadre des marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction. Ces déclarations concernaient 568 commettants uniques, 1 093 entrepreneurs uniques et 11 237 sous-traitants uniques. La majorité des commettants sont des administrations publiques communales (45 %) et des CPAS (12,5 %).

En moyenne, une chaîne de sous-traitance dans les marchés publics en Wallonie compte 8,5 entreprises actives, dont 1,2 entrepreneurs principaux et 7,3 sous-traitants. Plus de la moitié des chaînes de sous-traitance (50,5 %) sont constituées de quatre entreprises au maximum.

La structure verticale des chaînes peut être analysée en observant le niveau maximal auquel des sous-traitants interviennent et en vérifiant le respect de la limitation de la chaîne applicable aux marchés publics dans le secteur de la construction. Environ 8,6 % des déclarations ne contiennent aucun sous-traitant. Deux chaînes sur trois comportent un seul niveau de sous-traitance, tandis qu'une chaîne sur cinq en compte deux. 4,2 % atteignent trois niveaux, et seulement 0,2 % impliquent quatre niveaux ou plus. Par ailleurs, plus des trois quarts des sous-traitants sont actifs au premier niveau de sous-traitance.

Concernant le pays d'établissement des entreprises, 21,6 % des déclarations font apparaître au moins un sous-traitant ou entrepreneur étranger. Ce pourcentage est nettement plus élevé en Flandre (31,7 %). Au total, 14,3 % des sous-traitants sont établis à l'étranger, ce qui signifie que 85,6 % des sous-traitants actifs dans les chaînes de sous-traitance des marchés publics wallons de la construction sont belges. De plus, il apparaît que la part des sous-traitants non belges augmente à mesure que l'on descend dans la chaîne, en raison notamment d'une hausse des sous-traitants polonais. Une combinaison intéressante à analyser est celle du pays d'établissement d'un sous-traitant étranger et de l'activité qu'il y exerce. Une spécialisation semble particulièrement marquée chez les sous-traitants portugais et luxembourgeois. En effet, plus de trois **sous-traitants portugais** sur dix (31,8 %) réalisent des travaux de maçonnerie et de bétonnage, tandis que 30,2 % des **sous-traitants luxembourgeois** exécutent des travaux de route. Les **sous-traitants polonais**, quant à eux, sont principalement actifs dans les travaux de maçonnerie et de bétonnage (22,6 %) ainsi que dans les travaux de couverture de construction et travaux hydrofuges (18,9 %). Pour les **sous-traitants français**, les activités principales sont mieux réparties : environ 15 % exécutent des travaux de route ou des travaux de terrassement. De plus, on constate que les activités varient en fonction de la proximité des pays. Les voisins

de la Wallonie (France et Luxembourg) sont spécialisés dans les travaux routiers, tandis que les pays plus éloignés (Portugal et Pologne) se concentrent sur des travaux de maçonnerie et de bétonnage.

La grande majorité des entrepreneurs (98,4 %) et des sous-traitants (85,7 %) dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers de donneurs d'ordre publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique. Au premier niveau de sous-traitance, 91,3 % des sous-traitants sont encore établies en Belgique. Ce n'est qu'au deuxième niveau de sous-traitance et aux niveaux inférieurs que le pourcentage de sous-traitants établis en Belgique est nettement inférieur (79,1 % au niveau 2 et 66,8 % au niveau 3). Au total, 87,4 % des entreprises présentes dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers des pouvoirs publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique. Cela donne l'impression que l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable est déjà largement atteint. Cela soulève en outre la question de savoir si la limitation de la chaîne de sous-traitance sur les chantiers de marchés publics a un impact sur le nombre de sous-traitants belges et étrangers. Les données disponibles ne permettent pas de se prononcer de manière univoque à ce sujet. Une étude précédente³⁶⁸ a montré que plus on descend dans la chaîne de sous-traitance, plus la part des sous-traitants étrangers est élevée. Cependant, en chiffres absolus, la majorité des sous-traitants étrangers étaient présents au deuxième ou au troisième niveau de sous-traitance.

56 % des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics wallons de la construction comptent au moins un **indépendant**. Dans 7 % des déclarations, au moins un des entrepreneurs est indépendant. Au total, environ quatre entreprises sur dix présentes dans les chaînes de sous-traitance seraient des indépendants. Ces résultats suggèrent que les indépendants représentent une part significative des entreprises actives dans les marchés publics.

Enfin, une question importante concerne **la concentration des relations de collaboration entre entrepreneurs et sous-traitants**. Une forte concentration pourrait compliquer la réalisation de l'objectif 2 de la Stratégie de la commande publique responsable, qui vise à faciliter l'accès des entreprises wallonnes aux marchés publics, à renforcer la concurrence et à encourager la création de partenariats durables. À cet égard, 12 % des entrepreneurs principaux sont impliqués dans dix marchés publics ou plus. Il apparaît également que l'entrepreneur principal le plus souvent mentionné dans les déclarations de travaux est impliqué dans 5,7 % de toutes les déclarations uniques, le deuxième dans 2,7 % et le troisième dans 2,2 % de toutes les déclarations uniques. Une analyse détaillée des déclarations de travaux de ces trois principaux entrepreneurs semble suggérer qu'il existe une certaine concentration des relations de collaboration entre eux et leurs sous-traitants de premier niveau. Ces constatations pourraient indiquer que toutes les entreprises wallonnes (en tant que sous-traitants) n'ont pas un accès égal aux marchés publics, notamment si elles ne font pas partie du réseau d'un entrepreneur donné. Une telle concentration pourrait également être plus marquée dans certaines régions pour certains types de travaux. Cependant, les données disponibles ne permettaient pas d'étudier ce phénomène en détail.

7.1 Explication de la notion de 'déclaration de travaux'

Une déclaration de travaux est obligatoire pour les activités relevant des articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969³⁶⁹.

368 L. DE SMEDT et F. DE WISPELAERE, *Unravelling the Subcontracting Chain in Construction Works. Declaration of Works in Immovable Property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven, 2024, disponible sur : <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>.

369 Loi du 27 juin 1969 précitée, art. 30*bis* et 30*ter*.

- **Les travaux '30bis' :**
 - Les travaux immobiliers, à l'exception de certaines activités des secteurs de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture qui sont explicitement exclues du champ d'application ;
 - La livraison du béton prêt à l'emploi visée à l'article 1, a, alinéa 4, vingt-huitième tiret de l'arrêté royal du 4 mars 1975 instituant la Commission paritaire de la construction et fixant sa dénomination et sa compétence et en fixant le nombre de membres.

Ces travaux sont déclarés à l'Office national de Sécurité Sociale (ONSS), et certains le sont aussi à Constructiv et au Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

- **Les travaux '30ter'** relevant de la commission paritaire du gardiennage et/ou de surveillance, et des entreprises effectuant certaines activités du secteur de la viande. Ces travaux sont déclarés à l'Office national de Sécurité Sociale (ONSS).

Les données qui nous ont été fournies concernent la déclaration de travaux immobiliers, ce qui relève donc de l'article 30bis. Le terme « tout travail immobilier » est défini légalement comme suit ³⁷⁰: « *Soit tout travail de construction, de transformation, d'achèvement, d'aménagement, de réparation, d'entretien, de nettoyage et de démolition de tout ou partie d'un immeuble par nature³⁷¹ ainsi que toute opération comportant à la fois la fourniture d'un bien meuble et son placement dans un immeuble de manière telle que ce bien meuble devienne immeuble par nature (art. 19, § 2 du Code).* » (ONSS, 2024 : 14).

Comme il ressort de cette définition, les travaux immobiliers ne se limitent pas uniquement au secteur de la construction, mais doivent être interprétés dans un sens plus large. Étant donné que le terme « travaux immobiliers » est relativement lourd, le présent rapport utilise de manière générale le terme « travaux de construction ». Nous sommes conscients que les travaux immobiliers ne se limitent pas aux seuls travaux de construction, mais dans le présent rapport, ce dernier terme est utilisé comme synonyme du premier.

Une déclaration doit être introduite pour les travaux immobiliers portant sur³⁷² :

- chaque contrat « donneur d'ordre / commettant - entrepreneur déclarant » à partir de 5 000 € (htva) avec au moins 1 sous-traitant ; ou
- chaque contrat « donneur d'ordre / commettant - entrepreneur déclarant » à partir de 30 000 € (htva) avec ou sans sous-traitant.

Dès que plusieurs sous-traitants sont engagés (deux ou plus), aucun seuil minimal n'est plus d'application (ONSS, communication personnelle, 13 juin 2025). Dans ce cas, chaque contrat doit être déclaré par l'entrepreneur. Un seuil de 5 000 € s'applique lorsqu'un seul sous-traitant est impliqué, tandis qu'un seuil de 30 000 € s'applique lorsqu'il y a ou non recours à un sous-traitant. Des exemples (voir Tableau 7.1) permettent d'illustrer clairement dans quels cas une déclaration doit ou non être introduite.

370 ONSS, *Avis aux entrepreneurs de certains travaux et aux commettants / donneurs d'ordre*, 2024, disponible sur : https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/documents/pdf/Avis_aux_entrepreneurs_et_commettants_F.pdf?v=5.

371 Exemples d'immeubles par nature : le sol et le sous-sol ; les bâtiments : habitations individuelles, immeubles à appartements, bâtiments publics, usines, bungalows, chalets, fermes, garages.

372 https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/general/declaration_bis.htm.

TABLEAU 7.1 Exemple : déclaration ou non des travaux dans l'état immobilier en vertu de l'article « 30bis »

Montant contrat (en €)	Sous-traitants	A déclarer
35 000	0	Oui
15 000	2	Oui
15 000	0	Non
5 075	0	Non
5 075	1	Oui
3 000	0	Non
3 000	1	Non
3 000	2	Oui

Source : Sécurité sociale (2025b)

La déclaration doit être effectuée par l'entrepreneur à qui le donneur d'ordre / commettant (maître d'ouvrage) a fait appel³⁷³. La déclaration doit être effectuée avant le début des travaux. Avant de commencer tous travaux visés, l'entrepreneur à qui le commettant fera appel devra communiquer à l'ONSS toutes les informations nécessaires destinées à en évaluer l'importance et à en identifier le commettant, et, le cas échéant, les sous-traitants, à quelque stade que ce soit³⁷⁴. Si au cours de l'exécution des travaux, d'autres sous-traitants interviennent, cet entrepreneur devra, au préalable, en avertir l'ONSS à cette fin, chaque sous-traitant qui fera à son tour appel à un autre sous-traitant, devra préalablement en avertir par écrit l'entrepreneur. Une application WEB est disponible pour effectuer les déclarations : il s'agit de la DDT (Déclaration De Travaux) accessible via le portail de la sécurité sociale sous le titre « entreprise » / travailler avec des contractants^{375,376}

Bien que les données fournies ne concernent que les déclarations de travaux effectivement enregistrées, ce qui laisse possible l'existence de cas de sous-déclaration ou de non-déclaration difficile à quantifier, des sanctions sont prévues lorsque les travaux ne sont pas déclarés ou ne le sont pas dans les délais impartis par l'entrepreneur. Des sanctions s'appliquent également lorsque le sous-traitant omet de signaler par écrit à l'entrepreneur qu'il fait appel à un ou plusieurs autres sous-traitants³⁷⁷. *L'entrepreneur* qui ne se conforme pas à l'obligation de déclarer les travaux est redevable à l'ONSS d'une somme équivalente à 5 % du montant total des travaux, la T.V.A. non comprise, qui n'ont pas été déclarés. *Le sous-traitant* qui omet de signaler par écrit à l'entrepreneur l'appel fait à un ou plusieurs autres sous-traitants est lui-même redevable à l'ONSS d'une somme égale à 5 % du montant total des travaux, hors T.V.A., qu'il a confiés à son ou ses sous-traitants. Si la somme réclamée à l'entrepreneur résulte d'une faute d'un sous-traitant, cette somme est diminuée à concurrence du montant qui a été effectivement payé à l'ONSS, pour cette faute, par le sous-traitant en question.

L'ONSS développe également des campagnes d'informations qui révèlent que certains acteurs sont mal informés quant à leurs obligations (ONSS, 2023). Elle organise aussi des inspections, qui révèlent des infractions, parfois graves aux obligations de déclarations. Tant pour les activités relevant de l'article 30bis que pour celles relevant de l'article 30ter, il existe également une obligation de retenue. Les donneurs d'ordre/commettants, entrepreneurs et sous-traitants qui exécutent (ou font exécuter) les activités décrites ci-dessous doivent vérifier si leurs entrepreneurs ou sous-traitants ont des dettes fiscales ou sociales³⁷⁸. Si c'est

373 *Ibidem*.

374 ONSS, *Avis aux entrepreneurs de certains travaux et aux commettants / donneurs d'ordre*, op. cit.

375 Voir https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/general/declaration_bis.htm.

376 ONSS, *Avis aux entrepreneurs de certains travaux et aux commettants / donneurs d'ordre*, op. cit.

377 ONSS, *Avis aux entrepreneurs de certains travaux et aux commettants / donneurs d'ordre*, op. cit..

378 https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/30bis/index.htm.

le cas, ils doivent retenir un certain pourcentage du montant de leur facture et le verser à l'ONSS (dettes sociales) ou au SPF Finances (dettes fiscales).

Pour les travaux immobiliers (à l'exception des activités de maintenance et de nettoyage), un enregistrement de présence est obligatoire, appelé Checkinetwork³⁷⁹. Cette obligation s'applique aux chantiers où sont exécutés des travaux dont le montant total hors TVA est égal ou supérieur à un seuil spécifique (500 000 €). Des sanctions sont également prévues en cas de non-enregistrement.³⁸⁰

LÉGISLATION BELGE RELATIVE À LA SOUS-TRAITANCE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

La législation belge en matière de marchés publics est régie par la LMP, applicable aux marchés conclus depuis le 30 juin 2017. Deux arrêtés royaux y occupent également une place essentielle :

- l'arrêté royal du 14 janvier 2013 fixant les règles générales d'exécution des marchés publics ;
- l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

Les dispositions des articles 12/3 et suivants de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité (disposées insérées par l'arrêté royal du 22 juin 2017) interdisent la mise en place de chaînes de sous-traitance jugées excessivement longues. Cette interdiction s'inscrit dans la lutte contre le dumping social.

Dans les secteurs particulièrement sensibles à la fraude³⁸¹, la chaîne de sous-traitance doit être strictement limitée, indépendamment du montant estimé du marché, selon les modalités suivantes :

- Marchés de travaux classés dans une catégorie (art. 4 de l'AR du 26 septembre 1991 relatif à l'agrément des entrepreneurs³⁸²) : maximum trois niveaux (sous-traitant direct, sous-traitant de deuxième niveau et sous-traitant de troisième niveau) ;
- Marchés de travaux classés dans une sous-catégorie : maximum deux niveaux (sous-traitant direct et sous-traitant de deuxième niveau) ;
- Marchés de services dans un secteur sensible à la fraude : maximum deux niveaux.

Un quatrième niveau de sous-traitance peut toutefois être autorisé, sous réserve de l'accord écrit préalable du pouvoir adjudicateur, sauf en cas de circonstances imprévisibles. Dans ce cas, celles-ci doivent être signalées par écrit dans un délai de 30 jours à compter de leur survenance. Ces circonstances doivent être raisonnablement imprévisibles lors de l'introduction de l'offre, inévitables, et leurs conséquences inévitables malgré tous les efforts raisonnables de l'entrepreneur³⁸³.

En résumé, la réglementation limite la chaîne de sous-traitance à deux ou trois niveaux, avec une exception possible pour un quatrième niveau dans des cas justifiés.³⁸⁴

379 https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/checkinetwork/general/construction-works.htm#01.

380 Pour un aperçu des responsabilités et sanctions, voir https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/checkinetwork/documents/pdf/sanctions_F.pdf.

381 La notion de « secteur sensible à la fraude » est définie à l'article 2, 25°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité comme suit :

« marché dans un secteur sensible à la fraude » :

a) un marché de travaux ; ou

b) un marché de services conclu dans le cadre des activités visées à l'article 35/1 de la loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération des travailleurs, qui relèvent du champ d'application de la responsabilité solidaire en matière de dettes salariales."

382 Arrêté royal du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux, *M.B.*, 18 octobre 1991.

383 "Sans préjudice de l'article 78/1, dans les cas prévus ci-après, un niveau supplémentaire de sous-traitance est néanmoins possible : 1° lors de la survenance de circonstances qui n'étaient pas/ raisonnablement prévisibles au moment de l'introduction de l'offre, qui ne pouvaient être évitées et dont les conséquences ne pouvaient être obviées bien que les opérateurs économiques aient fait toutes les diligences nécessaires et pour autant que ces circonstances aient été portées par écrit à la connaissance du pouvoir adjudicateur endéans les trente jours de leur survenance ; ou 2° moyennant un accord écrit préalable du pouvoir adjudicateur." Arrêté royal du 14 janvier 2013, art. 12/3, § 2, al. 2.

384 Concrètement, cela signifie ce qui suit :

La violation de cette interdiction permettait au pouvoir adjudicateur d'enclencher la sanction prévue par l'arrêté royal du 14 janvier 2013 (article 12/3 §3), à savoir une « pénalité journalière d'un montant de 0,2 pour cent de montant initial du marché » (avec des maxima prévus dans la disposition). Comme la mise en œuvre de cette sanction dépendait du pouvoir adjudicateur, elle n'était pas fréquemment invoquée. Des sanctions et mécanismes de contrôle plus effectifs ont été introduits récemment. La loi du 15 mai 2024 modifiant le droit pénal social et diverses dispositions du droit du travail a été publiée au Moniteur belge le 21 juin 2024 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024.

Cette loi introduit également l'article 147, qui dispose : « *Il est interdit à un sous-traitant de sous-traiter la totalité de l'exécution du contrat qu'il a conclu avec son propre cocontractant. Il est également interdit pour un sous-traitant de conserver uniquement la coordination de l'exécution du contrat.* » Ceci implique que la violation de cette interdiction emporte également des sanctions pénales.

Autrement dit, un sous-traitant ne peut plus déléguer l'intégralité des prestations à un autre sous-traitant ni se limiter à une fonction de coordination. Cette mesure vise à lutter contre la sous-traitance purement financière, qui affaiblit la transparence et les responsabilités sur les chantiers publics.

7.2 Déclaration des travaux : description des données fournies

Comme indiqué ci-dessus, les données fournies concernent la déclaration des travaux immobiliers actifs en 2024, pour lesquels le maître d'ouvrage est une entité publique en Belgique. Ces déclarations peuvent avoir été créées avant 2024, à condition que les travaux restent actifs en 2024.

La sélection des maîtres d'ouvrage a été faite sur la base de leurs numéros à la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE). Lors de la création d'un numéro ONSS, les services d'identification de la ONSS déterminent le type d'entreprise concernée ; certaines séries spécifiques de numéros ONSS sont réservées aux institutions publiques. Ainsi, nous pouvons affirmer avec certitude que les données fournies concernent uniquement des déclarations de travaux pour des marchés publics.

Les données fournies comprennent 177 499 enregistrements, chacun comportant 14 variables. Chaque enregistrement représente une entreprise dans une déclaration donnée ; une entreprise peut apparaître plusieurs fois dans le jeu de données, car elle peut être active dans plusieurs déclarations. Les 14 variables sont les suivantes :

- **Rôle** : Commettant, entrepreneur ou sous-traitant.³⁸⁵

Un adjudicataire confie l'exécution d'une partie du marché à un sous-traitant (niveau 1). Ce sous-traitant peut, à son tour, recourir à un autre sous-traitant (niveau 2), lequel peut également désigner un sous-traitant (niveau 3). Le cas échéant, ce dernier peut encore confier une partie des travaux à un sous-traitant supplémentaire (niveau 4).

³⁸⁵ Dans la loi du 27 juin 1969 précitée, ces notions sont définies comme suit. Par commettant / donneur d'ordre il y a lieu d'entendre : "quiconque donne ordre d'exécuter ou de faire exécuter des travaux pour un prix" (loi du 27 juin 1969 précitée, art. 30bis, § 1^{er}, 2^o et 30ter, § 1^{er}, 2^o) ; de manière générale, le commettant personne-physique qui agit à des fins strictement privées n'est pas concerné par les dispositions de l'article 30bis, ni par l'article 30ter. Par entrepreneur, il y a lieu d'entendre : "- quiconque s'engage, pour un prix, à exécuter ou à faire exécuter des activités pour un donneur d'ordre ; - chaque sous-traitant par rapport aux sous-traitants suivants" (loi du 27 juin 1969 précitée, art. 30bis, § 1^{er}, 3^o et 30ter, § 1^{er}, 3^o). Il est, en outre, précisé que : « est assimilé à l'entrepreneur : a) tout entrepreneur qui est son propre donneur d'ordre, c'est-à-dire qui effectue ou fait effectuer pour son propre compte des travaux visés au §1^{er} 1^o, a) (travaux immobiliers), afin d'aliéner ensuite en tout ou en partie ce bien immobilier ; b) tout entrepreneur (...) qui effectue pour son propre compte des travaux visés au §1^{er} 1^o, a) (travaux immobiliers) » (loi du 27 juin 1969 précitée, art. 30bis, § 7, al. 5). Par sous-traitant, il y a lieu d'entendre : "quiconque s'engage, soit directement, soit indirectement, à quelque stade que ce soit, à exécuter ou à faire exécuter pour un prix, le travail ou une partie du travail confié à l'entrepreneur, ou à mettre des travailleurs à disposition à cet effet." (loi du 27 juin 1969 précitée, art. 30bis, § 1^{er}, 4^o et 30ter, § 1^{er}, 4^o).

- **Niveau** : Indication du niveau auquel se situe l'entreprise, variant de 0 à 7.
 - Le niveau 0 correspond toujours au commettant.
 - Le niveau 1 correspond toujours au déclarant (l'entrepreneur responsable de la déclaration des travaux).
 - Les niveaux 2 à 7 correspondent aux sous-traitants éventuels.
- **Pays** : Pays d'établissement de l'entreprise, basé sur l'adresse indiquée dans la déclaration des travaux.
- **Région des travaux** : Région du maître d'ouvrage, déterminée à partir du code postal du chantier. Valeurs possibles : Bruxelles, Flandre, Wallonie.
- **Destination des travaux** : Code de destination tel qu'indiqué dans la déclaration des travaux. Cette variable peut prendre 26 valeurs différentes et concerne la destination du bâtiment. Les codes sont présentés dans le Tableau a2.1 de l'Annexe 2. En l'absence de cette variable, il s'agit de déclarations antérieures à 2015.
- **Montant du contrat (en €, HTVA)**
 - Au niveau 0, somme des contrats sous-jacents.
 - Aux niveaux 1 à 7, valeur du contrat spécifique auquel le déclarant et les sous-traitants participent.
- **Activité 1** : Codes d'activité tels qu'indiqués dans la déclaration des travaux (varient de 1 à 28). S'applique uniquement aux sous-traitants. Chaque sous-traitant doit déclarer au moins une activité et peut en déclarer jusqu'à quatre. Les codes sont détaillés dans le Tableau a2.2 de l'Annexe 2.
- **Activité 2, 3, 4** : Même description que pour Activité 1.
- **Code NACE** : Code NACE³⁸⁶ de l'entreprise, basé sur le répertoire des employeurs de l'ONSS. Si absent, il s'agit soit d'un indépendant, soit d'une entreprise étrangère.
- **Déclaration** : Référence anonymisée à la déclaration, permettant de relier les niveaux 1 à 7 à la déclaration correspondante de niveau 0. Chaque ligne portant la même référence appartient à la même déclaration.
- **Contrat** : Référence anonymisée du contrat. Non présente au niveau 0 (commettant), car plusieurs contrats peuvent figurer dans une même déclaration. Permet de relier les niveaux 2 à 7 au commettant de niveau 1. Chaque entrepreneur et sous-traitant partageant la même référence fait partie du même contrat.
- **Entreprise** : Référence anonymisée à l'entreprise. Chaque ligne avec la même référence correspond à la même entreprise. Une entreprise peut être active dans plusieurs déclarations.

Un exemple concret permet d'illustrer la structure des données fournies, ainsi que les informations qu'elles peuvent révéler sur les caractéristiques et l'ampleur des chaînes de sous-traitance. Le Tableau 7.2 présente un exemple de déclaration de travaux, visualisé ensuite dans la Figure 7.1.

Toutes les lignes de cet exemple partagent la même référence de déclaration, ce qui signifie qu'il s'agit d'une seule déclaration de travaux, relative à un chantier situé en Wallonie. Cette déclaration implique huit

386 Pour plus d'informations concernant le code NACE-BEL 2025 : <https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/nace-bel-2025>.

entreprises, chacune identifiée par une référence unique. Elle comprend : un commettant (niveau 0), deux entrepreneurs (niveau 1), quatre sous-traitants de niveau 2, et un sous-traitant de niveau 3. Sur la base des références de contrat, on peut déduire que l'entrepreneur représenté en bleu au niveau 1 est lié à quatre sous-traitants au niveau 2, ainsi qu'à un sous-traitant supplémentaire au niveau 3.³⁸⁷ En revanche, l'entrepreneur représenté en orange au niveau 1 ne dispose d'aucun sous-traitant. La dimension verticale de la figure indique un niveau maximal de 3, ce qui signifie que cette déclaration comprend deux niveaux de sous-traitance. La dimension horizontale révèle que le niveau 2 est le plus étendu, avec quatre sous-traitants actifs à ce niveau.

Le montant total de cette déclaration de travaux s'élève à 174 677,24 €, réparti comme suit : 93 545,92 € pour l'entrepreneur représenté en orange, et 81 131,32 € pour l'entrepreneur représenté en bleu ainsi que ses cinq sous-traitants.

Cette déclaration concerne un bâtiment destiné à l'enseignement et à la recherche scientifique (code de destination 5 – voir Tableau a2.1 en Annexe 2). Le code NACE du commettant est 84114 – Administration publique communale, à l'exception des CPAS. Celui de l'entrepreneur en bleu est 41001 – Construction générale de bâtiments résidentiels, celui de l'entrepreneur en orange est 43410 – Travaux de couverture, et celui de l'avant-dernier sous-traitant (rattaché à l'entrepreneur en bleu) est 43341 – Travaux de peinture de bâtiments. Quatre entreprises ne disposent pas de code NACE dans les données. Il s'agit vraisemblablement soit de travailleurs indépendants, soit d'entreprises étrangères. Il est probable qu'il s'agisse de trois sous-traitants belges indépendants (niveau 2) et d'une entreprise étrangère (niveau 3), cette dernière ayant la Pologne comme pays d'établissement.

Chaque sous-traitant doit déclarer au minimum une activité, et au maximum quatre. Dans cette déclaration, quatre sous-traitants ont déclaré une seule activité, tandis qu'un sous-traitant en a déclaré deux. Les activités déclarées dans ce cas sont les suivantes : Pose de câbles et de canalisations diverses (code 5) ; Travaux d'isolation thermique et/ou acoustique (code 9) ; Travaux de plafonnage (code 13) ; Travaux de peinture, décors et tapissage (code 14) ; Travaux de revêtements de murs et de sols (hors bois) (code 17) (voir Tableau a2.2 en Annexe 2).

TABLEAU 7.2 Exemple de chaîne de sous-traitance dans la base de données des déclarations de travaux, extrait fictif tiré d'une base de données Excel

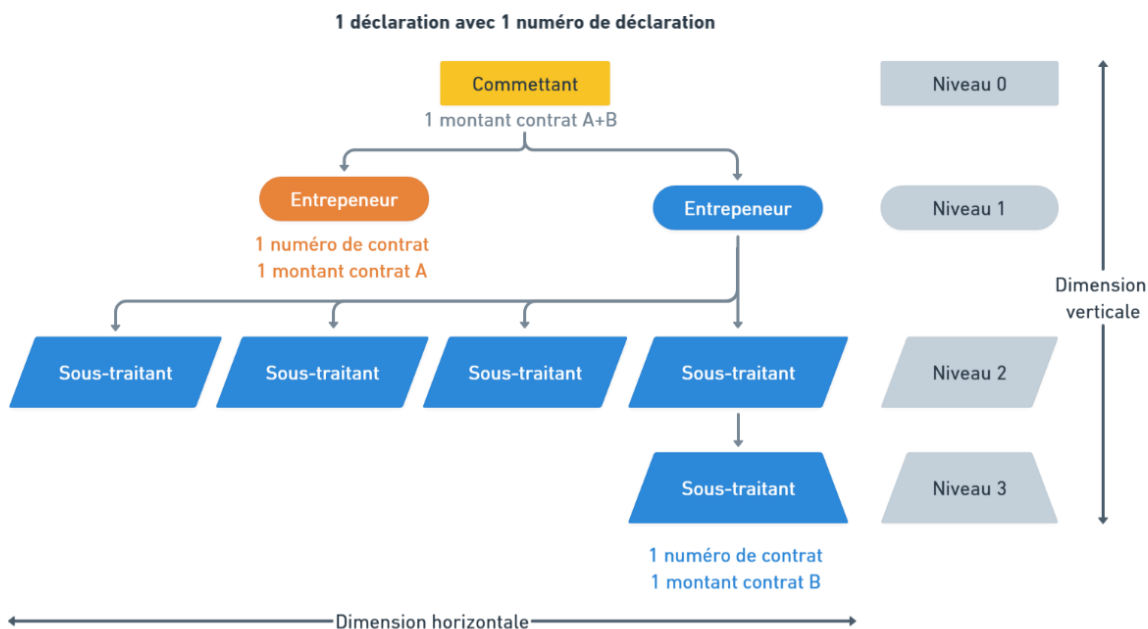
Rôle	Niveau	Pays	Region des travaux	Destination des travaux	Montant du contrat	Activité 1	Activité 2	Activité 3	Activité 4	Code NACE	Déclaration	Contrat	Entreprise
Commettant	0	Belgique	Wallonie	5	174 677,24					84114	7158186		1777985
Entrepreneur	1	Belgique	Wallonie	5	81 131,32					41001	7158186	7158187	42695
Entrepreneur	1	Belgique	Wallonie	5	93 545,92					43410	7158186	8294138	4789881
Sous-traitant	2	Pologne	Wallonie	5	81 131,32	17					7158186	7158187	4922390
Sous-traitant	2	Belgique	Wallonie	5	81 131,32	5					7158186	7158187	908
Sous-traitant	2	Belgique	Wallonie	5	81 131,32	9	13				7158186	7158187	1689504
Sous-traitant	2	Belgique	Wallonie	5	81 131,32	14				43341	7158186	7158187	4050557
Sous-traitant	3	Pologne	Wallonie	5	81 131,32	17					7158186	7158187	5762864

* Il s'agit d'un exemple fictif, élaboré par les auteurs. Les couleurs ont été ajoutées par ceux-ci afin de mieux illustrer le lien avec la représentation visuelle dans la Figure 7.1.

Source : Exemple fictif créé par les auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

387 En revanche, les données ne permettent pas d'établir les liens hiérarchiques directs entre sous-traitants. Dans cet exemple fictif, on sait que les cinq dernières lignes, correspondant à des sous-traitants, sont rattachées à l'entrepreneur représenté en bleu, car elles partagent toutes la même référence de contrat (7158187). Cependant, il n'est pas possible de déterminer à quel sous-traitant de niveau 2 est reliée la dernière entreprise, un sous-traitant polonais de niveau 3.

FIGURE 7.1 Exemple de chaîne de sous-traitance dans la base de données des déclarations de travaux



* Il s'agit d'un exemple fictif, élaboré par les auteurs. Voir le Tableau 7.2 pour les données Excel reçues par les auteurs de l'ONSS, permettant de comprendre comment cette structure arborescente peut être déduite de ces données. Cette figure a été réalisée à l'aide de l'outil Whimsical.

Source : Exemple fictif créé par les auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS.

7.3 Analyse des données des déclarations de travaux

L'analyse qui suit est basée sur les données des déclarations de travaux en cours en 2024 pour les marchés publics en Belgique, comme mentionné précédemment.

Une remarque importante concerne la terminologie utilisée. Le terme « entreprises » désigne l'ensemble des acteurs, à savoir les commettants, les entrepreneurs et les sous-traitants. Lorsqu'une analyse exclut certains groupes, cela est systématiquement précisé.

Étant donné que ce rapport se concentre sur la Wallonie, une analyse spécifique à cette région est effectuée à chaque fois. Toutefois, pour certaines variables, il est pertinent d'élargir la perspective à l'ensemble de la Belgique ou de comparer avec d'autres régions (la Flandre et Bruxelles). La région analysée est toujours clairement indiquée.

7.3.1 Vue d'ensemble de la chaîne moyenne de sous-traitance

En 2024, un total de 16 375 déclarations uniques de travaux étaient actives dans le cadre des marchés publics en Belgique. En Wallonie, on comptait 6 160 déclarations uniques (voir Tableau 7.3). Ces déclarations représentaient 7 299 contrats uniques. Cela signifie qu'il y avait en moyenne 1,18 contrat par déclaration.

Il y avait 12 898 entreprises³⁸⁸ uniques, on dénombrait 568 commettants, 1 093 entrepreneurs, et 11 237 sous-traitants. Étant donné que la somme de ces rôles uniques correspond au nombre total d'entreprises uniques,

³⁸⁸ Comme indiqué au début de la section 7.3, le terme « entreprises » désigne l'ensemble des acteurs, à savoir les commettants, les entrepreneurs et les sous-traitants.

cela indique qu'aucune entreprise n'a joué un double rôle (par exemple, être entrepreneur dans une déclaration et sous-traitant dans une autre).

TABLEAU 7.3 Nombre de déclarations uniques, contrats, entreprises et rôles dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024

Nombre de ... uniques	
Déclarations	6 160
Contrats	7 299
Entreprises	12 898
Commettants	568
Entrepreneurs	1 093
Sous-traitants	11 237

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Pour obtenir une vue d'ensemble d'une chaîne de sous-traitance, il est utile d'examiner certaines valeurs moyennes, ainsi que les valeurs maximales observées dans les déclarations de travaux. En moyenne, une chaîne de sous-traitance dans le secteur de la construction compte 8,5 entreprises actives, dont 1,2 entrepreneurs et 7,3 sous-traitants (voir Tableau 7.4).

Toutefois, certaines déclarations révèlent des extrêmes : jusqu'à 16 entrepreneurs ont été identifiés dans une seule déclaration, et une autre faisait état de 240 sous-traitants.

Le montant total moyen d'un contrat mentionné dans une déclaration de travaux s'élève à 2 450 557 €, tandis que le montant le plus élevé enregistré dépasse les 558 millions € (voir Tableau 7.4).

TABLEAU 7.4 Nombre moyen et maximal de commettants, entrepreneurs, sous-traitants et montant dans la déclaration de travaux, Wallonie, 2024

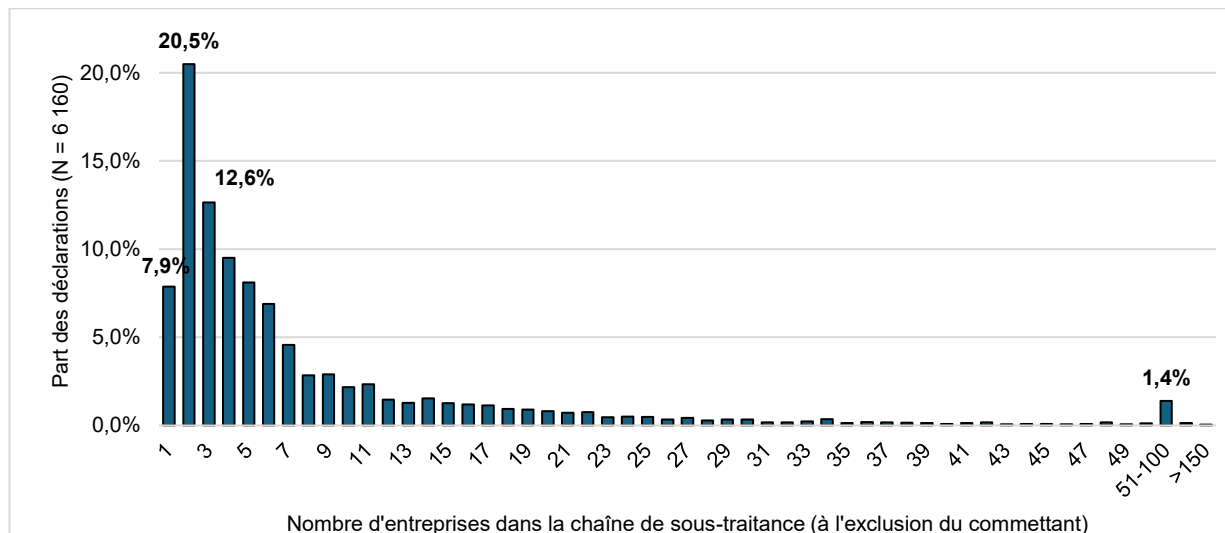
	Nombre moyen de ... par déclaration	Nombre maximal de ...
commettants	1	1
entrepreneurs	1,2	16
sous-traitants	7,3	240
montant (en €)	2 450 557	558 650 722

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Bien que les moyennes et les valeurs extrêmes soient intéressantes, la distribution d'une variable fournit une image plus complète. La Figure 7.2 présente la répartition du nombre de déclarations selon le nombre d'entreprises impliquées (hors commettants) dans chaque chaîne de sous-traitance.

Il en ressort que près de 8 % des chaînes ne comptent aucun sous-traitant, tandis qu'environ 20,5 % se composent de seulement deux entreprises. Par ailleurs, 12,6 % des chaînes regroupent trois entreprises. En haut de l'échelle, 612 déclarations (soit 9,9 %) impliquent 20 entreprises ou plus, et 104 déclarations (soit 1,7 %) comptent 50 entreprises ou plus. Au total, plus de la moitié des chaînes de sous-traitance (50,5 %) sont constituées de quatre entreprises tout au plus.

FIGURE 7.2 Répartition des déclarations de travaux par nombre d'entreprises (à l'exclusion du commettant) dans la chaîne de sous-traitance, Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Sur le total des déclarations analysées (N = 6 160), 20,5 % concernent des chaînes composées de deux entreprises (hors commettants).

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

On pourrait supposer qu'il existe un lien entre la taille d'une chaîne de sous-traitance et le montant des travaux correspondants : plus le montant est élevé, plus le projet est important, et donc plus le nombre d'entreprises impliquées dans la chaîne est élevé. Cependant, cette hypothèse ne se vérifie pas dans les données des déclarations de travaux. Le coefficient de corrélation³⁸⁹ entre le montant d'une déclaration et le nombre d'entreprises impliquées est de seulement +0,09, ce qui indique une relation positive très faible entre ces deux variables. Même en excluant les valeurs extrêmes (déclarations avec plus de 100 entreprises ou un montant supérieur à 100 millions € ; N = 6 126), la corrélation reste faible, à +0,10. Cela signifie qu'il existe à la fois des déclarations avec un montant élevé mais un nombre réduit d'entreprises, ainsi que des déclarations avec un montant faible mais un grand nombre d'entreprises. Pour une visualisation de ces corrélations, voir la Figure a3.1 en Annexe 3.

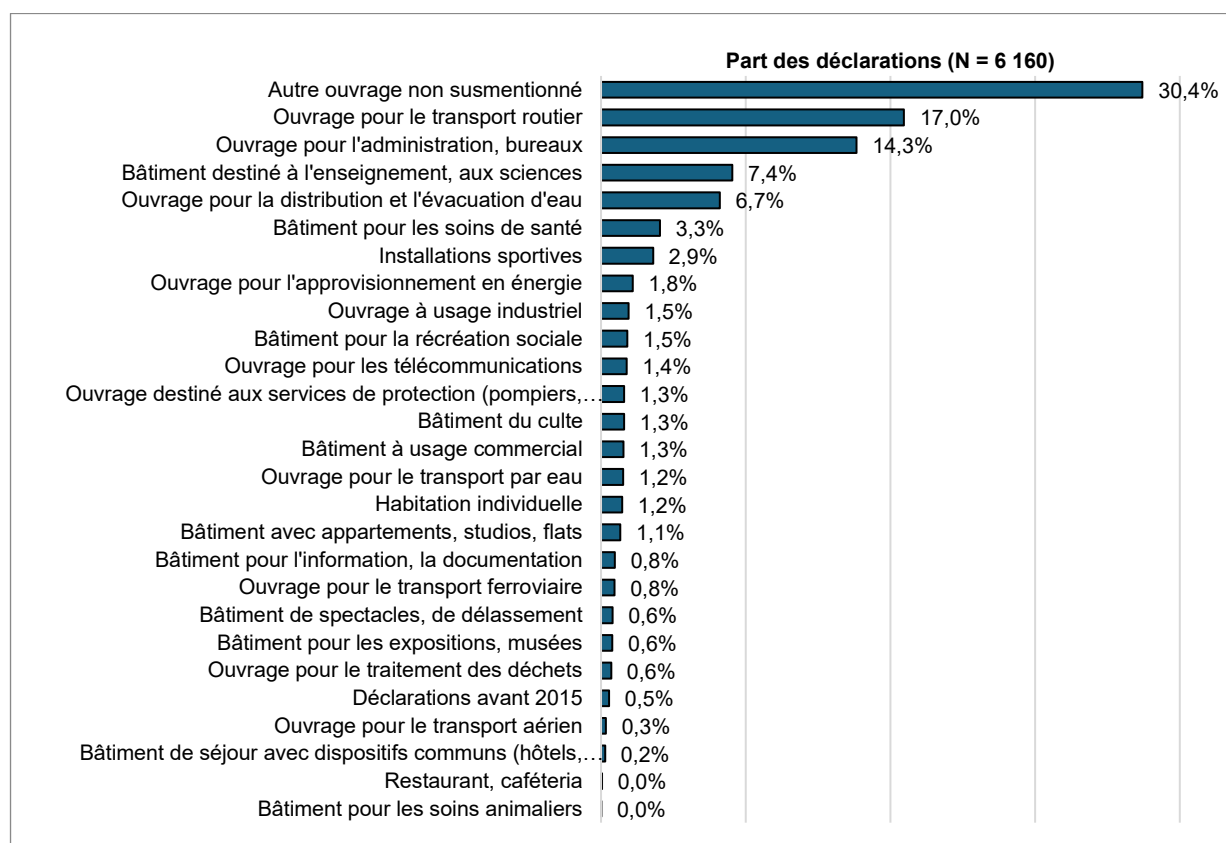
Ce qui a cependant été découvert, c'est que ce lien pourrait exister pour certains types spécifiques de déclarations de travaux. En effet, on peut examiner la corrélation entre la taille d'une chaîne de sous-traitance (en nombre d'entreprises) et le montant des travaux selon la destination des ouvrages. Pour certaines catégories, on observe une relation plus marquée entre la taille de la chaîne et le montant, ce qui signifie que pour ce type de travaux, les grands projets impliquent également davantage d'entreprises dans la chaîne, et inversement. Plus précisément, il s'agit des catégories suivantes : « habitation individuelle » (coefficient de corrélation 0,50 ; N = 73 déclarations), « ouvrage à usage industriel » (0,50 ; N = 95), « bâtiment du culte » (0,54 ; N = 80), « ouvrage pour le traitement des déchets » (0,62 ; N = 35), « bâtiment de séjour avec dispositifs communs (hôtels, motels, etc.) » (0,74 ; N = 14). En revanche, pour les catégories les plus fréquentes dans les déclarations de travaux (« autres ouvrages non mentionnés ci-dessus », « ouvrages pour le transport routier », « ouvrages pour l'administration et bureaux » ; voir section 7.3.1.1), il n'existe pas de lien clair entre la taille de la chaîne et le montant.

389 Un coefficient de corrélation mesure la force du lien linéaire entre deux variables. Ce coefficient varie entre -1 et +1. Une corrélation de -1 signifie que les deux variables évoluent exactement en sens inverse. Une corrélation de +1 signifie qu'elles évoluent exactement dans la même direction.

7.3.1.1 Destinations de l'ouvrage

Comme indiqué dans le Tableau a2.1 en Annexe 2, il existe 26 destinations possibles pour les ouvrages. La majorité des déclarations porte la mention « Autre ouvrage non susmentionné », avec 1 871 déclarations, soit 30,4 % du total des déclarations de travaux (voir Figure 7.3). La deuxième catégorie la plus importante est celle des ouvrages pour le transport routier, qui concerne 1 047 déclarations ou 17,0 % des cas. La troisième place est occupée par les ouvrages pour l'administration, bureaux, avec 883 déclarations, soit 14,3 %. Par ailleurs, plus de 100 déclarations correspondent à l'une des destinations suivantes : ouvrages pour l'approvisionnement en énergie (1,8 %), installations sportives (2,9 %), bâtiments pour les soins de santé (3,3 %), ouvrages pour la distribution et l'évacuation d'eau (6,7 %), bâtiments destinés à l'enseignement et aux sciences (7,4 %). En revanche, les marchés publics concernent très peu les bâtiments pour les soins animaliers et les restaurants, cafétérias, puisque ces deux destinations comptabilisent chacune moins de 5 déclarations.

FIGURE 7.3 Répartition des déclarations de travaux par destination de l'ouvrage (N = 6 160), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Sur le total des déclarations analysées (N = 6 160), 30,4 % concernent la destination « autre ouvrage non susmentionné ».

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

En plus d'examiner la répartition des déclarations selon la destination de l'ouvrage, il est également pertinent d'analyser cette répartition en fonction du montant des travaux déclarés. Cette analyse montre que le top 5 des destinations de l'ouvrage reste identique, bien que leur part relative diffère selon qu'on considère le nombre de déclarations ou le montant total. La destination « autre ouvrage non susmentionné » reste la plus fréquente, représentant 30,4 % des déclarations et 33,8 % du montant total. L'ouvrage pour le transport routier conserve

la deuxième place, avec 17,0 % des déclarations et 14,2 % du montant. Pour l'ouvrage pour l'administration, bureaux, qui compte pour 14,3 % des déclarations, la part en montant est plus faible, à 6,1 %, ce qui indique que ce type de travaux est fréquent mais relativement moins coûteux. La part du bâtiment destiné à l'enseignement, aux sciences est quasi identique : 7,4 % des déclarations versus 6,6 % du montant. Enfin, l'ouvrage pour la distribution et l'évacuation d'eau, bien que ne représentant que 6,7 % des déclarations, correspond à des travaux relativement coûteux, totalisant 11,4 % du montant déclaré.

7.3.1.2 Code NACE

Le code NACE d'une entreprise indique l'activité économique exercée par celle-ci (Statbel, 2025). NACE signifie « Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes ». Les codes NACE des entreprises reprises dans les déclarations de travaux ont été obtenus à partir du répertoire des employeurs de l'ONSS. Cela implique que les codes des indépendants et des entreprises étrangères ne sont pas disponibles via ce canal, car ces entités ne figurent pas dans le répertoire. Ainsi, lorsqu'un code NACE n'est pas disponible pour une entreprise, il s'agit d'un indépendant ou d'une entreprise étrangère.

Parmi les 12 898 entreprises uniques mentionnées dans les déclarations de travaux, plus de la moitié (50,5 %) n'ont pas de code NACE connu, ce qui indique qu'il s'agit d'indépendants ou d'entreprises étrangères. Parmi les entreprises identifiées : 549 sont classées sous le code 41001 - Construction générale de bâtiments résidentiels (soit 4,3 %), 443 sous le code 43211 - Travaux généraux d'installation électrotechnique (3,4 %).

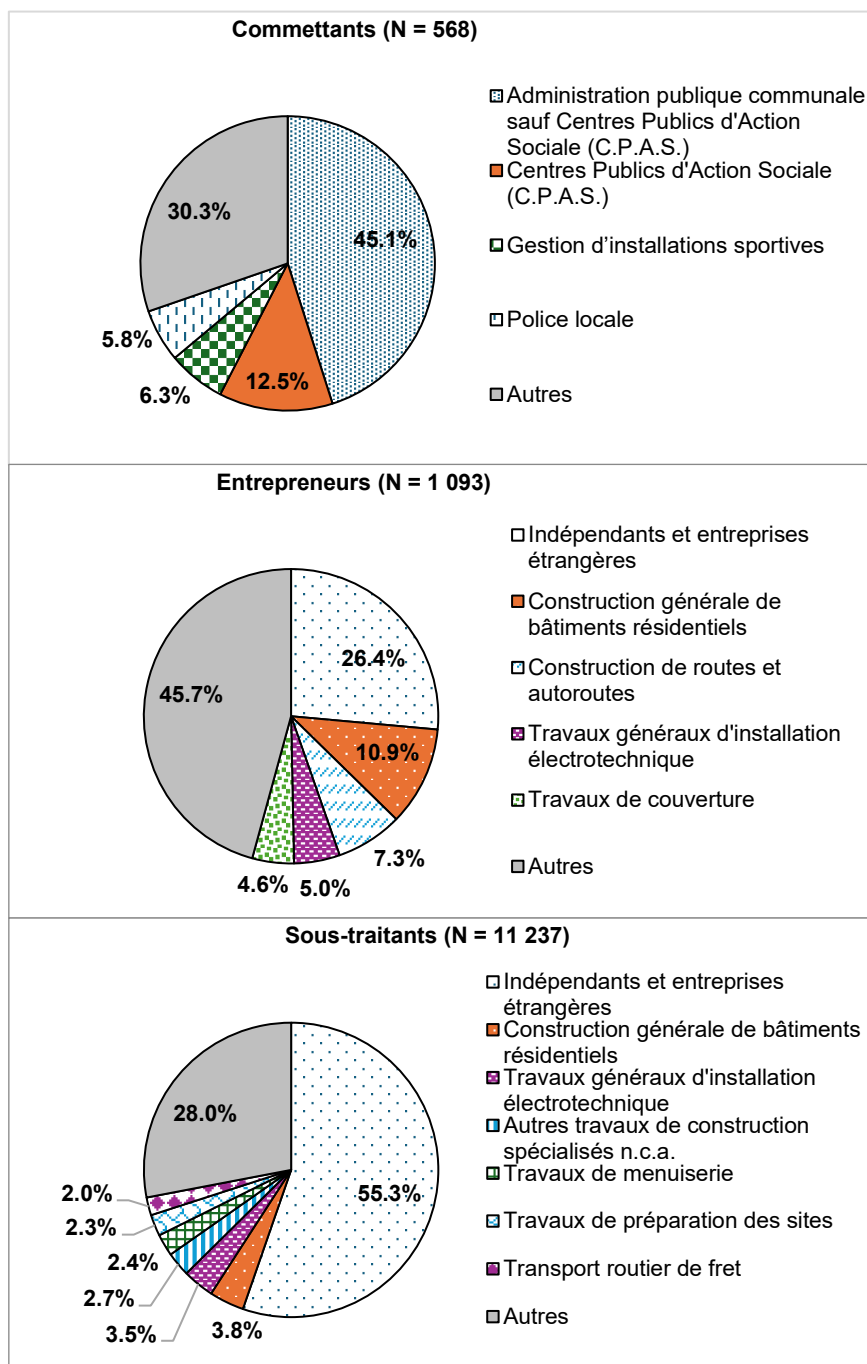
Cependant, il est plus pertinent d'analyser les codes NACE par rôle, car les activités des commettants, des entrepreneurs et des sous-traitants diffèrent logiquement.

Comme attendu dans le cadre des marchés publics, la majorité des commettants (45,1 %) sont actifs sous le code administration publique communale, à l'exception des CPAS (voir Figure 7.4). En outre, 12,5 % sont des CPAS. D'autres activités fréquentes parmi les commettants incluent : gestion d'installations sportives (6,3 %) et police locale (5,8 %).

Concernant les entrepreneurs, plus d'un quart (26,4 %) sont des indépendants (25,5 %) ou des entreprises étrangères (0,9 %) (voir Figure 7.4). L'activité la plus courante reste la construction générale de bâtiments résidentiels. Sont également bien représentées : construction de routes et autoroutes (7,3 %) ; travaux généraux d'installation électrotechnique (5,0 %) ; travaux de couverture (4,6 %).

Chez les sous-traitants, on constate encore plus clairement la prédominance des indépendants (41,9 %) et des entreprises étrangères (13,4 %), qui représentent 55,3 % (voir Figure 7.4). Comme pour les entrepreneurs, la construction générale de bâtiments résidentiels est la deuxième activité la plus courante (3,8 %). Enfin, plus de 300 sous-traitants sont actifs sous le code travaux généraux d'installation électrotechnique (3,5 %) et autres travaux de construction spécialisés n.c.a. (2,7 %).

FIGURE 7.4 Principaux codes NACE des commettants (N = 568), des entrepreneurs (N = 1 093) et des sous-traitants (N = 11 237) dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024



* Lorsque le code NACE n'est pas connu, il s'agit d'indépendants ou d'entreprises étrangères. Le groupe des entrepreneurs indépendants et étrangers (26,4%) se compose de 25,5 % d'indépendants et de 0,9 % d'entreprises étrangères. Le groupe des sous-traitants indépendants et étrangers (55,3%) se compose de 41,9 % d'indépendants et de 13,4 % d'entreprises étrangères. La catégorie « Autres » regroupe l'ensemble des autres codes NACE connus.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

En observant la Figure 7.4, on pourrait déduire que plus on descend dans la chaîne de sous-traitance, plus la proportion d'indépendants et d'entreprises étrangères augmente. Cette hypothèse est effectivement confirmée par les données. Au niveau 2 (premier niveau de sous-traitance-), 3 337 des 7 700 sous-traitants actifs, soit 43,3 %, sont des indépendants ou des entreprises étrangères. Au niveau 3, cette part s'élève à 67,2 % (soit

3 024 des 4 503 entreprises actives à ce niveau), et atteint même 75,8 % au niveau 4 (470 sur 620). L'absence de données sur les activités, basé sur le code NACE, pour l'ensemble des sous-traitants - y compris les indépendants et les entreprises étrangères - sera compensée plus loin dans ce rapport par l'analyse des activités des sous-traitants telles que rapportées dans les déclarations de travaux.

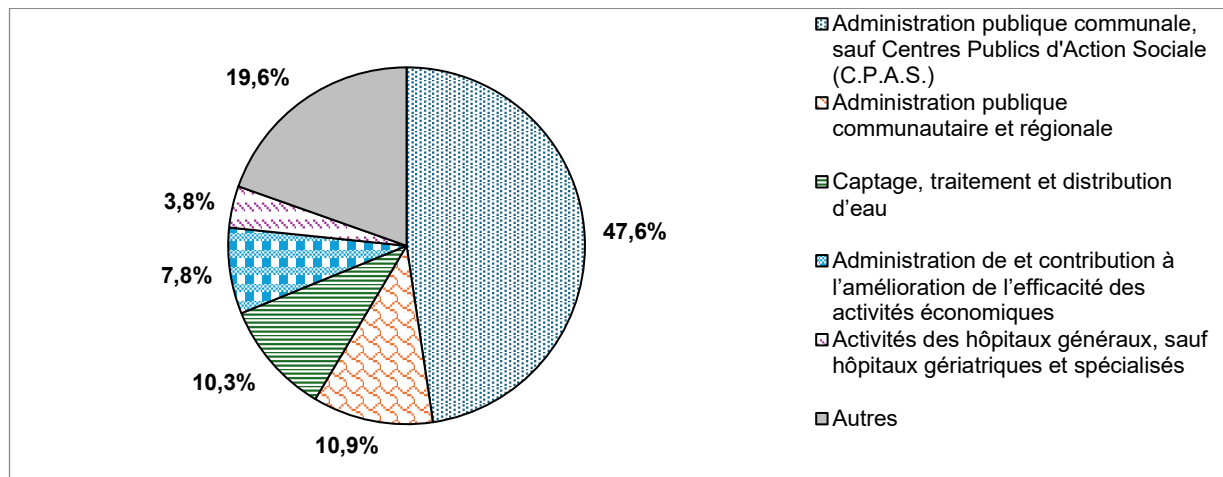
Une autre manière d'analyser la répartition selon le code NACE consiste à examiner la répartition des déclarations selon le code NACE du commettant ou la répartition du montant de la déclaration de travaux, plutôt que la répartition du nombre de commettant.

La répartition des déclarations uniques (n = 6 160) selon le code NACE du commettant montre que la majorité (38,2 %) est active dans le secteur Administration publique communale, sauf CPAS. En outre, 13,4 % des déclarations comportent le code NACE Administration publique communautaire et régionale et 12,0 % le code NACE Administration de et contribution à l'amélioration de l'efficacité des activités économiques. Dans plus de 5 % des déclarations, le donneur d'ordre a utilisé le code NACE Captage, traitement et distribution d'eau (5,8 %).

L'autre alternative pour représenter la répartition NACE, en fonction du montant des déclarations, est illustrée dans la Figure 7.5. Ce graphique montre que, sur le montant total des déclarations, 47,6 % concernent Administration publique communale, sauf CPAS. Plus de 10 % concernent Administration publique communautaire et régionale (10,9 %) et Captage, traitement et distribution d'eau (10,3 %). Administration de et contribution à l'amélioration de l'efficacité des activités économiques représente 7,8 % du montant total.

Lorsque l'on compare les deux méthodes de calcul (selon les commettants (voir ci-dessus) et selon le montant (voir Figure 7.5)), il apparaît clairement que certaines activités sont très fréquentes chez les commettants des déclarations, mais qu'il s'agit généralement de projets de moindre envergure, étant donné que la part de ces codes NACE par commettant par déclaration est supérieure à la part de ces codes NACE par montant de la déclaration. C'est le cas pour Administration publique communautaire et régionale (13,4 % par déclaration contre 10,9 % par montant) et Administration de et contribution à l'amélioration de l'efficacité des activités économiques (12,1 % contre 7,8 %). L'inverse est vrai pour Administration publique communale, sauf CPAS (38,2 % selon les déclarations contre 47,6 % selon le montant) et Captage, traitement et distribution d'eau (5,8 % contre 10,3 %). Ces activités sont relativement moins fréquentes chez les commettants dans les déclarations, mais concernent plus souvent des projets plus coûteux.

FIGURE 7.5 Principaux codes NACE des commettants (N = 568) dans la déclaration des travaux pondéré en fonction du montant indiqué dans les déclarations de travaux de ce commettant, Wallonie, 2024



* La catégorie « Autres » regroupe l'ensemble des autres codes NACE connus.

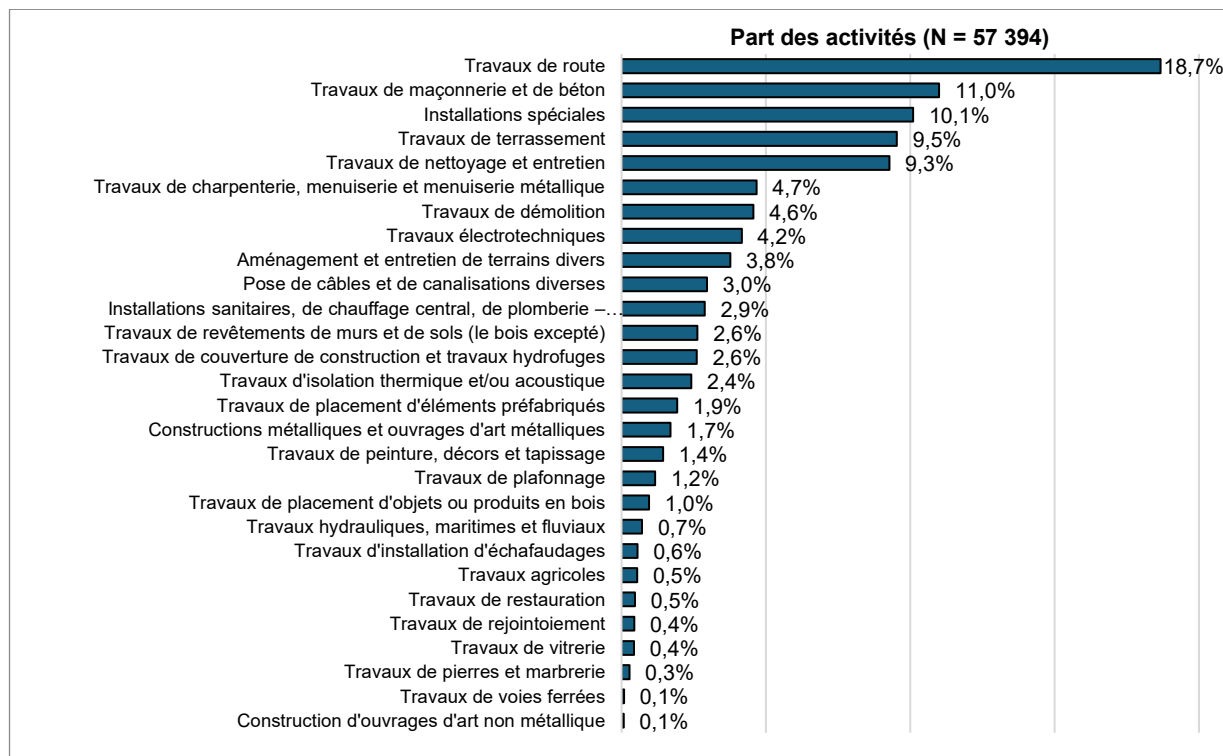
Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

7.3.1.3 Activité des sous-traitants

Comme mentionné dans la section 7.2, chaque sous-traitant doit indiquer une à quatre activités exercées dans le cadre de la déclaration de travaux concernée. Les différents codes d'activités sont repris dans le Tableau a2.2 de l'Annexe 2. Le nombre total d'activités déclarées (N = 57 394) dépasse le nombre de sous-traitants uniques (N = 11 237) pour deux raisons principales. Premièrement, un même sous-traitant peut déclarer jusqu'à quatre activités par déclaration. Deuxièmement, un sous-traitant peut mentionner une activité différente selon la déclaration dans laquelle il intervient. Ainsi, 44 785 premières activités ont été enregistrées, 8 076 deuxièmes activités, 3 086 troisièmes activités et 1 447 quatrièmes activités.

L'activité la plus fréquemment mentionnée par les sous-traitants est « travaux de route » (18,7 %) (voir Figure 7.6). De plus, plus de 10 % des activités déclarées concernent les travaux de maçonnerie et de béton (11,0 %) ainsi que les installations spéciales (10,1 %). Le top 5 est complété par les travaux de terrassement (9,5 %) et les travaux de nettoyage et d'entretien (9,3 %).

FIGURE 7.6 Activités des sous-traitants dans la déclaration des travaux (N = 57 394), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Parmi l'ensemble des activités déclarées par les sous-traitants dans les déclarations de travaux (N = 57 394), 18,7 % concernent des travaux de route.

** Remarque : Le nombre total d'activités déclarées (N = 57 394) est supérieur au nombre de sous-traitants uniques (N = 11 237) pour deux raisons : un sous-traitant peut déclarer jusqu'à quatre activités différentes par déclaration de travaux et un même sous-traitant peut apparaître dans plusieurs déclarations et y signaler des activités différentes. Par exemple, le sous-traitant X déclare les activités 1, 2 et 3 dans la déclaration A, puis les activités 2 et 4 dans la déclaration B. Dans ce cas, il est comptabilisé cinq fois : une fois pour l'activité 1, deux fois pour l'activité 2, une fois pour l'activité 3 et une fois pour l'activité 4.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

7.3.1.4 Pays d'établissement

Le pays d'établissement d'une entreprise constitue une variable pertinente pour mieux comprendre le profil des chaînes de sous-traitance. Cette information est basée sur l'adresse de l'entreprise telle qu'elle est renseignée dans la déclaration de travaux. Il est important de préciser qu'il s'agit uniquement du pays d'établissement de l'entreprise ; aucune information ne peut être déduite, par exemple, sur la nationalité des travailleurs employés par cette entreprise.

Le Tableau 7.5 montre que plus des trois quarts des déclarations ne comptent aucun sous-traitant ou entrepreneur étranger dans la chaîne.³⁹⁰ Cela signifie toutefois que 21,6 % des déclarations font état d'au moins un sous-traitant ou entrepreneur étranger. Le groupe le plus important est constitué des 514 déclarations (soit 8,3 % du total) dans lesquelles entre 10 % et 25 % des entreprises impliquées dans la chaîne de sous-traitance sont établies à l'étranger. Enfin, seulement 100 déclarations (soit 1,6 % de l'ensemble) concernent des projets dont plus de la moitié des sous-traitants ou entrepreneurs sont des entreprises étrangères.

³⁹⁰ Les commettants sont exclus ici, car tous les commettants figurant dans les déclarations de travaux pour les marchés publics sont des entreprises belges (voir également la Figure 7.8).

Il convient également de noter que la part des déclarations de travaux comprenant au moins un entrepreneur ou un sous-traitant étranger varie fortement selon les régions belges.³⁹¹ En comparaison avec la Wallonie (où 21,6 % des déclarations concernent au moins une entreprise étrangère), ce pourcentage est nettement plus élevé en Flandre, atteignant 31,7 %, alors qu'il est sensiblement plus bas dans la Région de Bruxelles-Capitale, avec seulement 19,9 % des déclarations concernées.

TABLEAU 7.5 Déclarations uniques selon la part des entrepreneurs et sous-traitants étrangers dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024

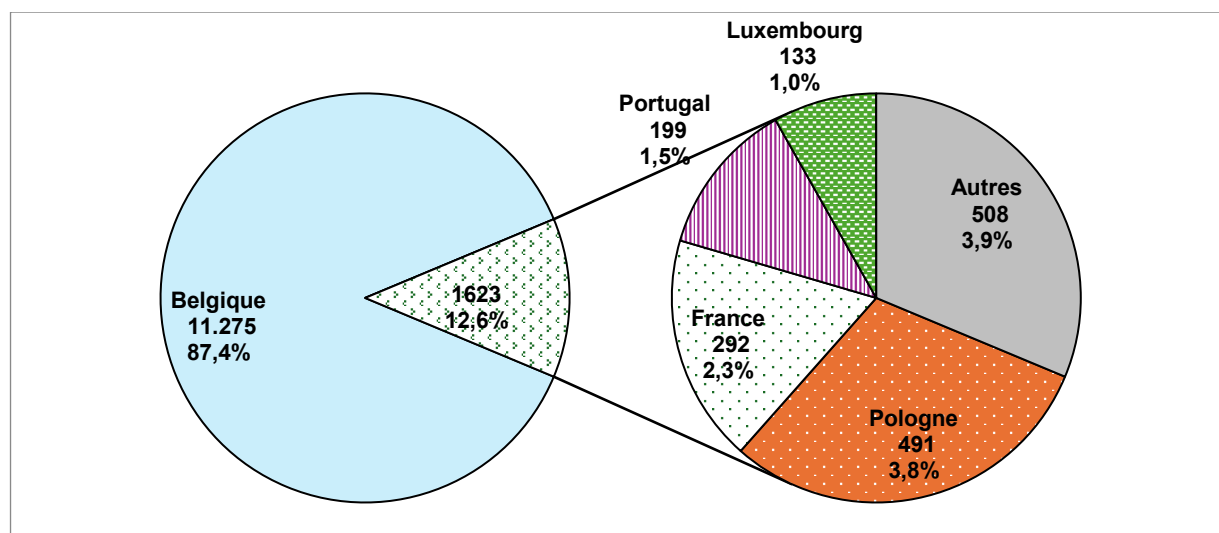
Part des entrepreneurs et sous-traitants étrangers	Nombre de déclarations	Part dans le nombre total de déclarations
0 %	4 829	78,4 %
0 % < x <= 10 %	448	7,3 %
10 % < x <= 25 %	514	8,3 %
25 % < x <= 50 %	269	4,4 %
50 % < x <= 75 %	54	0,9 %
75 % < x <= 99 %	42	0,7 %
100 %	4	0,1 %
Total	6 160	100 %

* Comment interpréter ce tableau ? Parmi toutes les déclarations de travaux uniques (N = 6 160), 4 829 déclarations, soit 78,4 %, ne comportent aucun entrepreneur ni sous-traitant étranger.

Source Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Outre l'analyse des déclarations de travaux uniques, il est également pertinent d'examiner les entreprises uniques. Sur les 12 898 entreprises distinctes (commettants, entrepreneurs, sous-traitants) figurant dans les déclarations de travaux, la grande majorité est établie en Belgique (11 275 entreprises, soit 87,4 %) (voir Figure 7.7). Par ailleurs, 3,8 % des entreprises sont établies en Pologne et 2,3 % en France.

FIGURE 7.7 Pays d'établissement des entreprises (N = 12 898), Wallonie, 2024



* Comment interpréter ce graphique ? Parmi toutes les entreprises reprises dans les déclarations de travaux (N = 12 898), 11 275, soit 87,4 %, sont établies en Belgique. Parmi les 1 623 entreprises (12,6 %) non établies en Belgique, 491 sont établies en Pologne, ce qui représente 3,8 % du total des entreprises figurant dans les déclarations de travaux.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

391 Comme indiqué dans la section 7.2, la région est déterminée sur base du code postal du chantier.

COMPARAISON ENTRE LES DONNÉES DE LA DÉCLARATION DE TRAVAUX ET LES DONNÉES CONSTRUCTIV

Comme présenté dans le Chapitre 3, les données Constructiv permettent d'obtenir une vue d'ensemble des principales nationalités des entreprises détachantes envoyant des travailleurs en Wallonie dans le secteur de la construction (CP 124). Cette répartition peut être comparée au pays d'établissement des entreprises étrangères figurant dans la déclaration de travaux pour les marchés publics en Wallonie, puisqu'on peut supposer qu'il s'agit des mêmes entreprises détachantes.

Les deux sources montrent une nette similitude quant aux nationalités les plus fréquentes parmi les entreprises étrangères, puisque le top 4 des pays est identique. La majorité des entreprises détachantes provient de Pologne (30 % selon les données Constructiv) et la plus grande part des entreprises étrangères dans la déclaration de travaux pour des marchés publics concerne également des entreprises polonaises (30,3 % des 1 623 entreprises étrangères selon les données de l'ONSS).

Les parts des autres pays principaux varient légèrement entre les deux sources. Selon les données Constructiv, 25 % des entreprises détachantes sont portugaises, alors que la déclaration de travaux pour des marchés publics indique que 12,3 % des entreprises étrangères sont portugaises. Les entreprises luxembourgeoises et françaises représentent chacune 16 % des entreprises détachantes (données Constructiv), tandis que 8,2 % des entreprises étrangères dans la déclaration de travaux sont établies au Luxembourg et 18,0 % en France. Le top 5 est complété par les entreprises roumaines détachantes (13 % selon Constructiv) et les entreprises néerlandaises présentes dans la déclaration de travaux (7,7 % des 1 623 entreprises étrangères).

Bien que l'attention dans la suite de ce paragraphe et de ce chapitre soit centrée sur la Wallonie, une brève comparaison entre les régions est intéressante afin de vérifier si le type d'entreprises, selon leur pays d'établissement, diffère significativement dans les chaînes de sous-traitance en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles.³⁹² Dans les trois régions, la grande majorité des entreprises est belge : 87,4 % en Wallonie, 80,7 % en Flandre, et 88,0 % à Bruxelles. Pour chacune des régions, les cinq premiers pays d'établissement des entreprises étrangères (hors Belgique) sont présentés dans le Tableau 7.6. Il apparaît clairement que, dans les trois régions, les entreprises polonaises constituent le principal groupe d'entreprises étrangères dans la déclaration de travaux. Cependant, leur importance relative est plus élevée en Flandre (55,1 % de toutes les entreprises étrangères) et à Bruxelles (40,6 %) qu'en Wallonie (30,3 %).

Si la France figure dans le top 5 en Wallonie (18,0 % des entreprises étrangères) et à Bruxelles (8,4 %), elle n'apparaît pas en Flandre. En revanche, les Pays-Bas sont présents dans le top 5 des trois régions, mais leur poids est moindre en Wallonie (7,7 % de toutes les entreprises étrangères) comparé à la Flandre (16,2 %) et Bruxelles (13,5 %). Cela pourrait indiquer que la langue et la proximité géographique joue un rôle important dans la participation aux chaînes de sous-traitance dans le secteur de la construction immobilière. Enfin, le Luxembourg apparaît uniquement dans le top 5 en Wallonie, possiblement en raison de la proximité géographique, tandis que la Roumanie figure uniquement dans le top 5 en Flandre.

³⁹² Comme indiqué dans la section 7.2, la région est déterminée sur base du code postal du chantier.

TABLEAU 7.6 Top 5 des pays d'établissement des entreprises dans la déclaration des travaux (hors Belgique), Wallonie, Flandre et Bruxelles, 2024

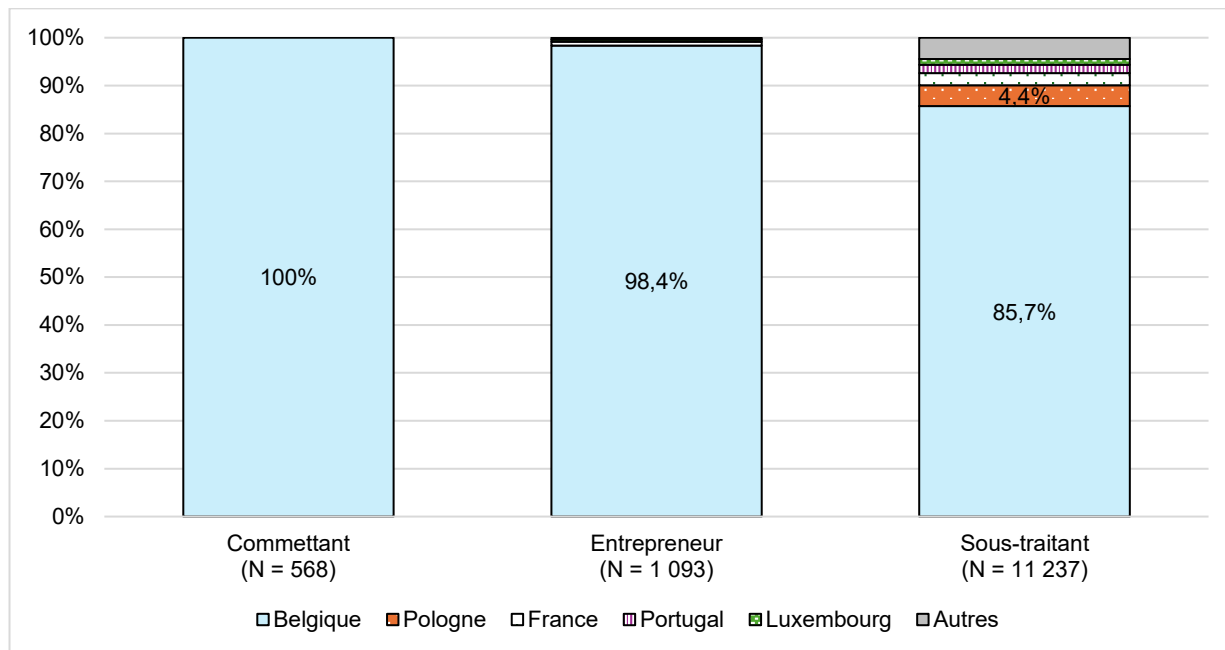
Région	Top 5 pays d'établissement (hors Belgique)	Nombre d'entreprises	Part dans le nombre total d'entreprises	Part dans le nombre total d'entreprises étrangères
Wallonie	Pologne	491	3,8 %	30,3 %
	France	292	2,3 %	18,0 %
	Portugal	199	1,5 %	12,3 %
	Luxembourg	133	1,0 %	8,2 %
	Pays-Bas	125	1,0 %	7,7 %
Flandre	Pologne	2 314	10,7 %	55,1 %
	Pays-Bas	681	3,1 %	16,2 %
	Slovaquie	372	1,7 %	8,9 %
	Portugal	170	0,8 %	4,0 %
	Roumanie	145	0,7 %	3,5 %
Bruxelles	Pologne	332	4,9 %	40,6 %
	Pays-Bas	110	1,6 %	13,5 %
	Slovaquie	94	1,4 %	11,5 %
	Portugal	90	1,3 %	11,0 %
	France	69	1,0 %	8,4 %

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Bien qu'une vue d'ensemble du pays d'établissement des entreprises, telle que présentée dans la Figure 7.7, soit intéressante, on peut supposer que cette variable dépend fortement du rôle de l'entreprise. La Figure 7.8 confirme en effet cette hypothèse.

Outre les commettants 100 % belges, la grande majorité des entrepreneurs sont également des entreprises belges, à savoir 98,4 %. Les 1,6 % restants correspondent à seulement 18 entrepreneurs au total. En revanche, la part des sous-traitants belges s'élève à 85,7 %. Bien que ce chiffre soit nettement inférieur à celui des autres rôles dans la chaîne de sous-traitance, la grande majorité des sous-traitants reste néanmoins une entreprise belge. Par ailleurs, 4,4 % des sous-traitants sont des entreprises polonaises, 2,5 % françaises, 1,8 % portugaises et 1,1 % luxembourgeoises.

FIGURE 7.8 Pays d'établissement des entreprises selon leur rôle : commettant (N = 568), entrepreneur (N = 1 093), sous-traitant (N = 11 237), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Parmi tous les sous-traitants figurant dans la déclaration de travaux (N = 11 237), 85,7 % sont établis en Belgique et 4,4 % en Pologne

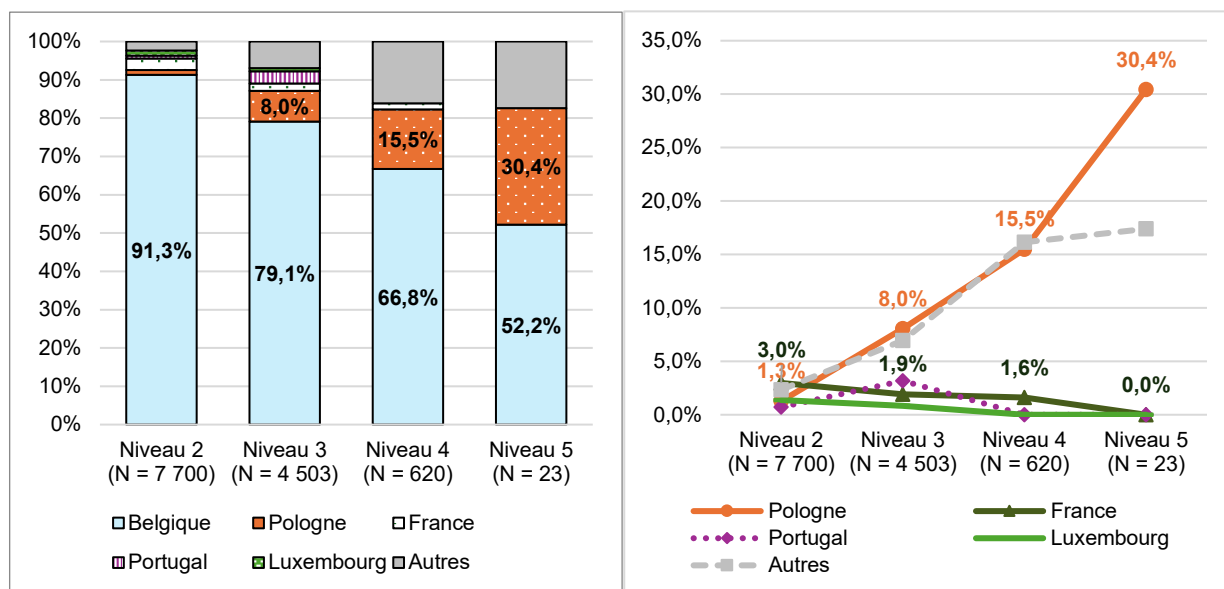
Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Il pourrait être déduit de la Figure 7.8 que plus on descend dans la chaîne des sous-traitants, plus la proportion d'entreprises non belges actives augmente. La Figure 7.9 (à gauche) confirme cette tendance. La part des sous-traitants belges diminue de 91,3 % au niveau 2 (premier niveau des sous-traitants) à 79,1 % au niveau 3, 66,8 % au niveau 4, et 52,2 % au niveau 5. Bien que la majorité des sous-traitants au niveau 5 soient encore belges, cette majorité est mince. Il convient toutefois de noter que seulement 23 sous-traitants sont actifs à ce niveau, ce qui empêche de tirer des conclusions générales. Néanmoins, il est clair que la part des sous-traitants belges diminue au fur et à mesure que l'on descend dans la chaîne, ce qui signifie que la part des sous-traitants étrangers augmente.

Le panneau de droite de la Figure 7.9 montre que c'est principalement la part des sous-traitants polonais qui augmente fortement en descendant dans la chaîne. Alors que seulement 1,3 % des sous-traitants au niveau 2 sont polonais, cette proportion passe à 8,0 % au niveau 3, 15,5 % au niveau 4, et même 30,4 % au niveau 5. En ce qui concerne les sous-traitants français, on observe un mouvement inverse : ils représentent 3,0 % au niveau 2, mais leur part diminue à 1,9 % au niveau 3, 1,6 % au niveau 4, et 0 % au niveau 5. Les sous-traitants luxembourgeois sont également principalement actifs au niveau 2 (1,4 % des sous-traitants au niveau 2 sont établis au Luxembourg, contre 0,8 % au niveau 3 et 0 % aux niveaux 4 et 5). Les sous-traitants portugais, en revanche, sont surtout présents au niveau 3 (3,2 % des sous-traitants à ce niveau sont portugais, contre 0,7 % au niveau 2 et 0 % aux niveaux 4 et 5).

En résumé, il est clair que la part des sous-traitants non belges augmente à mesure que l'on descend dans la chaîne de sous-traitance, principalement en raison de la hausse des sous-traitants polonais.

FIGURE 7.9 Pays d'établissement des sous-traitants par niveau de sous-traitance (à gauche) et part du pays d'établissement par niveau de sous-traitance (à l'exclusion de la Belgique comme pays d'établissement) (à droite), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? À gauche : Parmi tous les sous-traitants actifs au niveau 2 (le premier niveau des sous-traitants) dans la déclaration de travaux (N = 7 700), 91,3 % sont établis en Belgique. À droite : La part des sous-traitants polonais s'élève à 1,3 % au niveau 2, 8,0 % au niveau 3, 15,5 % au niveau 4, etc.

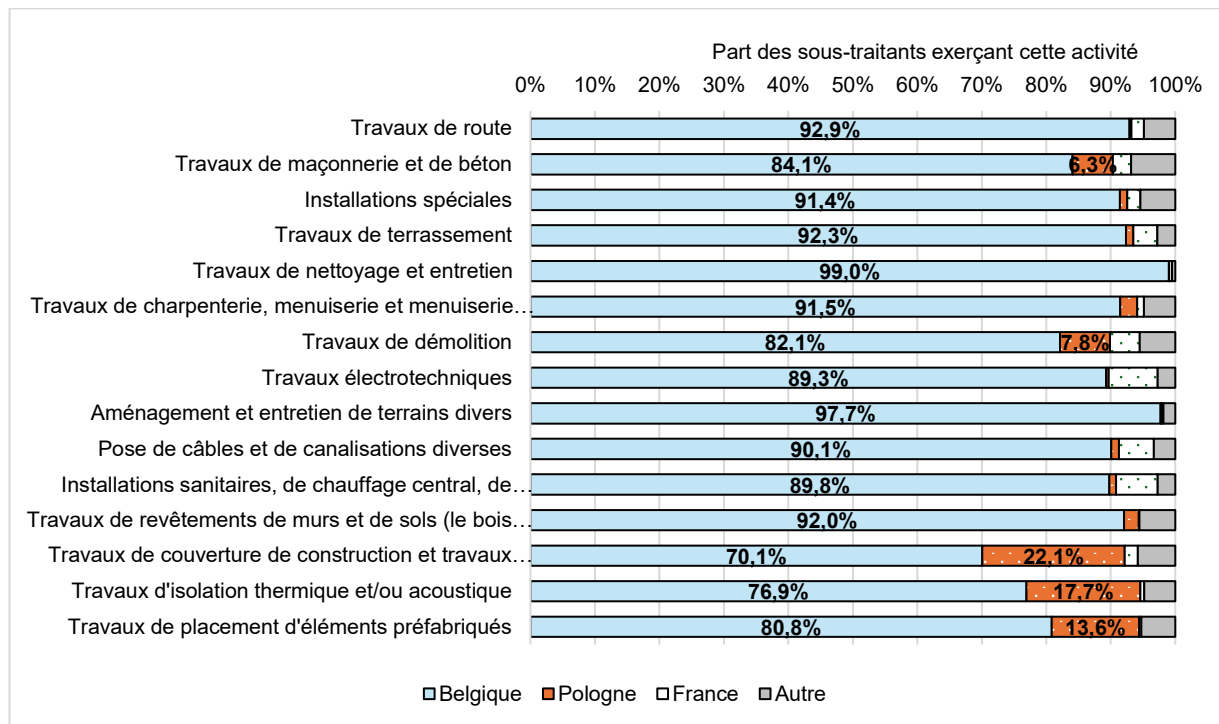
** Bien que des sous-traitants soient également actifs aux niveaux 6 et 7 de la chaîne de sous-traitance (respectivement le cinquième et le sixième niveau des sous-traitants), leur nombre est trop faible pour être pris en compte (1 sous-traitant au niveau 6 et 1 au niveau 7).

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Une combinaison finale intéressante à examiner est celle du pays d'établissement d'un -sous-traitant et de l'activité réalisée par ce sous-traitant. Étant donné que la majorité des sous-traitants sont des entreprises belges (à savoir 85,7 %, voir Figure 7.8), il n'est pas surprenant que les 28 activités (voir section 7.3.1.3 et Tableau a2.2 en Annexe 2) soient effectuées pour au moins 70 % par des sous-traitants belges. Cependant, trois activités se distinguent par une part notable de sous-traitants polonais (Figure 7.10). Les travaux de couverture de construction et les travaux hydrofuges sont principalement réalisés par des sous-traitants belges (70,1 %), mais également à hauteur de 22,1 % par des sous-traitants polonais. Par ailleurs, 17,7 % des travaux d'isolation thermique et/ou acoustique sont effectués par des sous-traitants polonais, tout comme 13,6 % des travaux de pose d'éléments préfabriqués. Il est donc possible que pour ces trois types d'activités, le recours à des sous-traitants belges soit moindre, et que l'on fasse davantage appel à des sous-traitants polonais.³⁹³

³⁹³ Il est bien sûr possible que des entreprises belges créent des filiales polonaises. Cependant, les données fournies dans la déclaration de travaux ne mentionnent que le pays d'établissement. Il serait donc intéressant de pouvoir analyser ultérieurement ce lien entre les entreprises dans la déclaration de travaux.

FIGURE 7.10 Combinaison pays d'établissement et activité exercée par le sous-traitant, 15 premières activités, Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Parmi tous les sous-traitants exécutant des travaux de route, 92,9 % sont établis en Belgique.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

La combinaison entre le pays d'établissement et l'activité peut toutefois également être examinée sous un angle inverse : dans quels types d'activités sont spécialisés les sous-traitants étrangers ? Cette question est abordée dans le Tableau 7.7, qui se concentre sur les nationalités étrangères les plus représentées parmi les sous-traitants, à savoir la Pologne, la France, le Portugal et le Luxembourg. Une spécialisation semble particulièrement marquée chez les sous-traitants portugais et luxembourgeois. En effet, plus de trois sous-traitants portugais sur dix (31,8 %) réalisent des travaux de maçonnerie et de béton, tandis que 30,2 % des sous-traitants luxembourgeois exécutent des travaux de route. Les sous-traitants polonais, quant à eux, sont principalement actifs dans les travaux de maçonnerie et de béton (22,6 %) ainsi que dans les travaux de couverture de construction et travaux hydrofuges (18,9 %). Pour les sous-traitants français, les activités principales sont plus réparties : environ 15 % exécutent des travaux de route ou des travaux de terrassement. De plus, on constate que des activités différentes ressortent en fonction de la proximité du pays. Les pays voisins de la Wallonie (Luxembourg, France) sont spécialisés dans les travaux de route et les pays plus lointains (Portugal, Pologne) sont spécialisés dans la maçonnerie et le béton.

TABLEAU 7.7 Top 3 des activités réalisées par des sous-traitants établis en Pologne, en France, au Portugal et au Luxembourg dans la déclaration des travaux, Wallonie, 2024

Pays d'établissement du sous-traitant	Top 3 des activités par pays	
	Part de l'activité dans le total des activités réalisées	Activité
Pologne (N = 1 754)	22,6 %	Travaux de maçonnerie et de béton
	18,9 %	Travaux de couverture de construction et travaux hydrofuges
	14,0 %	Travaux d'isolation thermique et/ou acoustique
France (N = 1 362)	15,2 %	Travaux de route
	15,1 %	Travaux de terrassement
	13,4 %	Travaux électrotechniques
Portugal (N = 661)	31,8 %	Travaux de maçonnerie et de béton
	11,5 %	Installations spéciales
	10,1 %	Travaux de route
Luxembourg (N = 570)	30,2 %	Travaux de route
	14,0 %	Travaux de maçonnerie et de béton
	9,1 %	Installations spéciales

* Étant donné que les sous-traitants peuvent exercer plusieurs activités et intervenir dans plusieurs déclarations de travaux, le « N » par pays ne correspond pas ici au nombre de sous-traitants uniques établis dans ces pays. Au total, on compte 491 sous-traitants polonais uniques, 283 sous-traitants français uniques, 199 sous-traitants portugais uniques et 128 sous-traitants luxembourgeois uniques, sur un total de 11 237 sous-traitants uniques dans les déclarations de travaux.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

7.3.1.5 Présence des indépendants

Cette section analyse l'importance des indépendants établis en Belgique au sein des chaînes de sous-traitance étudiées. Sur les 6 160 déclarations de travaux analysées, 3 425, soit 55,6 %, comprennent au moins un indépendant établi en Belgique.

Il est également intéressant de noter que dans 7,1 % des déclarations de travaux il y a au moins un entrepreneur indépendant. Ce pourcentage est particulièrement élevé en Wallonie, par rapport à la Flandre (4,5 %) et à Bruxelles (5,9 %).

Nous pouvons également examiner spécifiquement les déclarations comportant un seul entrepreneur qui est indépendant, soit 285 déclarations en Wallonie. La taille moyenne de la chaîne pour ces déclarations est de 3,2 entrepreneurs/sous-traitants, tandis que la médiane est de 1 entrepreneur/sous-traitant. Ce chiffre est nettement inférieur au nombre moyen total d'entrepreneurs et de sous-traitants (8,5 ; voir Tableau 7.4 dans la section 7.3.1).

Le montant moyen des chaînes avec un seul entrepreneur indépendant s'élève à 4 millions €, et le montant médian est d'environ 681 000 €. Bien que le montant moyen soit supérieur à celui de l'ensemble des chaînes (2,5 millions €, voir Tableau 7.4 dans la section 7.3.1), cela s'explique probablement par quelques valeurs aberrantes (à savoir, des valeurs qui s'écartent considérablement des autres), car le montant médian de 681 000 € est nettement inférieur.

Ces résultats apportent une nuance importante au débat sur l'accès des micro-entreprises, y compris des indépendants, aux marchés publics. Si les entrepreneurs principaux sont rarement des indépendants, cela ne signifie pas pour autant que ceux-ci sont absents des marchés publics. Bien au contraire, leur présence y est réelle et significative. Il est donc recommandé de relier la déclaration des travaux aux données de l'Institut

national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), afin de pouvoir examiner plus en détail le profil de ces indépendants.

7.3.2 Structure verticale des chaînes de sous-traitance

La structure verticale des chaînes de sous-traitance dans le cadre des marchés publics en Wallonie peut être analysée en examinant le niveau maximal auquel des sous-traitants sont actifs dans les déclarations de travaux. La Figure 7.11 montre que la grande majorité des déclarations (66,1 %) atteignent un niveau 2 comme niveau maximal, ce qui signifie qu'un seul niveau de -sous-traitants est actif dans la chaîne. 8,6 % des déclarations ne contiennent même aucun sous-traitant, puisque le niveau 1, celui de(s) l'entrepreneur(s), constitue alors le niveau maximal.

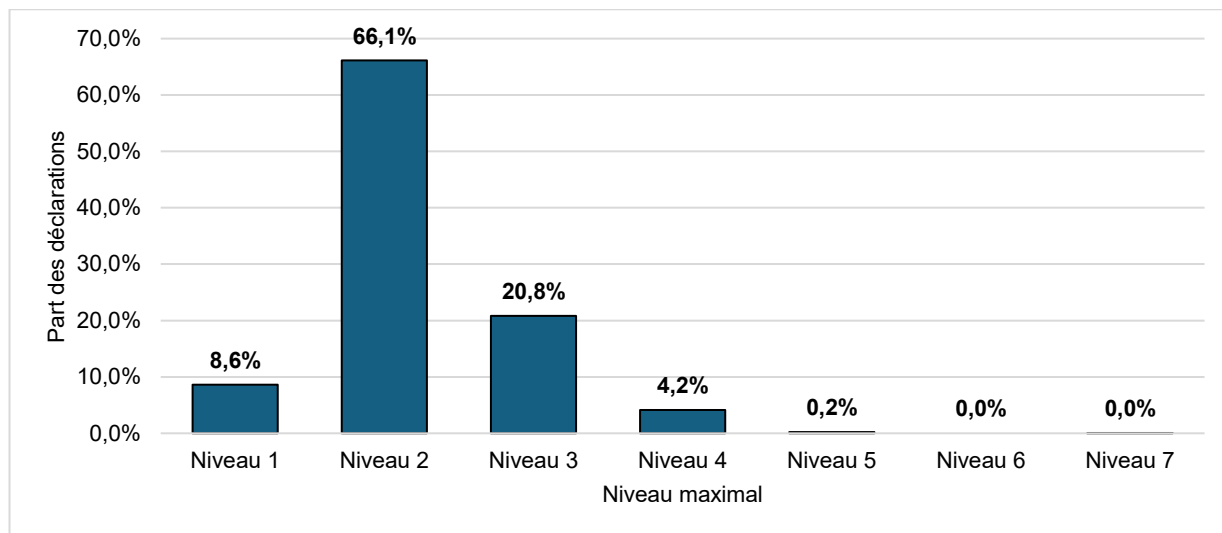
Environ une déclaration sur cinq (20,8 %) présente deux niveaux de sous-traitants actifs (niveau maximal 3), tandis que 4,2 % atteignent trois niveaux (niveau maximal 4). Seules 15 déclarations, soit 0,2 % du total, impliquent quatre niveaux ou plus de sous-traitance dans la chaîne.

Comme expliqué dans section 4.2 et section 7.1, les marchés publics sont en principe soumis à une limitation de deux à trois niveaux de sous-traitance, bien qu'un quatrième niveau puisse exceptionnellement être autorisé. La Figure 7.11 suggère que cette limitation est généralement respectée. Les deux dernières barres de la figure (niveau maximal 6 et 7) ne devraient en principe pas exister, car elles impliquent plus de cinq niveaux de sous-traitants. Cela ne concerne toutefois qu'une seule déclaration (aucune au niveau 6 et une au niveau 7). Un niveau maximal de 5 (soit quatre niveaux de sous-traitance) n'est possible qu'avec une autorisation spécifique. Ce cas est rarement observé dans les données de la déclaration de travaux : 14 déclarations, soit 0,2 % de l'ensemble.

Comme indiqué en section 7.1, il est également possible que certaines déclarations soient incomplètes ou omises, puisqu'il s'agit d'un système basé sur l'auto-déclaration. Il est donc possible que certaines chaînes de sous-traitance ne respectant pas la législation ne soient pas visibles dans les données. Toutefois, des sanctions sont imposées lorsque les travaux ne sont pas signalés ou ne sont pas signalés dans le délai fixé par l'entrepreneur, et lorsque le sous-traitant omet d'informer l'entrepreneur par écrit qu'il fait appel à un ou plusieurs autres sous-traitants.

Une manière de vérifier si un changement législatif a un effet sur la structure des chaînes de sous-traitance serait d'analyser leur profil avant et après ce changement. Cela dépasserait cependant le cadre du présent rapport. Une analyse plus simple pour évaluer l'impact des sanctions et mesures de contrôle introduites le 1^{er} juillet 2024, consisterait à examiner le nombre de sous-traitants retirés des chaînes de sous-traitance. En effet, les sous-traitants peuvent être ajoutés ou supprimés des déclarations en cours de chantier afin de refléter la réalité du terrain et de se conformer aux nouvelles exigences légales. Il s'agirait là de pistes intéressantes à explorer dans le cadre de recherches futures.

FIGURE 7.11 Répartition des déclarations selon le niveau maximal (N =6 160), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Sur le nombre total de déclarations (N = 6 160), 4 073 déclarations, soit 66,1 % de l'ensemble, atteignent un niveau maximal 2, ce qui signifie qu'un commettant est actif au niveau 0, un ou plusieurs entrepreneurs au niveau 1, et des sous-traitants au niveau 2.

** Niveau 1 = pas de sous-traitance ; Niveau 2 = 1 niveau de sous-traitance ; Niveau 3 = 2 niveaux de sous-traitance ; Niveau 4 = 3 niveaux de sous-traitance ; Niveau 5 = 4 niveaux de sous-traitance ; Niveau 6 = 5 niveaux de sous-traitance ; Niveau 7 = 6 niveaux de sous-traitance.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Aucune corrélation claire ne peut être établie entre le niveau maximal d'une déclaration et la destination de l'ouvrage correspondant. Pour toutes les destinations confondues, la majorité des déclarations présentent un niveau maximal 2, ce qui signifie qu'un seul niveau de sous-traitance est actif dans la chaîne. Toutefois, parmi les cinq principales destinations d'ouvrages (voir section 7.3.1.1), certaines présentent une part notable de déclarations ayant un niveau maximal 3, impliquant donc deux niveaux de sous-traitants actifs. C'est notamment le cas des bâtiments destinés à l'enseignement ou à la recherche scientifique (26,7 %), des ouvrages liés au transport routier (26,2 %) et des ouvrages relatifs à la distribution et à l'évacuation d'eau (22,1 %).³⁹⁴ Par ailleurs, il est également remarquable que plus de 10 % des déclarations ayant pour destination des installations sportives (14,4 %), des bâtiments d'hébergement avec équipements communs tels que les hôtels ou motels (14,3 %), ou encore des bâtiments à vocation récréative ou sociale (12,1 %), atteignent un niveau maximal 4.³⁹⁵ Cela pourrait indiquer que ce type de chantiers nécessite une chaîne de sous-traitance plus longue.

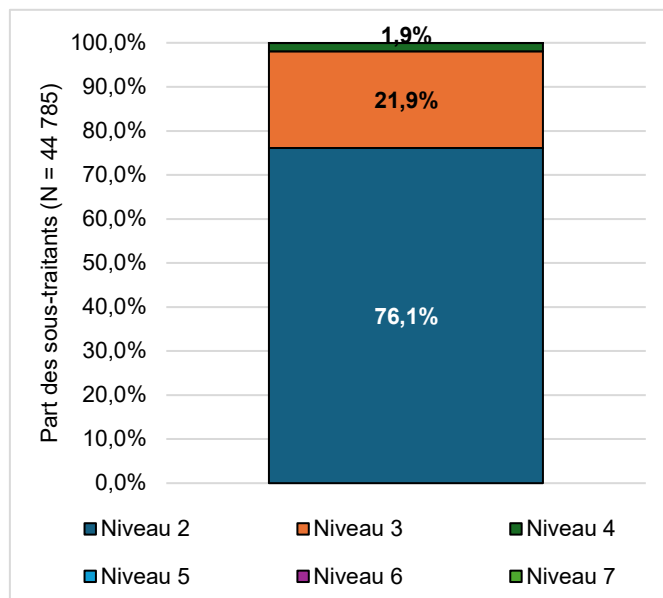
7.3.3 Structure horizontale de la chaîne de sous-traitance

Une première approche de la structure horizontale des chaînes de sous-traitance peut être obtenue en examinant les niveaux auxquels se situent les sous-traitants. Comme l'indique la Figure 7.12, plus des trois quarts des sous-traitants sont actifs au niveau 2, soit le premier niveau de sous-traitance (76,1 %). Environ un cinquième (21,9 %) intervient au niveau 3. À peine 1,9 % des sous-traitants opèrent au niveau 4, et seulement 0,1 % au niveau 5. Enfin, un seul sous-traitant est actif au niveau 6 (0,002 %), et un autre au niveau 7 (0,002 %).

³⁹⁴ En nombres absolus, un total de 454 déclarations a pour destination un bâtiment destiné à l'enseignement ou à la recherche scientifique, 1 047 concernent un ouvrage pour le transport routier, et 411 un ouvrage lié à la distribution et à l'évacuation d'eau.

³⁹⁵ En nombres absolus, 180 déclarations concernent des installations sportives, 14 ont pour destination un bâtiment de séjour avec dispositifs communs (tels que des hôtels ou motels), et 91 déclarations portent sur un bâtiment destiné à la récréation sociale.

FIGURE 7.12 Répartition des sous-traitants par niveau dans la chaîne de sous-traitance, Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Sur le nombre total de sous-traitants actifs dans la déclaration de travaux (N = 44 785), 76,1 % étaient actifs au niveau 2, le premier niveau des sous-traitants.

** Le nombre total de sous-traitants actifs dans la déclaration de travaux (N = 44 785) n'est pas égal au nombre unique de sous-traitants dans la déclaration de travaux (N = 11 237), car un sous-traitant peut être actif dans plusieurs déclarations de travaux ainsi qu'à différents niveaux dans une même déclaration.

*** Niveau 2 = 1 niveau de sous-traitance ; Niveau 3 = 2 niveaux de sous-traitance ; Niveau 4 = 3 niveaux de sous-traitance ; Niveau 5 = 4 niveaux de sous-traitance ; Niveau 6 = 5 niveaux de sous-traitance ; Niveau 7 = 6 niveaux de sous-traitance.
Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Outre la répartition des sous-traitants, il est également intéressant d'examiner les valeurs moyennes et maximales. Le Tableau 7.8 montre que le niveau 3, c'est-à-dire le deuxième niveau de sous-traitants, présente le nombre moyen d'entreprises le plus élevé, soit 6,3, bien qu'en moyenne 6,1 sous-traitants soient également actifs au niveau 2. Les autres niveaux comptent un nombre moyen relativement faible d'entreprises actives à ce niveau. Comme indiqué précédemment dans le Tableau 7.4 à la section 7.3.1, il existe une déclaration avec 16 entrepreneurs et une déclaration avec 240 sous-traitants actifs au niveau 2. Le Tableau 7.8 révèle également qu'il y a un nombre maximal de 127 sous-traitants actifs au niveau 3 dans une même déclaration, et 47 au niveau 4. La chaîne contenant le plus d'entrepreneurs et de sous-traitants observée dans les déclarations de travaux comprend 242 entreprises (hors commettant). Cette déclaration se composait de 2 entrepreneurs et de 240 sous-traitants actifs au niveau 2.

TABLEAU 7.8 Nombre moyen et maximum d'entreprises par niveau, Wallonie, 2024

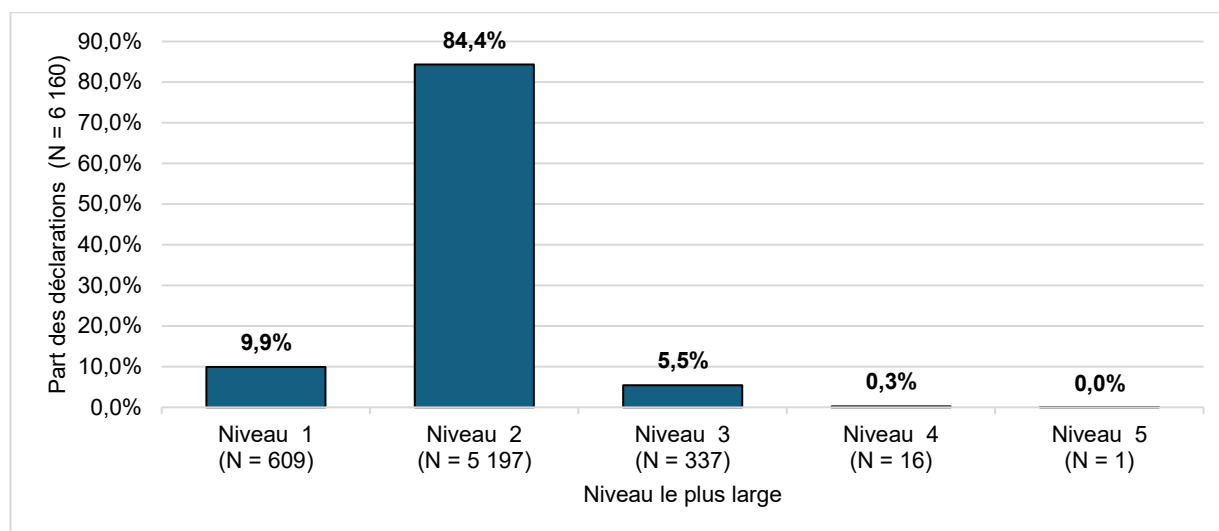
Niveau	Nombre moyen d'entreprises sur...	Nombre maximum d'entreprises sur ...
niveau 0 (commettants)	1	1
niveau 1 (entrepreneurs)	1,2	16
niveau 2	6,1	240
niveau 3	6,3	127
niveau 4	3,1	47
niveau 5	1,5	3
niveau 6	1	1
niveau 7	1	1

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Il est possible de déterminer, pour chaque déclaration unique, le niveau le plus large dans cette déclaration. Il s'agit du niveau où le plus grand nombre d'entreprises est actif.³⁹⁶ Sur les 6 160 déclarations, une grande majorité (5 197 déclarations, soit 84,4 %) a le niveau 2 comme niveau le plus large, c'est-à-dire le premier niveau où les sous-traitants sont actifs (Figure 7.13). Par ailleurs, 9,9 % des déclarations ont le niveau 1 comme niveau le plus large, le niveau des entrepreneurs, et 5,5 % ont le niveau 3, le deuxième niveau où les sous-traitants sont actifs.

Il est également possible d'aller plus loin et d'examiner, pour chaque niveau le plus large, le nombre maximal d'entreprises actives à ce niveau. Ainsi, parmi toutes les déclarations dont le niveau le plus large est le niveau 1 (N = 609), 80 % ne comptent qu'un seul entrepreneur actif à ce niveau. Pour les déclarations avec le niveau 2 comme niveau le plus large (N = 5 197), 24 % ont un seul sous-traitant actif à ce niveau et 15 % en ont deux. Pour les 337 déclarations dont le niveau le plus large est le niveau 3, 11 % ont un seul sous-traitant actif à ce niveau et 10 % en ont trois. Parmi les déclarations avec le niveau 4 comme niveau le plus large (N = 16), 25 % ont deux sous-traitants actifs à ce niveau. La seule déclaration ayant le niveau 5 comme niveau le plus large ne compte qu'un seul sous-traitant actif à ce niveau.

FIGURE 7.13 Répartition des déclarations au niveau le plus large (N = 6 160), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Sur l'ensemble des déclarations de travaux (N = 6 160), 9,9 % ont le niveau 1 comme niveau le plus large, 84,4 % ont le niveau 2, etc.

** Par « niveau le plus large », on entend ici le niveau avec le plus grand nombre d'entreprises actives à ce niveau dans une déclaration donnée, ou le niveau le plus bas dans la déclaration ayant ce nombre maximal d'entreprises (lorsqu'il n'y a pas un seul niveau le plus large).

*** Niveau 1 = pas de sous-traitance ; Niveau 2 = 1 niveau de sous-traitance ; Niveau 3 = 2 niveaux de sous-traitance ; Niveau 4 = 3 niveaux de sous-traitance ; Niveau 5 = 4 niveaux de sous-traitance ; Niveau 6 = 5 niveaux de sous-traitance ; Niveau 7 = 6 niveaux de sous-traitance.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Un lien final peut éventuellement être établi entre le niveau le plus élevé par déclaration et le montant de la déclaration de travaux correspondante, soit le montant total de l'ouvrage. De manière générale, il ressort que les déclarations pour lesquelles le niveau 1 constitue le niveau le plus élevé présentent le montant moyen le

396 Il est toutefois également possible qu'il n'y ait pas un seul niveau le plus large dans une déclaration. Dans ce cas, le niveau le plus bas de la déclaration avec le nombre maximal d'entreprises est considéré comme le « niveau le plus large ». Deux exemples peuvent illustrer cela :

- Déclaration A avec 1 commettant au niveau 0, 1 entrepreneur au niveau 1, 2 sous-traitants au niveau 2, 2 sous-traitants au niveau 3, et 1 sous-traitant au niveau 4 → Le niveau 3 est considéré comme le niveau le plus large.
- Déclaration B avec 1 commettant au niveau 0 et 1 entrepreneur au niveau 1 → Le niveau 1 est considéré comme le niveau le plus large.

plus élevé, à savoir plus de 4,2 millions € (Tableau 7.9). Toutefois, ces chiffres semblent influencés par quelques valeurs exceptionnellement élevées, puisque le montant médian ne s'élève qu'à 320 465 €.

Par ailleurs, les déclarations où le niveau 3 constitue le niveau le plus élevé semblent également concerner des montants importants, avec un montant moyen de plus de 3,9 millions € et un montant médian de 634 950 €. Cela paraît logique, puisqu'il s'agit de déclarations impliquant au moins deux niveaux actifs de sous-traitants, le niveau 3 (le second niveau actif) regroupant en outre le plus grand nombre de sous-traitants.

TABLEAU 7.9 Montant moyen et médian des déclarations de travaux au niveau le plus large de la déclaration, Wallonie, 2024

Niveau le plus large	Montant moyen (en €)	Montant médian (en €)	Nombre de déclarations
Niveau 1 (entrepreneur)	4 268 535	320 465	609
Niveau 2	2 141 079	172 879	5197
Niveau 3	3 974 446	634 950	337
Niveau 4	1 822 627	519 182	16
Niveau 5	156 211	156 211	1

* Par « niveau le plus large », on entend ici le niveau comptant le plus grand nombre d'entreprises actives dans une même déclaration, ou, lorsqu'aucun niveau unique ne se distingue, le niveau le plus bas (le plus éloigné dans la chaîne de sous-traitance) parmi ceux ayant le nombre maximal d'entreprises actives.

*** Niveau 1 = pas de sous-traitance ; Niveau 2 = 1 niveau de sous-traitance ; Niveau 3 = 2 niveaux de sous-traitance ; Niveau 4 = 3 niveaux de sous-traitance ; Niveau 5 = 4 niveaux de sous-traitance.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

7.3.4 Collaboration entre entrepreneurs et sous-traitants

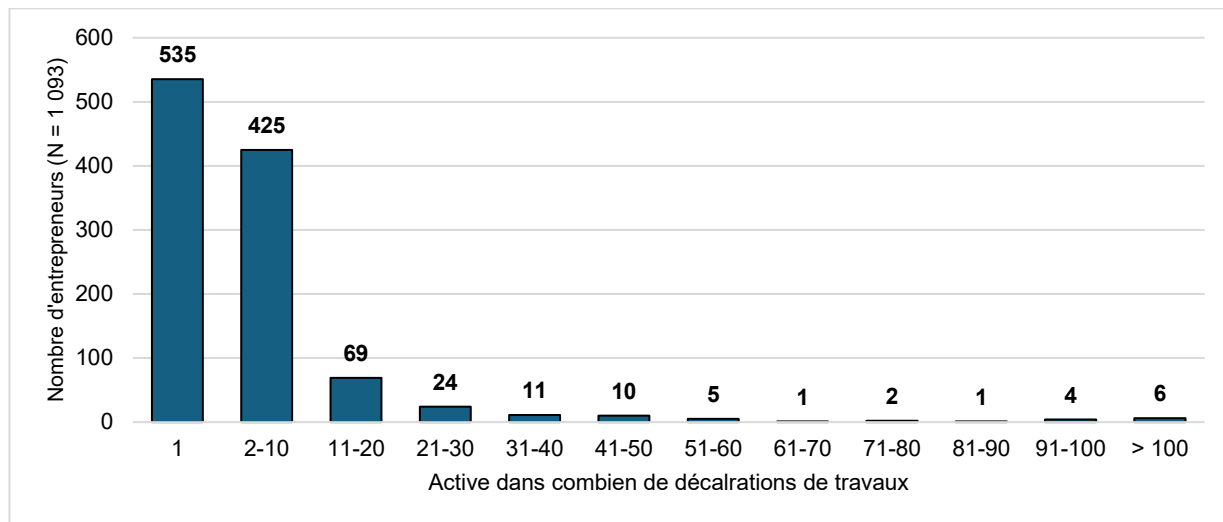
Une question importante concerne la collaboration entre les entrepreneurs et les sous-traitants. Il est en effet possible qu'il existe une concentration de certaines relations de collaboration entre ces acteurs dans le cadre des marchés publics en Wallonie. Une telle concentration complique l'atteinte de l'objectif 2³⁹⁷ de la Stratégie de la commande publique responsable,³⁹⁸ qui vise justement à faciliter l'accès des entreprises wallonnes aux marchés publics, à optimiser la concurrence et à favoriser la création de partenariats durables.

Afin d'analyser ces relations de collaboration plus en détail, l'étude se concentre sur les entrepreneurs uniques (niveau 1). Au total, 1 093 entrepreneurs uniques ont été identifiés dans les déclarations de travaux (voir Tableau 7.3, section 7.3.1). Pour chacun d'eux, il est possible de déterminer dans combien de déclarations et de contrats distincts ils sont actifs. Comme l'indique la Figure 7.14, presque la moitié des entrepreneurs ne sont actifs que dans une seule déclaration de travaux : 535 sur 1 093, soit 48,9 % de l'ensemble. Par ailleurs, 425 entrepreneurs sont actifs dans 2 à 10 déclarations, représentant 38,9 %. Cela signifie que 87,8 % des entrepreneurs interviennent dans seulement 1 à 10 déclarations de travaux pour des marchés publics en Wallonie en 2024. À l'inverse, on observe que 19 entrepreneurs sont actifs dans plus de 50 déclarations de travaux, dont 6 dans plus de 100. Cela révèle une concentration marquée de certains entrepreneurs dans les marchés publics wallons.

397 "Faciliter l'accès des entreprises wallonnes aux marchés publics en les accompagnant à chaque étape du processus de passation et en abaissant les barrières à l'entrée, dans le double but d'optimiser la concurrence et de créer des partenariats durables."

398 Voir aussi, <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=30&iddoc=123801>.

FIGURE 7.14 Répartition des entrepreneurs selon le nombre de déclarations de travaux dans lesquels ils sont actifs (N = 1 093), Wallonie, 2024



* Comment interpréter cette figure ? Parmi le nombre total d'entrepreneurs uniques (N = 1 093), 535 sont actifs dans une seule déclaration de travaux, 425 le sont dans 2 à 10 déclarations, etc.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Il est également pertinent de reproduire l'exercice précédent en fonction de la destination des travaux, car cela pourrait mettre en évidence d'éventuelles situations de monopole pour certains types d'ouvrages. L'analyse des déclarations de travaux relatives aux cinq destinations les plus fréquentes montre que ce risque apparaît principalement pour les ouvrages destinés à l'administration et aux bureaux. En effet, un seul entrepreneur était impliqué dans un tiers des déclarations de travaux concernant ce type d'ouvrages.

8 ANALYSE DES ENTRETIENS AVEC LES COMMUNES WALLONNES

RÉSUMÉ

Le SPW a réalisé, au premier trimestre 2025, des entretiens semi-structurés auprès d'un échantillon représentatif de 22 communes wallonnes. Ces communes ont été interrogées sur le processus de passation des marchés publics par leurs services. Avant chaque entretien oral, une courte enquête en ligne a été menée. Les conclusions suivantes peuvent en être tirées :

- Le sentiment prédominant est que les problèmes de sous-traitance ne se produisent pas fréquemment, soit parce que la sous-traitance est peu courante, soit parce que les communes n'ont pas de contact direct avec les sous-traitants, soit parce qu'il n'y a tout simplement pas de problèmes liés à la sous-traitance ;
- Le contrôle varie selon les communes, en fonction des capacités et de l'expertise disponibles.

En ce qui concerne la compatibilité des pratiques de sous-traitance évoquées avec les objectifs de la Stratégie de la commande publique responsable, il semble qu'il y ait surtout une focalisation sur le premier objectif : « professionnaliser les marchés publics, gérer les risques juridiques et optimiser les procédures de passation de marchés ». Lors des entretiens, les communes ont clairement exprimé la nécessité de simplifier les processus de passation des marchés publics. Le quatrième objectif a également été abordé dans l'analyse de la sous-traitance dans les marchés publics : « Renforcer les connaissances et la gouvernance en donnant aux décideurs une vue d'ensemble des marchés publics et en donnant aux entrepreneurs les moyens d'orienter leurs politiques en matière de marchés publics ». Les communes indiquent en effet qu'il y a un réel besoin en ce sens.

8.1 Méthodologie

Le SPW a réalisé, au premier trimestre 2025, 22 entretiens semi-structurés auprès d'un échantillon représentatif de 22 communes wallonnes. Ces communes ont été interrogées sur le processus de passation des marchés publics. Avant chaque entretien oral, une courte enquête en ligne a été menée. L'échantillon représentatif de 22 communes a été constitué sur la base des clusters définis par Belfius, qui répartissent les communes wallonnes en différentes catégories. Ces clusters sont : « communes urbanisées », « communes résidentielles », « communes rurales » et « communes urbaines ».

8.2 Questionnaire en ligne

Le questionnaire comprenait 20 questions, dont la majorité étaient des questions à choix multiples, complétées par quelques questions ouvertes. De manière générale, le questionnaire explore les pratiques, les outils et le respect des règles lors de la rédaction, de la gestion et du contrôle des marchés publics. Il met l'accent sur le

volume et la valeur des marchés publics, l'organisation et les processus internes de l'institution, les aspects juridiques et pratiques, ainsi que la sous-traitance dans les marchés publics.

Ce dernier aspect est particulièrement pertinent pour la présente étude. Les quatre dernières questions du questionnaire en ligne portaient spécifiquement sur ce sujet. Elles concernaient l'expérience en matière de sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction, la perception de la relation entre le soumissionnaire et le(s) sous-traitant(s), l'observation éventuelle de sous-traitance non déclarée dans les marchés publics du secteur de la construction, et le moment où la sous-traitance est généralement déclarée dans le processus.

Le questionnaire en ligne a été complété en février et mars 2025 par 21 communes wallonnes.³⁹⁹ Le temps moyen de réponse était de 16 minutes et 35 secondes.

8.3 Entretiens semi-structurés

L'entretien semi-structuré, réalisé dans le cadre de l'étude sur le processus d'achat des pouvoirs adjudicateurs, a été conçu de manière à durer environ deux heures par commune. Le guide d'entretien comprenait plusieurs questions réparties en huit sections : 1) Introduction ; 2) Réflexion stratégique globale ; 3) Préparation du marché/rédaction des documents de marché ; 4) Passation ; 5) Exécution ; 6) Fin du marché ; 7) Questions transversales ; 8) Clôture et remerciements. Dans le cadre du présent rapport, seule la section 7 est pertinente, car elle traite notamment de la sous-traitance.

Les 22 communes wallonnes ont répondu aux trois questions suivantes :

- Dans vos marchés publics, prenez-vous en compte la sous-traitance dans les marchés de construction ? Si oui, à quelle étape et avec quel(s) objectif(s) ?
 - Utilisez-vous par exemple l'allotissement ?
- Quelle est votre expérience de la sous-traitance dans les marchés publics de construction ?
 - Si réponse négative, que mettez-vous en place face à cette sous-traitance qui est perçue comme un problème ? A quelle étape du marché public ?
- Avez-vous déjà eu des expériences négatives impliquant la sous-traitance dans les marchés publics de construction ? Si oui, quelle a été votre réaction ?
 - Avez-vous déjà utilisé des PV de carences en réaction à des problèmes avec des sous-traitants ?

Résultats

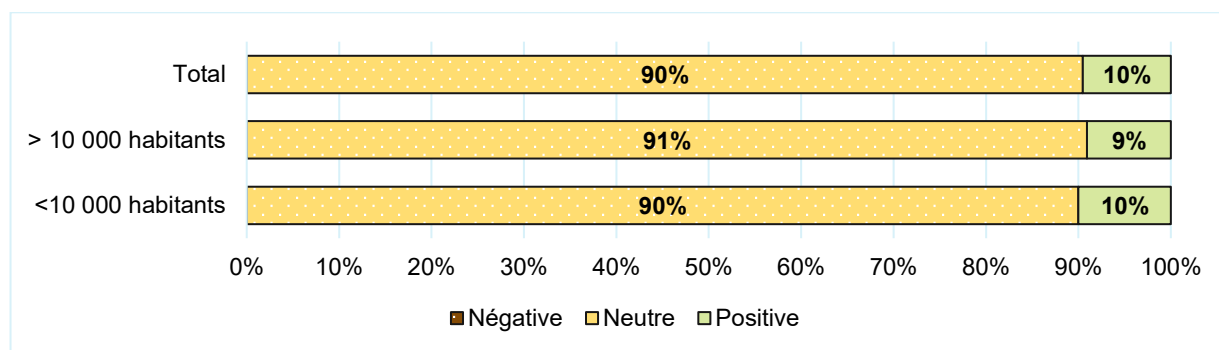
L'analyse des résultats présentés dans ce paragraphe se concentre sur le phénomène de la sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction. Cependant, le contenu du questionnaire en ligne ainsi que des entretiens semi-structurés était plus large, mais ces aspects ne seront pas approfondis ici.

L'expérience de la sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction est généralement perçue comme neutre (91 % des répondants, voir Figure 8.1). Aucune commune n'a indiqué avoir une expérience négative de la sous-traitance. De plus, il n'y a pas de différence notable entre les grandes et les

³⁹⁹ Bien que des collaborateurs d'une des communes aient participé à l'entretien semi-structuré, le questionnaire en ligne n'avait pas été complété par cette commune.

petites communes. Cette classification a été faite sur la base du nombre d'habitants,⁴⁰⁰ les 21 répondants étant répartis entre les communes de moins de 10 000 habitants (N = 10) et celles de plus de 10 000 habitants (N = 11).

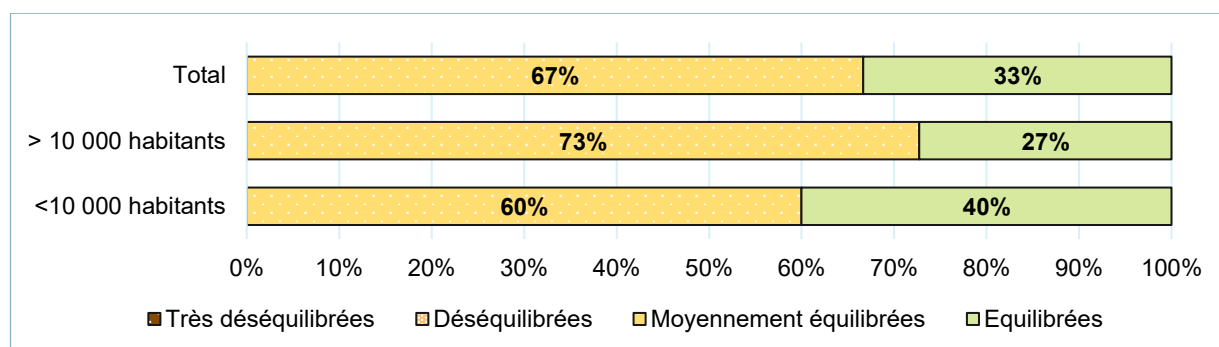
FIGURE 8.1 Quelle est votre expérience de la sous-traitance dans les marchés publics de construction ? (N = 21)



Source : Calculs des auteurs sur la base du questionnaire en ligne SPW- Étude sur le fonctionnement du processus d'achats publics au sein des pouvoirs locaux

La relation entre l'adjudicataire et le(s) sous-traitant(s) est considérée comme équilibrée ou moyennement équilibrée. Environ une commune sur trois estime que la relation est équilibrée, tandis que deux communes sur trois la jugent modérément équilibrée (voir Figure 8.2). Aucun des répondants n'a indiqué que la relation était (très) déséquilibrée. Il existe une légère différence entre les grandes et les petites communes. Ainsi, les grandes communes considèrent moins souvent la relation comme équilibrée que les petites communes (27 % contre 40 %), tandis qu'elles la perçoivent plus fréquemment comme modérément équilibrée (73 % contre 60 %).

FIGURE 8.2 Comment percevez-vous les relations entre l'adjudicataire et le(s) sous-traitant(s) ? (N = 21)

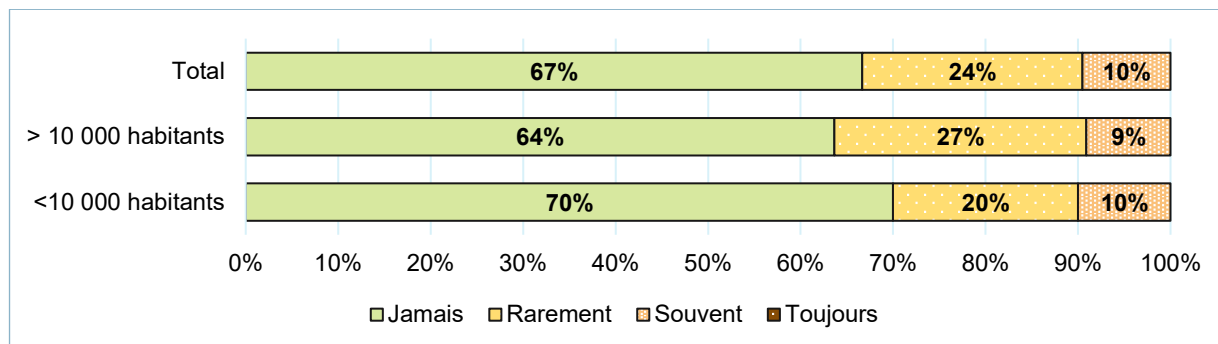


Source : Calculs des auteurs sur la base du questionnaire en ligne SPW- Étude sur le fonctionnement du processus d'achats publics au sein des pouvoirs locaux

Les cas de sous-traitance non déclarée sont généralement perçus comme n'ayant jamais lieu (67 %) ou rarement (24 %). À peine 2 répondants, soit 10 %, ont indiqué rencontrer fréquemment ce phénomène (voir Figure 8.3). La différence entre petites et grandes communes est minime, bien qu'il semble que les grandes communes déclarent un peu moins souvent ne jamais être confrontées à la sous-traitance non déclarée par rapport aux petites communes (64 % contre 70 %), tandis qu'un plus grand nombre de répondants des grandes communes ont indiqué que cela était rarement constaté (27 % contre 20 %).

400 Nombre d'habitants au 01/01/2024, basé sur <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/ontdek-uw-gemeente>.

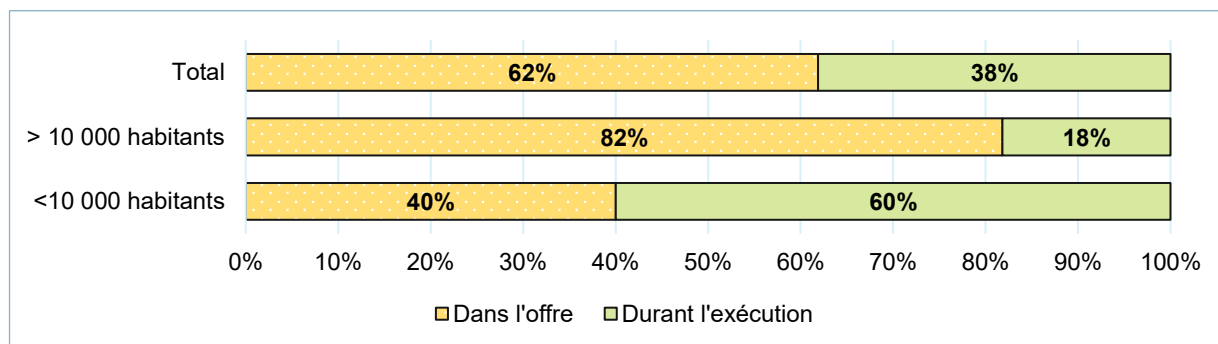
FIGURE 8.3 Constatez-vous de la sous-traitance non déclarée dans les marchés publics de construction ? (N = 12)



Source : Calculs des auteurs sur la base du questionnaire en ligne SPW- Étude sur le fonctionnement du processus d'achats publics au sein des pouvoirs locaux

La dernière question sur la sous-traitance portait sur le moment où celle-ci est généralement déclarée. Au total, 62 % des répondants indiquent que cela se fait lors de la passation du marché, tandis que 38 % rapportent que cela a lieu pendant l'exécution des travaux (voir Figure 8.4). Cependant, une différence notable apparaît entre les petites et les grandes communes. Alors que la majorité des petites communes déclarent que la sous-traitance est signalée pendant l'exécution (60 %), ce n'est le cas que pour 18 % des grandes communes. Dans ce dernier groupe, 82 % indiquent que la sous-traitance est généralement déclarée lors de la passation du marché.

FIGURE 8.4 Quand la sous-traitance est-elle généralement déclarée ? (N = 21)



Source : Calculs des auteurs sur la base du questionnaire en ligne SPW- Étude sur le fonctionnement du processus d'achats publics au sein des pouvoirs locaux

Il convient cependant de souligner une fois de plus que l'échantillon de communes est restreint. Aucune conclusion générale ne peut être tirée sur la base de 21 communes. Néanmoins, cette analyse offre un premier aperçu du phénomène de la sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction.

L'analyse de l'enquête en ligne montre que l'expérience de la sous-traitance est principalement neutre et que peu de cas de sous-traitance non déclarée sont constatés. Les entretiens semi-structurés approfondis confirment ces premières observations.

De manière générale, il a été indiqué que la sous-traitance est prise en compte dans la mesure où elle n'est pas interdite, que les sous-traitants doivent être identifiés et que leur pourcentage doit être évalué. Puisque l'utilisation de la sous-traitance est réglementée, le soumissionnaire doit vérifier que la sous-traitance est conforme. Plusieurs communes ont indiqué que les obligations légales (notamment la limitation du nombre de

niveaux de sous-traitance) sont contrôlées. Toutefois, plusieurs communes ont également observé que le phénomène de la sous-traitance est peu fréquent. Certains contrats avec certaines communes n'exigent pas de sous-traitance, ce qui explique leur faible expérience en la matière.

Lorsqu'il y a des expériences avec la sous-traitance, elles sont généralement neutres ou positives, comme cela a également été constaté dans l'enquête en ligne (voir Figure 8.1). Un répondant a résumé la situation ainsi : « *En exécution, personne ne s'en soucie, du moment que les prestations sont réalisées et correctement.* » Les problèmes liés à la sous-traitance dans le secteur de la construction sont plutôt rares et, lorsqu'ils surviennent, il s'agit généralement de petits problèmes. De plus, plusieurs répondants indiquent que la commune n'a pas de contact direct avec les sous-traitants, car ceux-ci relèvent de la responsabilité de l'entrepreneur. En effet, la commune n'a pas de lien contractuel avec le(s) sous-traitant(s). De manière générale, le sentiment prédominant est que les problèmes de sous-traitance ne se produisent pas fréquemment, soit parce que la sous-traitance est peu courante (voir ci-dessus), soit parce que les communes n'ont pas de contact direct avec les sous-traitants, soit parce qu'il n'y a tout simplement pas de problèmes liés à la sous-traitance.

La réaction face aux expériences négatives liées à la sous-traitance varie selon les communes. Une commune a évoqué un cas où des problèmes étaient survenus avec un sous-traitant, mais, ne souhaitant pas engager une longue procédure et se sentant démunie face à la situation, elle n'a pas donné suite. Une autre commune a également indiqué que les procédures peuvent être longues et complexes. Un autre répondant a souligné que la préférence est donnée au dialogue, ce qui constitue un avantage lorsqu'on travaille avec des entreprises locales. Plusieurs communes ont mentionné avoir utilisé des procès-verbaux de carence en réponse à des situations problématiques liées à la sous-traitance. Toutefois, une commune a constaté que ces mesures ont peu d'effet, notamment à l'égard des grandes entreprises : « *ça ne change rien car les amendes sont tellement basses pour les grandes entreprises que ça ne les touche pas. Par contre, les petites entreprises y sont beaucoup plus attentives.* »

De plus, plusieurs répondants ont souligné qu'il faudrait davantage de moyens (notamment en ressources humaines) pour améliorer certains processus liés aux marchés publics. Lorsqu'il y a un manque de moyens, les contrôles sur les situations problématiques peuvent être réduits. Par ailleurs, il y a un besoin de moins de rapports et d'une simplification (administrative) de certains processus. Une pratique qui pourrait s'avérer utile serait la création d'une base de données d'exemples, d'une bibliothèque de clauses, ou d'un catalogue centralisé de toutes les centrales d'achat. L'amélioration technique des signatures électroniques, l'échange d'expériences entre communes, ainsi que la proposition de formations de base ou de cours de remise à niveau ont également été suggérés pour améliorer les processus des marchés publics.

Enfin, quelques remarques diverses ont été formulées, notamment le fait que les centrales d'achat sont perçues comme très utiles, car elles facilitent le travail. La conclusion de contrats en commun (par exemple avec le CPAS ou d'autres communes) présente également des avantages. Une commune a souligné qu'il est important que chaque commune joue « le jeu » des marchés publics de manière équitable, et que le contrôleur respecte également les règles, car il arrive parfois qu'il approuve des situations problématiques.

En général, les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'enquête en ligne et des entretiens semi-structurés :

- La sous-traitance ne constitue généralement pas un problème structurel pour les communes ;
- Les éventuels problèmes relèvent principalement de la responsabilité de l'entrepreneur ;

- Les problèmes sont plutôt occasionnels et ne sont pas spécifiques à la sous-traitance. Le contrôle varie selon les communes, en fonction des capacités et de l'expertise disponibles.

En ce qui concerne la compatibilité des pratiques de sous-traitance évoquées avec les objectifs de la Stratégie de la commande publique responsable, il semble qu'il y ait surtout une focalisation sur le premier objectif : « professionnaliser les marchés publics, gérer les risques juridiques et optimiser les procédures de passation de marchés ». Lors des entretiens, les communes ont clairement exprimé la nécessité d'améliorer les processus des marchés publics. Le quatrième objectif a également été abordé dans l'analyse de la sous-traitance dans les marchés publics : « Renforcer les connaissances et la gouvernance en donnant aux décideurs une vue d'ensemble des marchés publics et en donnant aux entrepreneurs les moyens d'orienter leurs politiques en matière de marchés publics ». Les communes indiquent en effet qu'il y a un réel besoin en ce sens.

9 ENTRETIENS AVEC LES EXPERTS ET GROUPES DE DISCUSSION

RÉSUMÉ

Afin de confronter la littérature, l'analyse des données empiriques relatives à l'analyse de la « déclaration de travaux » et l'analyse juridique à la compréhension par les acteurs du terrain des opportunités et des défis représentés par la sous-traitance dans les marchés publics wallons dans les secteurs de la construction et des travaux publics, une dizaine d'entretiens semi-dirigés ont été effectués et les résultats provisoires de la recherche ont été présentés et testés lors de trois groupes de discussion qui ont eu lieu à Namur, les 13, 16 et 17 octobre 2025. Les participants à ces entretiens et groupes de discussions incluent des représentants des adjudicateurs, des fédérations professionnelles et des partenaires sociaux.

Des points de convergence se dégagent notamment à propos de la **nécessité de professionnaliser la commande publique**, avec certains participants plaidant pour un plan régional de formation et d'appui technique pérenne, voire un centre d'accompagnement et de médiateur technique ; **le besoin de planifier à long terme les marchés publics**, non seulement par adjudicateur, mais également par type de travaux et zones géographiques, de communiquer ces planifications auprès des acteurs pertinents, ce qui permettrait de stabiliser les entreprises, de favoriser la qualité et de réduire la dépendance aux sous-traitants étrangers (notamment grâce à une meilleure planification interne des investissements nécessaires et utiles).

Sur certains points, un consensus existe sur le plan des principes, mais les modalités concrètes de mise en œuvre sont plus incertaines. Le contrôle de l'exécution des marchés publics porte essentiellement sur la collecte de multiples attestations, sans nécessairement une vérification systématique de ces informations sur le terrain des chantiers. Ceci conduit à **un consensus sur le besoin d'améliorer le contrôle du respect des obligations** sociales et environnementales en général, et des clauses y relatives en particulier, sur le terrain. En effet, le principe de ces obligations (y compris leurs sanctions en cas de violation) semble acquis, mais les problèmes concrets de mise en œuvre peuvent se multiplier, avec une absence de consensus sur les réponses à y apporter. *Premièrement*, le partage de responsabilité entre les acteurs responsables du contrôle est mal défini, pour des raisons de capacité administrative, de spécialisation professionnelle, ou encore en raison d'une compréhension / organisation des rôles selon laquelle ces derniers sont compartimentés dans le temps (ex. rôle limité à la procédure d'attribution, sans continuation dans la phase d'exécution). *Deuxièmement*, les sanctions prévues dans la législation ne sont pas mobilisées de manière optimale. Ces sanctions viennent d'être renforcées par une consécration dans le Code pénal social. Cette réforme doit s'adosser à des mécanismes d'investigation crédible et proportionné pour alléger la surcharge administrative existante. *Troisièmement*, la possible responsabilité de l'entrepreneur principal pour le contrôle de ses sous-traitants existe dans les cahiers spéciaux des charges, mais est difficile à exercer en pratique. *Quatrièmement*, les adjudicateurs font face à un dilemme pratique entre assurer le contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics d'une part, et le besoin de voir les travaux terminés dans les délais prévus, d'autre part. Toute mise en œuvre d'un contrôle (et les conséquences d'un contrôle négatif) prend du temps, administrativement parlant. Des incertitudes et ambiguïtés apparaissent selon les acteurs sur certains aspects de la sous-traitance

et de l'accès des PME aux marchés publics dans le secteur de la construction. Ainsi, si pour certains, la digitalisation est perçue comme le levier clé pour alléger la charge administrative, centraliser l'information et garantir la traçabilité. Pour d'autres, l'expérience avec la plateforme e-Procurement et les défis techniques posés par le formalisme des signatures électroniques montrent la limite de la digitalisation dans ce domaine.

9.1 Entretiens avec les experts

Les interviews ont eu lieu entre le 15 mai et le 30 septembre 2025 par Microsoft Teams en moyenne 65 à 80 minutes, avant que l'ensemble des données quantitatives examinées dans les chapitres précédents ne soient disponibles et analysés dans leur intégralité. Ces entretiens capturent avant tout l'expérience des experts interrogés. La liste des organismes inclus dans les interviews est reprise dans l'Annexe 1 - Réponses aux questions relatives aux préconceptions relatives à la sous-traitance dans les marchés publics de construction en Région wallonne.

Il se dégage de l'ensemble de ces entretiens des points de convergence sur les aspects suivants

Données et questions

- Le manque général de données statistiques pour répondre aux questions a été souligné par plusieurs experts.
- Néanmoins, le sujet de la sous-traitance est au cœur des préoccupations de nombreuses instances
- Sous-traitance invisible : Les sous-traitants, surtout au deuxième ou troisième niveau, ne sont pas facilement visibles dans les données. Cela empêche une évaluation complète de la participation des plus petites entreprises. Dans les grands marchés, la sous-traitance en cascade (ex : cabinets de consultance) échappe à toute mesure.

Réglementation

- La législation (marché public, avances) est perçue comme trop complexe, avec comme effet que certains acteurs économiques préféreraient être sous-traitants pour éviter les charges administratives.

Marchés

- Dans certains cas, il y a un manque d'offres soumises, ce qui contraint à recommencer les procédures et entraîne des retards.

Besoin de coordination

- Les pouvoirs adjudicateurs préfèrent ne pas multiplier les interlocuteurs, de sorte qu'un seul adjudicataire est préférable. Alternativement, dans certains cas (communes ou petites entités), c'est l'architecte qui est de gérer des aspects qui ne relèvent pas de ses compétences, notamment le suivi contractuel de la sous-traitance.

Sous-traitance, contrôle et exécution des marchés

- Les maîtres d'ouvrage (pouvoirs adjudicateurs) exercent peu ou pas de contrôle effectif sur la sous-traitance. Une partie de la sous-traitance pourrait être non déclarée. Cela tiendrait davantage à un manque de moyens et de compétence qu'à une volonté de fermer les yeux.

- Les architectes ne contrôlent pas la sous-traitance – ce n'est pas leur rôle naturel. Leur mission se limite au contrôle technique des travaux et non au suivi des obligations sociales, environnementales ou administratives des sous-traitants. Toute tentative d'élargir leur responsabilité sur ces aspects est perçue comme une dérive.
- La sous-traitance n'est pas perçue comme un vecteur automatique d'abus, mais certains dispositifs (ex. clauses sociales) ne sont peut-être pas utilisés de manière optimale. La clause sociale est une condition d'exécution d'un marché public qui peut tout à fait être sous-traitée sans qu'il y ait intention de contourner la réglementation. Une réflexion sur l'encadrement de ce type de sous-traitance dans le cahier spécial des charges pourrait avoir lieu, et ce de manière à limiter leur complexité administrative.
- Il existe des tentatives d'évitement des obligations sociales, tant chez certains entrepreneurs que dans les bureaux d'architectes. Le dumping social n'est pas jugé systémique, mais présent par endroits. Des entretiens, il semble que les entreprises belges respectent le droit social (type horaire, jours etc.) alors que les entreprises non belges ne vont pas respecter de la même manière les horaires, les weekends, les jours fériés. Néanmoins, il peut être difficile de démontrer cette corrélation, car les prestations en volume horaires ou jours de weekends et fériés peuvent aussi être justifiés par le besoin d'achever les travaux car ils sont nécessaires pour un événement précis (par exemple).
- Le recours à la sous-traitance des aspects durables (ex. PEB, déchets) est croissant, parfois par besoin de spécialisation. Cela mène à une perte de compétence en interne, en décalage avec leur objectif de transformation des pratiques. Néanmoins la réalité semble nuancée. Dans certains cas, la clause sociale prévoit directement le cas de la sous-traitance des obligations sociales (ex de réinsertion). Il arrive aussi que des entreprises de travail adapté ou de réinsertion soient les adjudicataires des marchés publics.
- Il peut se poser la question de savoir dans quelle mesure les sous-traitants sont des vrais ou des faux indépendants.

Technologie

- Des problèmes de fonctionnement de eProcurement (en sus de problème d'encodage dans eProcurement à la suite d'erreurs humaines), notamment en termes d'identité, de signatures électroniques, d'instabilité du système etc. sont relevés, et peuvent être de nature à décourager les entreprises à soumissionner.

Besoin de spécialisation et expertise

- La nécessité de spécialisation ou d'expertise particulière peut expliquer le recours à la sous-traitance.
- Les documents contractuels (comme le CCTB) peuvent parfois être inadaptés et mal calibrés par rapport aux besoins spécifiques d'un acheteur public. Il est néanmoins noté que le CCTB a fait l'objet d'une restructuration (clauses administrative) qui le rend plus lisible et accessible. La réglementation est souvent simplement recopiée dans les documents, sans explication claire ni structuration pédagogique, ce qui rend les obligations difficiles à comprendre, voire invisibles.
- 3P est un obstacle à l'utilisation de clauses types qui ne se retrouveraient pas dans le système.
- Mutualisation vs accessibilité PME : La mutualisation vise l'efficacité, mais rend les marchés plus complexes, souvent inaccessibles aux PME, même en cas d'allotissement. Pour préserver l'accès PME, certains pouvoirs adjudicateurs renoncent volontairement à la mutualisation.

PME en particulier

- Difficulté d'appropriation par les acheteurs : L'accès PME est souvent vu comme une contrainte secondaire, pas comme un objectif opérationnel.

- Besoin d'une pédagogie renouvelée : Pour améliorer la participation des PME, il faut démontrer concrètement aux acheteurs publics que cela peut augmenter la qualité, réduire les risques, et répondre plus finement aux besoins.
- Plusieurs intervenants ont souligné qu'il est difficile de répondre à nos questions car il faudrait identifier des PME qui voudraient effectivement participer à des marchés publics et qui y renoncent pour pouvoir avoir des réponses précises.
- Par ailleurs, l'obtention des marchés par les PME peut dépendre de l'ampleur des marchés. Si les PME remportent rarement de gros marchés de travaux, la situation peut être différente pour les plus petits marchés (type déneigement ; fauchage le long des voiries ; ramassage des déchets le long des voiries). En effet, certains marchés demandent plus de flexibilité dans l'exécution (nuit, neige etc.), ce qui peut être plus approprié pour l'organisation des PME (de type familial par exemple).

Réformes, changements, innovations

- Résistance au changement : Toute tentative de nouvelle exigence (reporting, suivi) rencontre une résistance spontanée, souvent liée à la surcharge ou à la peur du contrôle.

Suggestions de recommandations

- (1) Besoin d'établir un **calendrier** ou une **planification** sectorielle des marchés publics à venir dans un horizon à moyen terme ; améliorer la consultation, l'information préalable des marchés pour une meilleure planification.
 - (2) Simplification des procédures électroniques (notamment plus de stabilité des outils digitaux disponibles) et simplifications administratives en général (ex : DUME).
 - (3) **Formation**, sensibilisation et accompagnement **personnalisé** des PME (selon des modalités qui conviennent à leurs besoins et leurs disponibilités temporelles, sans fausser la concurrence) ; créer/développer des structures locales, sorte de **guichets/call centres**, permettant aux PME et indépendants d'être formés, encadrés, encouragés, accompagnés dans la gestion administrative d'un marché ; **subsidier** les PME pour qu'elles puissent satisfaire aux exigences environnementales ou de cautionnement.
 - (4) **Formation** des pouvoirs adjudicateurs, notamment pour reconsidérer le besoin en amont de la procédure afin de reconsidérer le montant de ce besoin, et donc la procédure du marché (favoriser la procédure belge plutôt qu'européenne).
 - (5) Sensibilisation des **fonctionnaires dirigeants** qui constateraient que les marchés d'une certaine région sont de manière importante remportés fréquemment par le ou les mêmes entreprises pour vérifier de manière plus systématique la régularité de la procédure ou comprendre les raisons de cet état de fait, et éventuellement vérifier la manière dont cette entreprise exécute les travaux (y a-t-il eu des PV ? intentionnement d'actions directes ?)
- (6) Marchés - phase d'attribution**
Différents changements pourraient être envisagés, notamment :
- Augmentation du seuil de la PNSPP.
 - Augmenter les hypothèses de négociation.

- Augmenter l'allotissement des marchés.
- Revoir la réglementation relative aux mesures correctrices.
- Favoriser les approches de consortium entre entreprises ayant les capacités et les PME dans les critères d'attribution.
- Exiger l'obtention d'un certificat de formation de certains membres du personnel de l'adjudicataire.
- Simplifier la réglementation relative à la régularisation des offres (ex. erreur de signature).
- Mettre les clauses sociales en critères d'attribution plutôt qu'en conditions d'exécution pourrait être une option, même s'il convient avant tout d'évaluer si les objectifs poursuivis par ces clauses sont concrètement atteints. L'échelle de performance de CO₂ permettrait d'éviter l'externalisation des clauses environnementales.
- Favoriser le local en imputant les coûts de déplacements dans le prix.
- Indemnisation pour participation à la procédure.

(7) **Marchés** - Assurer la **bonne exécution** contractuelle

- Généraliser les *kick-off* meetings au début du chantier, mettant autour de la table tous les intervenants, et plus généralement, améliorer la communication entre ces intervenants tout au long du chantier.
- Organiser des réunions de suivi de contrats.
- Protéger les surveillants de chantier des pressions auxquelles ils pourraient être exposés.
- Utiliser l'attestation de bonne réussite du chantier en condition d'accès au marché.
- Indexation des pénalités légales (par le fédéral) (la pénalité est de 400 € depuis 2016).
- Inclure des pénalités spéciales (importantes) dans le cahier des charges pour contrebalancer la faiblesse des pénalités légalement prévues ou s'assurer de la mise en œuvre effective des pénalités légalement prévues (dans le respect du principe de proportionnalité).
- Réfléchir au fait que les pénalités ne sont imposées qu'aux entrepreneurs principaux. Est-ce qu'il ne faudrait pas réfléchir à ce qu'elles puissent être également imposées aux sous-traitants lorsque ceux-ci commettent sciemment des manquements ? (question ouverte notamment parce que le principe juridique de l'effet relatif des contrats doit être respecté et une de ces expressions se retrouve dans l'arrêté royal du 14 janvier 2013, article 12 §1^{er}⁴⁰¹ inséré en 2017).

9.2 Groupes de discussion

Enfin, trois groupes de discussion furent également organisés en date des 13, 16 et 17 octobre 2025. Ils réunirent

- des maîtres d'ouvrage délégués (intercommunales etc.) ;
- des pouvoirs adjudicateurs communaux ;
- des pouvoirs adjudicateurs non communaux (ex. SPW Mobilité Infrastructure, provinces, SWDE etc.) ;
- des services d'inspection et organismes publics concernés au niveau fédéral et wallon ;
- des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Ces groupes de discussion ont pour objet de fournir des informations supplémentaires sur les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons dans le secteur de la construction, de valider l'analyse effectuée sur la base des données empiriques collectées, d'identifier de bonnes pratiques développées par les

401 "Art. 12. § 1er. Le fait que l'adjudicataire confie tout ou partie de ses engagements à des sous-traitants ne dégage pas sa responsabilité envers l'adjudicateur. L'adjudicateur n'a aucun lien contractuel avec ces tiers."

donneurs d'ordre eux-mêmes (par exemple, l'organisation volontaire d'inspections, l'élaboration d'un plan de prévention de la fraude sociale, etc.).⁴⁰²

Après discussion avec le COMAC, une approche semi-structurée a été utilisée pendant les groupes de discussion afin de laisser suffisamment de flexibilité et de liberté à l'enquêteur et aux membres du groupe de discussion. Ces entretiens furent animés par des membres des équipes de HIVA et de l'UCLouvain, car les questions posées recouvrent les deux aspects de la recherche.

La liste des organismes inclus dans les groupes de discussion est reprise dans l'Annexe 1.

Les focus sont composés de manière mixte afin de favoriser la discussion et la confrontation de perspectives diverses sur la thématique de l'accès des PME aux marchés publics de construction par le biais de la sous-traitance et la durabilité des marchés publics dans ledit secteur.

Ces propositions servent de base à un **échange collectif**, où les participants commentent, précisent ou contestent certains points. La discussion fait apparaître **une forte convergence sur les orientations générales**, mais aussi **des divergences importantes sur la faisabilité et les priorités**.

9.2.1 Professionnalisation des marchés publics

Constat partagé

Tous les intervenants soulignent le **niveau de technicité élevé** de la gestion des marchés publics et la difficulté de mobiliser à la fois des compétences juridiques, économiques, sociales et environnementales, le tout dans un **cadre réglementaire qui évolue régulièrement**. Cette difficulté peut être accrue dans de plus petites entités ou pour des acteurs qui ne réalisent que ponctuellement ce type de marchés.

« C'est devenu un métier à part entière, mais beaucoup doivent le faire sans formation ni appui. »

Recommandation

Les participants proposent de créer un **programme régional de professionnalisation**, combinant :

- une **formation continue obligatoire** (proportionnée par rapport aux responsabilités) pour les agents chargés des marchés publics ;
- la **mutualisation des compétences** entre pouvoirs adjudicateurs (par exemple entre communes, via des intercommunales ou associations régionales) ;
- et la **mise en place d'un centre d'expertise** au niveau wallon, capable de fournir un appui technique et juridique.

Réactions et débats

La proposition reçoit un **soutien quasi unanime**. Cependant, plusieurs participants insistent pour que le centre d'expertise ne se transforme pas en un **dispositif bureaucratique supplémentaire**.

« Il faut que ce soit un vrai appui de terrain, pas un énième service administratif. »

402 Voir par exemple <https://www.lantis.be/over-ons/mvo/eerlijk-werk-op-de-werf>.

D'autres insistent sur la nécessité de **différencier les cibles** : un centre pour les **pouvoirs adjudicateurs** et un autre pour **les entreprises**, afin d'éviter les conflits d'intérêts.

« **Ce n'est pas le même métier : un accompagnateur, l'autre contrôleur.** »

Un représentant du Service public de Wallonie annonce d'ailleurs qu'un **dispositif d'appui aux communes** est en cours de développement pour 2026, ce qui suscite des réactions positives.

« **C'est encourageant, on sent que les choses bougent.** »

Perspectives complémentaires abordées lors de certains groupes de discussion

- *Mieux connaître les acteurs et le territoire*

Les participants ont souligné un déficit de **connaissance réciproque** entre les pouvoirs adjudicateurs et les entreprises présentes sur le territoire. Beaucoup de structures publiques ne savent pas **quelles entreprises existent à proximité**, ni **quelles compétences locales** peuvent répondre à leurs besoins. Inversement, de nombreuses PME ignorent **quels types de marchés sont disponibles** ou **comment y accéder**.

« **Parfois, la commune ne sait pas quelles entreprises travaillent à deux kilomètres de chez elle.** »

Cette méconnaissance nuit à la **confiance** et **empêche la valorisation du tissu économique local**. Pour y remédier, les participants recommandent :

- de **cartographier les acteurs économiques locaux** (PME, artisans, bureaux d'études, fournisseurs) ;
- d'**organiser régulièrement des moments de rencontre** entre pouvoirs publics et entreprises (forums territoriaux, présentations de projets, séances d'information) ;
- d'**améliorer la communication en amont** des marchés prévus, pour permettre aux entreprises locales de s'organiser et de répondre en connaissance de cause.

« **La commande publique pourrait être un vrai levier local, si les acteurs se connaissaient mieux.** »

Cette meilleure connaissance du territoire vise aussi à **éviter les malentendus sur l'accès aux marchés** : les participants rappellent que **plus de 90 % des marchés wallons** sont déjà attribués à des entreprises wallonnes, mais que cette réalité **reste méconnue et sous-communicée**.

- *Partager les connaissances de manière plus large — notamment les savoirs techniques*

Un autre besoin clairement exprimé concerne le **partage de connaissances**, et en particulier la **diffusion des savoirs techniques** au-delà des cercles habituels. Les participants estiment que les difficultés rencontrées ne viennent pas seulement des textes, mais aussi d'un **manque de transmission des expériences et des expertises pratiques**.

« **Il faut que les techniciens, ceux du terrain, puissent aussi partager leurs constats.** »

Se dégageant de la discussion plusieurs recommandations, à savoir recommande :

- mieux capitaliser les retours d'expérience issus des chantiers publics ;
- favoriser les échanges entre techniciens, acheteurs publics et entreprises, pour traduire les contraintes réelles du terrain dans les cahiers des charges ;

- créer ou renforcer des espaces de dialogue technique intersectoriels, où les agents publics, les fédérations et les entreprises peuvent confronter leurs pratiques ;
- et diffuser les bonnes pratiques de manière simple et accessible à tous les niveaux (communal, régional, intercommunal).

Les participants insistent sur le fait que ce partage de connaissances ne doit pas se limiter aux aspects juridiques, mais **intégrer les dimensions humaines, techniques et organisationnelles**. Cela permettrait d'éviter la répétition d'erreurs et de **mieux aligner la réglementation sur la réalité opérationnelle**.

« Les textes se font souvent sans les gens qui les appliquent. Il faut reconnecter le juridique et la technique. »

9.2.2 Faciliter l'accès des PME

Constat partagé

Les participants rappellent que les PME sont déjà présentes dans les marchés publics, mais **de manière inégale selon leur taille et leur secteur**. Les plus petites structures restent **désavantagées** par la complexité administrative, la numérisation et la lenteur des paiements.

« Ce ne sont pas les PME qui sont absentes, ce sont les TPE qu'on ne voit jamais. »

Recommandations

Les participants suggèrent plusieurs pistes :

- (1) **Simplifier les procédures** pour les marchés de faible montant ;
- (2) **Développer des modules de formation** pour aider les petites entreprises à répondre aux appels d'offres ;
- (3) **Planifier les marchés sur plusieurs années**, afin de donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs locaux ;
- (4) **Encourager les marchés réservés ou divisés en lots**, dans la mesure où ces approches sont effectivement de nature à favoriser la participation des petites structures et ne limitent la concurrence.

Réactions

Ces propositions sont **largement approuvées**, notamment par les représentants des fédérations professionnelles et des communes.

« Quand on planifie sur 3 ou 5 ans, les entreprises peuvent anticiper, investir, et former leurs travailleurs. »

Cependant, certaines voix alertent sur le **risque de sur-segmentation** des marchés :

« Trop de lots, c'est plus de dossiers à gérer et plus de risques de coordination. »

Un consensus se dégage autour de la nécessité d'un **équilibre entre accessibilité et efficacité administrative**, avec une planification pluriannuelle jugée particulièrement **pertinente et réalisable à court terme**.

9.2.3 Durabilité : clauses sociales, environnementales et économiques

Constat

Les participants reconnaissent que la **durabilité** (au sens large) reste souvent **cantonnée à la dimension sociale**, notamment via les clauses antidumping et les vérifications d'agrément. Les dimensions environnementales et économiques, bien que présentes dans les textes, sont **moins intégrées dans les pratiques**.

« On parle beaucoup de social, un peu d'économie, et presque pas d'écologie. »

Recommandations

Les participants préconisent :

- la **généralisation des clauses sociales** dans tous les marchés publics wallons de travaux⁴⁰³ ;
- le **renforcement des critères de durabilité environnementale** (empreinte carbone, matériaux recyclables, efficacité énergétique) ;
- et la **création d'indicateurs transversaux** de durabilité, permettant de mesurer les effets concrets des politiques publiques.

Réactions

Les participants soutiennent la généralisation des clauses sociales⁴⁰⁴, mais soulignent les **difficultés pratiques** d'application (manque de moyens, lourdeur administrative).

« L'écrire, c'est bien. Le faire appliquer, c'est une autre histoire. »

Quant à la durabilité environnementale, plusieurs reconnaissent sa pertinence, mais estiment que le secteur de la construction reste **peu préparé** à ces nouvelles exigences.

« Les marchés éco-responsables, tout le monde en parle, mais personne ne sait comment les chiffrer. »

Un participant propose de créer un **référentiel wallon de critères environnementaux**, inspiré du modèle flamand du MVOO, pour informer et guider les acheteurs publics dans la conception de leurs marchés publics sans complexifier les procédures. Cette idée reçoit un **accueil très favorable**.

9.2.4 Gouvernance et transparence

Constat

La gouvernance des marchés publics wallons est perçue comme **fragmentée et inégale**. Chaque adjudicateur applique ses propres pratiques en matière de suivi des marchés publics, sans coordination régionale ni suivi unifié.

403 De manière parallèle aux groupes de discussion, un acteur représentant la construction a exprimé son désaccord par rapport à cette recommandation. La clause sociale telle qu'elle est visée dans les circulaires de 2016 et de 2017 présenterait une complexité administrative disproportionnée par rapport aux résultats effectivement obtenus en matière d'insertion socio-professionnelle.

404 Voir note infrapaginale précédente pour la position d'un acteur représentant la construction.

« On a autant de façons de faire qu'il y a de communes. »

Recommandations

Les participants proposent :

- (1) d'améliorer la **coordination de la passation des marchés publics et du suivi de leur exécution entre niveaux de pouvoir** (Région, communes, intercommunales, inspection sociale etc.) ;
- (2) de **centraliser l'information** sur les agréments, les sous-traitants et les infractions ;
- (3) et de **promouvoir la transparence** via un système de traçabilité numérique (plateforme d'enregistrement des acteurs et des prix).

Réactions

Ces propositions rencontrent un **large consensus**, même si certains soulignent la **nécessité d'un accompagnement numérique** pour les petites communes et les entreprises qui en éprouveraient le besoin.

« La digitalisation, c'est la solution, mais pas sans formation. »

Un représentant syndical ajoute :

« Si on appliquait déjà tout ce qui existe, on ferait d'énormes progrès. »

La création d'un **registre régional publiant les appels d'offres des marchés publics et les informations relatives à leur suivi**, accessible à toutes les parties prenantes, est jugée **hautement pertinente** pour permettre une meilleure visibilité des pratiques. Elle permettrait de **renforcer la transparence**, de **limiter les abus** et d'**harmoniser les pratiques**.

Un point d'attention particulier est soulevé à propos de **la lutte contre la fraude au statut et les dérives sociales dans la sous-traitance**

Ce point concerne la **fraude au statut**, en particulier les **faux indépendants** et les **pratiques abusives de sous-traitance en cascade**. Ce phénomène est perçu comme une menace directe pour la **concurrence loyale** et la **crédibilité du système**.

« Le problème, ce ne sont pas les indépendants, ce sont les faux. Ceux qui cassent les prix en dehors des règles. »

Les participants soulignent que ces fraudes sont **chronophages à gérer**, difficiles à identifier, et souvent **hors du champ d'action direct des pouvoirs adjudicateurs**, qui ne disposent pas des outils de contrôle nécessaires. Pour y répondre, plusieurs recommandations émergent :

- **Renforcer la coordination** entre les inspections sociales fédérales et les services régionaux pour identifier les fraudes au statut.
- **Contrôler plus efficacement les chaînes de sous-traitance**, notamment sur les chantiers à plusieurs niveaux.
- **Introduire des sanctions proportionnées et progressives** entre l'absence de sanction et le retrait complet de l'agrément.

- **Assurer une transparence complète** sur les entreprises et sous-traitants actifs dans chaque marché public.

« Tant qu'on fermera les yeux sur la fraude au statut, on ne réglera pas le problème du prix anormal. »

Les participants relient directement cette problématique à la question de la **responsabilité partagée** entre entreprises principales et sous-traitants : chacun doit être responsable de la régularité sociale de la chaîne qu'il mobilise.

9.2.5 Hiérarchisation des recommandations par pertinence perçue

À la fin de la discussion, les participants identifient collectivement les recommandations jugées **les plus pertinentes et les plus réalisables** à court ou moyen terme. Elles s'hiérarchisent comme suit :

- (1) **Renforcer la professionnalisation** des pouvoirs adjudicateurs (formation, mutualisation, appui technique).

« Sans compétences, rien ne change. »

- (2) **Planifier les marchés sur plusieurs années**, pour stabiliser les PME et rationaliser les investissements publics.
- (3) **Généraliser les clauses sociales et antidumping**, tout en allégeant leur application administrative.
- (4) **Créer un centre d'expertise wallon** (ou deux pôles distincts), garantissant un soutien de proximité.
- (5) **Améliorer la transparence et la traçabilité numérique** des sous-traitants et des prix, dans le respect du secret des affaires.
- (6) **Introduire des critères qualitatifs et environnementaux** mesurables, économiquement et techniquement réalisables par des PME, et juridiquement sécurisés.
- (7) **Instaurer un système régional de suivi et d'évaluation** des marchés publics.

Certaines recommandations jugées ambitieuses — comme la pleine intégration des critères environnementaux ou la refonte complète du contrôle — sont considérées comme des **priorités** s'inscrivant dans le **long terme**.

9.2.6 Synthèse : du consensus stratégique à la faisabilité opérationnelle

La discussion autour des recommandations se conclut sur un **ton constructif et consensuel**. Tous reconnaissent que la Wallonie dispose déjà d'un **cadre juridique et stratégique solide**, mais que le défi principal réside désormais dans la **mise en œuvre concrète**.

« Ce n'est pas une question de textes, c'est une question de capacité à les appliquer. »

Les participants insistent sur la **nécessité d'un pilotage politique clair**, d'un **soutien technique permanent** et d'une **coopération renforcée** entre les niveaux de pouvoir. Ils soulignent également que la réussite de ces

réformes dépendra d'un **changement de culture** au sein des administrations : passer d'une logique de conformité formelle à une logique de **performance publique durable**.

En conclusion, les recommandations discutées forment une **feuille de route cohérente**, à la fois **réaliste et ambitieuse**, pour renforcer la durabilité et la crédibilité de la commande publique wallonne.

Si les marchés publics sont juridiquement conçus comme une procédure d'acquisition de travaux, fournitures et services pour les adjudicateurs (**conception fonctionnelle**), ils peuvent également contribuer à élever **la commande publique au rang d'outil stratégique** au service du développement économique, social et environnemental régional. Néanmoins, l'articulation de ces deux facettes des marchés publics n'est pas sans poser des difficultés juridiques.

« **Si on réussit à mettre tout cela en musique, la Wallonie deviendra un modèle d'achat public responsable.** »

9.2.7 Vers une gouvernance plus professionnelle, responsable et coopérative

La conclusion des groupes de discussion sur la **sous-traitance dans les marchés publics wallons** permet de dégager une **vision d'ensemble lucide et constructive**. Les échanges ont révélé à la fois **les progrès accomplis** depuis l'adoption de la Stratégie de la commande publique responsable et **les défis persistants** qui freinent encore la pleine réalisation de ses objectifs. Tous les participants, quelles que soient leurs positions institutionnelles, partagent le sentiment qu'un **cycle de maturité** est atteint : les cadres normatifs existent, la volonté politique est affirmée, mais **l'enjeu réside désormais dans l'efficacité de la mise en œuvre**.

9.2.7.1 Des avancées tangibles

Le premier constat positif concerne l'**encadrement juridique et administratif** de la sous-traitance, aujourd'hui bien plus solide qu'il y a dix ans. La **limitation du nombre de niveaux de sous-traitance** (deux à trois maximum) a eu un effet structurant : les chaînes sont plus courtes, plus traçables, et les cas de sous-traitance en cascade ont nettement diminué.

De même, les **clauses sociales antidumping**, bien qu'encore inégalement appliquées, ont **modifié les comportements** et instauré une **culture de vigilance** au sein du secteur.

« **Les cowboys ont presque disparu. Quand on sait qu'on sera contrôlé, on fait attention.** »

Le **recours à la sous-traitance étrangère** s'est stabilisé, les **travailleurs détachés** sont mieux encadrés, et la **transparence** s'améliore grâce à la digitalisation progressive (check-in/check-out, bases de données ONSS, etc.). Ces évolutions traduisent une **professionnalisation réelle** du secteur, portée à la fois par les entreprises et par les pouvoirs publics.

9.2.7.2 Une sous-traitance mieux encadrée, mais toujours à risque

Malgré ces avancées, la sous-traitance continue de soulever **des risques structurels** : pression sur les marges, dépendance à la main-d'œuvre étrangère, faux indépendants, ou encore déséquilibre de pouvoir entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Les participants s'accordent sur la nécessité de **renforcer la responsabilisation de la chaîne**, sans freiner la flexibilité du secteur.

« La sous-traitance, ce n'est pas le problème en soi. Le problème, c'est quand on ne sait plus qui travaille pour qui. »

La **traçabilité** des intervenants et le **contrôle effectif de l'agrération** demeurent des points faibles, particulièrement dans les petites structures publiques. Les règles sont connues, mais leur application reste **inéga**le, faute de ressources et d'outils harmonisés.

9.2.7.3 L'écart entre ambition réglementaire et capacité opérationnelle

L'un des constats les plus récurrents des groupes concerne le **décalage entre le cadre réglementaire ambitieux** et les **moyens concrets de mise en œuvre**. Les pouvoirs adjudicateurs locaux, souvent en première ligne, se disent **submergés** par la complexité des exigences juridiques et administratives.

« Les textes sont clairs, mais sans bras pour les appliquer, ils restent théoriques. »

Ce constat ne traduit pas un rejet de la régulation, mais un **appel à la cohérence institutionnelle**. Les participants insistent sur le besoin d'un **soutien structurel** de la part de la Région : assistance juridique, outils numériques communs, formation continue, mutualisation des compétences. Ce renforcement est vu non comme un luxe, mais comme **une condition de faisabilité** de toute politique d'achat responsable.

9.2.7.4 Un consensus fort sur les leviers de transformation

Malgré la diversité des points de vue, les groupes ont dégagé plusieurs **points d'accord majeurs** :

(1) **Professionaliser la commande publique** :

La montée en compétence des agents publics est jugée indispensable. Les participants plaident pour un **plan régional de formation et d'appui technique** pérenne.

(2) **Planifier à long terme** :

Une **programmation pluriannuelle des travaux** permettrait de stabiliser les entreprises, de favoriser la qualité et de réduire la dépendance aux sous-traitants étrangers.

(3) **Généraliser les clauses sociales et environnementales** :

Il serait souhaitable que les clauses antidumping doivent devenir un **standard régional** (sous réserve des questions de répartition de compétences au sein de l'État belge), et non une pratique optionnelle.

(4) **Numériser et harmoniser les procédures** :

La digitalisation est perçue comme le **levier clé** pour alléger la charge administrative, centraliser l'information et garantir la traçabilité.

(5) **Créer un centre d'expertise wallon** :

Il s'agirait d'un **organe de référence** chargé d'accompagner les pouvoirs adjudicateurs, de diffuser les bonnes pratiques et de servir de médiateur technique.

Ces priorités recueillent une **adhésion quasi unanime**, au-delà des clivages institutionnels ou professionnels.

9.2.7.5 Les tensions persistantes : entre contrôle, confiance et faisabilité

Si l'orientation générale fait consensus, plusieurs **zones de tension** demeurent :

- **Le partage de la responsabilité du contrôle** : les pouvoirs adjudicateurs veulent des garanties sans alourdir leurs tâches, tandis que les entreprises refusent d'assumer seules le risque juridique.
- **Le moment du contrôle** : faut-il tout vérifier avant le chantier, ou maintenir un suivi en continu ?
- **La peur des recours** : les juristes redoutent toujours que des critères qualitatifs soient jugés subjectifs, freinant l'innovation.
- **La contradiction entre rapidité et rigueur** : la pression politique pour achever les chantiers à temps entre en conflit avec la logique de conformité.

« On nous demande d'être rapides, exemplaires et pas chers. Il faut choisir. »

Ces tensions traduisent la difficulté d'articuler **efficience administrative** et **responsabilité sociale** dans un cadre institutionnel encore fragmenté.

9.2.7.6 La commande publique comme outil de politique publique

Une idée forte émerge de la discussion : alors que la commande publique est une procédure d'achat, il est tentant de la faire sortir de ce rôle pour la transformer en **un levier stratégique de politique publique**. En orientant ses marchés vers des objectifs sociaux, environnementaux et économiques dans le respect des exigences légales existantes, la Région wallonne peut **influencer durablement les pratiques du secteur**.

« Chaque marché public est un acte politique. Ce qu'on achète dit beaucoup de ce qu'on veut construire. »

Cette vision place les marchés publics au cœur du **développement territorial durable** : soutien aux PME locales, lutte contre le dumping, transition écologique, innovation sociale. Mais pour réaliser ce potentiel, il faut **stabiliser la gouvernance**, professionnaliser les acteurs et renforcer la confiance entre les parties.

9.2.7.7 La culture du résultat plutôt que celle de la procédure

Plusieurs participants insistent sur un changement de paradigme nécessaire : passer d'une culture du **formalisme procédural** à une culture du **résultat concret**.

« On contrôle des papiers, mais pas toujours les pratiques. Il faut renverser la logique. »

Cela suppose :

- de mesurer l'impact réel des clauses sociales et environnementales,
- d'évaluer la performance des entreprises sur le long terme,
- et de privilégier la **qualité de l'exécution** plutôt que la seule conformité administrative.

Les participants soulignent que la **mesure des effets** (sociaux, économiques, environnementaux) des marchés publics reste embryonnaire, et qu'un système d'évaluation continue permettrait d'améliorer les politiques de manière itérative.

9.2.7.8 Vers une gouvernance collaborative

En conclusion, la trajectoire qui se dessine est celle d'une **gouvernance collaborative**, fondée sur la **responsabilité partagée** et la **coopération interinstitutionnelle**. Aucun acteur ne peut, seul, garantir la conformité, la qualité et la durabilité des marchés publics. La réussite dépend d'un **écosystème coordonné** où chaque niveau de pouvoir assume un rôle précis :

- la Région, comme pilote stratégique et garant de la cohérence ;
- les pouvoirs adjudicateurs comme les communes et les CPAS en tant qu'acteurs de proximité et relais de terrain ;
- les entreprises, comme partenaires responsables ;
- et les inspections sociales, comme garantes de l'équité et de la transparence.

« Ce n'est pas une réforme qu'il faut, c'est une alliance. »

9.2.7.9 Une vision commune à consolider

Les groupes de discussion se closent sur un sentiment de **lucidité optimiste** : les problèmes sont connus, les solutions identifiées, les volontés alignées. Il s'agit désormais de **transformer les recommandations en politiques effectives**, en veillant à ce que les réformes restent **simples, opérationnelles et mesurables**.

« On ne part pas de rien. On part de mieux, et on peut faire encore mieux. »

La Stratégie de la commande publique responsable apparaît ainsi non plus comme une obligation administrative, mais comme **une opportunité de transformation structurelle**. Elle porte en germe une vision renouvelée de la commande publique : **plus juste, plus durable et plus intelligente**.

9.2.7.10 Aspects omis et angles morts du débat

Si les échanges des groupes de discussion ont été riches, structurés et approfondis, ils laissent néanmoins apparaître plusieurs **zones d'ombre**. Certains thèmes transversaux — pourtant centraux dans la Stratégie de la commande publique responsable — ont été **peu ou pas abordés**, tandis que d'autres ont fait l'objet d'**échanges rapides ou superficiels** faute de temps ou de consensus. Cette section dresse un inventaire analytique de ces **aspects omis**, en expliquant leurs causes possibles et leur importance stratégique pour la suite des travaux.

La formation et la certification des travailleurs

L'un des points les plus frappants est l'absence quasi totale de discussion sur la **formation des travailleurs** dans la chaîne de sous-traitance. Alors que la question de la **qualification professionnelle** est cruciale pour garantir la qualité des travaux et la sécurité sur les chantiers, elle n'a été que **marginale** évoquée.

« On parle de conformité, de clauses sociales, de prix... mais jamais de compétences. »

Plusieurs participants notent que cette lacune reflète une **vision encore trop administrative** de la commande publique, centrée sur la conformité plutôt que sur la **valorisation du capital humain**.

La question d'une **certification des travailleurs** (cartes professionnelles, labels de compétence, reconnaissance de l'expérience) aurait pu enrichir le débat sur la qualité et la traçabilité du travail.

Certains suggèrent que la Région wallonne pourrait **lier l'agrégation des entreprises** à des critères de **formation continue** ou de **qualification des ouvriers**, favorisant ainsi un cercle vertueux entre emploi, qualité et durabilité.

Le volet environnemental : un angle mort persistant

Malgré son importance dans la Stratégie wallonne, la **durabilité environnementale** a été très peu discutée. Le débat s'est concentré presque exclusivement sur les dimensions sociales et économiques de la sous-traitance. Plusieurs intervenants reconnaissent cette omission, tout en soulignant la **difficulté de relier les enjeux écologiques** à la problématique de la sous-traitance.

« **Les clauses vertes, c'est encore un monde à part. On ne sait pas comment les insérer sans compliquer tout le reste.** »

Ce silence révèle un **décalage temporel** : les acteurs publics semblent encore **en phase d'apprentissage** sur les critères environnementaux (bilan carbone, circuits courts, matériaux recyclables, etc.).

Le lien entre **écologie et gouvernance des chaînes d'approvisionnement** reste à construire.

Les participants recommandent donc d'intégrer un **volet spécifique sur la durabilité environnementale**, incluant :

- l'analyse du cycle de vie des matériaux ;
- la réduction des émissions liées aux chantiers ;
- et les obligations d'économie circulaire.

! Cette lacune souligne que la transition écologique de la commande publique reste le maillon le plus faible du triptyque social-économique-environnemental.

L'articulation entre niveaux de pouvoir et inspections sociales

Autre aspect peu approfondi : la **coordination entre les pouvoirs publics et les services d'inspection** (coordination qui pourrait par exemple être organisée par le biais de conventions entre les entités concernées⁴⁰⁵). Si la nécessité d'un contrôle renforcé est largement admise, la discussion n'a pas exploré **les mécanismes concrets de coopération** entre les différents niveaux d'autorité (fédéral, régional, local).

« **Tout le monde parle de contrôle, mais personne ne dit qui contrôle quoi, ni comment on partage l'information.** »

Le **partage de données** entre administrations (Inspection sociale, ONSS, SPW, communes, intercommunales) reste embryonnaire. Aucune instance formelle ne semble chargée d'assurer la **cohérence des interventions** ni de **centraliser les constats d'infraction**. Ce manque de coordination engendre une perte d'efficacité, une duplication des efforts et parfois des zones grises où les infractions passent inaperçues.

⁴⁰⁵ Voir par exemple en Flandre - Samenwerkingsprotocol Vlaamse Regering en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/strijd-tegen-sociale-fraude#samenwerkingsprotocol-vlaamse-regering-en-de-sociale-inlichtingen-en-opsporingsdienst-siod> (depuis 2018).

Une **plateforme régionale d'échange d'informations** sur les contrôles, les agréments et les sanctions pourrait combler cette lacune et renforcer la transparence interinstitutionnelle.

Le suivi post-exécution et la mémoire institutionnelle

Le **suivi après exécution des marchés** est un autre grand absent du débat. Peu d'intervenants ont évoqué la **traçabilité des performances** des entreprises à long terme, ni la possibilité d'établir un **historique des marchés et des manquements**. Une fois les travaux terminés et réceptionnés, la mémoire administrative s'efface rapidement.

« **On recommence à zéro à chaque marché.** »

Cette absence de mémoire institutionnelle empêche de **capitaliser sur l'expérience** :

- les entreprises peu fiables peuvent continuer à soumissionner ailleurs ;
- les bonnes pratiques locales ne sont pas documentées ni partagées ;
- les sanctions, quand elles existent, ne sont pas centralisées.

Les participants recommandent de créer un **registre régional des antécédents contractuels**, où seraient consignés les marchés exécutés, les performances évaluées, et les infractions constatées. Un tel outil renforcerait la **cohérence du contrôle** et la **crédibilité du système d'achat public**.

Les conditions de travail et le bien-être des travailleurs

Si la question des droits sociaux a été abordée sous l'angle de la conformité (déclarations, barèmes, sécurité), le **bien-être concret des travailleurs** — hébergement, sécurité psychologique, conditions de vie — n'a quasiment pas été discuté. Or, les participants rappellent que la **responsabilité sociale des marchés publics** inclut aussi la **dignité du travail**.

« **On parle de conformité, mais pas de conditions humaines.** »

Le silence sur ce point s'explique peut-être par le **caractère sensible** du sujet : les pouvoirs publics hésitent à assumer une responsabilité morale directe sur des conditions relevant souvent des sous-traitants étrangers. Pourtant, l'intégration de clauses relatives au **logement décent**, à la **sécurité sur chantier** ou à la **prévention du harcèlement** pourrait constituer une avancée majeure.

9.3 Recommandations prioritaires : pragmatisme, planification et cohérence du contrôle

Les recommandations formulées à la suite des groupes de discussion traduisent une volonté commune de **rendre la commande publique wallonne plus efficace, plus lisible et plus réaliste**. Les participants ne remettent pas en cause le cadre juridique ni la stratégie régionale, mais pointent la nécessité de **simplifier, planifier et mieux contrôler**, en veillant à **rester pragmatique** dans la mise en œuvre.

9.3.1 Conscientisation des pouvoirs adjudicateurs aux objectifs de la stratégie

Certains pouvoirs adjudicateurs peuvent être tout à fait au courant du besoin de faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics, de rendre les marchés publics plus durables, mais pour d'autres pouvoirs indicateurs, cette réalité peut-être un peu obscure, peut-être par la technicité générale, par le nombre de points à identifier.

L'objectif premier du pouvoir adjudicateur est que le travail soit fait. Si d'autres considérations doivent être prises en compte, comme les objectifs de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il faut un message clair à ce propos, au-delà de la déclaration de politique régionale, même s'il n'est pas établi que ce soit suffisant.

9.3.2 Planification macro et micro : un levier majeur

Tous les participants ont reconnu que la **planification** constituait la **recommandation la plus pertinente**. Le manque de coordination et de visibilité à moyen terme alimente les déséquilibres du secteur et favorise la sous-traitance non maîtrisée.

« La planification, c'est ce qui stabilise le secteur. Sans visibilité, on retombe dans l'urgence. »

Points clés :

- Importance d'une **planification macro** (au niveau régional) et **micro** (au niveau local) des marchés publics.
- Nécessité de **communiquer les calendriers** des chantiers afin de permettre aux entreprises de s'organiser.
- Alignement entre le **volume de marchés planifiés** et la **capacité réelle du tissu économique wallon**.

Cette approche doit aussi tenir compte de la réalité économique : **certaines activités n'existent plus en Belgique**, soit parce qu'elles ne sont plus compétitives, soit parce qu'elles exigent des compétences techniques disparues. La planification doit donc être **réaliste** et éviter d'imposer des exigences impossibles à remplir localement.

9.3.3 Cahiers des charges standardisés et concertés

Le manque d'harmonisation dans la rédaction des marchés crée de fortes disparités et rend le travail des entreprises plus difficile. Les participants appellent à une **standardisation raisonnée**, élaborée **en concertation avec le secteur**.

« Un cahier des charges clair et commun, c'est une garantie de transparence pour tout le monde. »

Points-clés :

- Travailler à un **modèle de cahier des charges standardisé**, modulable selon le type de marché.
- Élaboration en **concertation avec les fédérations et les entreprises**, pour éviter les obligations irréalistes ou incohérentes.
- Maintenir une approche **pragmatique**, centrée sur les résultats et non sur la surenchère de clauses.

Les participants ont également exprimé une **frustration** par rapport au **volume administratif** des clauses sociales ou environnementales, souvent mal comprises, et qui peuvent créer une charge excessive de travail sans effet réel.

« On fait des efforts énormes pour pas grand-chose. »

D'où la nécessité de **rationaliser** les exigences et de s'appuyer davantage sur les **réseaux existants de facilitateurs** pour aider les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs à appliquer efficacement les clauses déjà en place.

9.3.4 Application des règles et contrôle de la chaîne

Le **contrôle de la chaîne de sous-traitance** reste perçu comme le maillon faible du système. Les acteurs publics comme privés insistent sur la nécessité d'un **contrôle réel sur le terrain**, au-delà des vérifications administratives.

« On vérifie les papiers, mais pas ce qui se passe sur le chantier. »

Constats partagés :

- Les contrôles sont insuffisants par manque de personnel et de coordination.
- Le contrôle sur le terrain devrait être renforcé, en coopération avec les inspections sociales.
- Les **sanctions** sont trop extrêmes : soit rien, soit le retrait de l'agréation.

Les participants plaident pour des **sanctions intermédiaires** plus adaptées : amendes graduées, avertissements, ou suspensions temporaires.

« Entre fermer les yeux et retirer l'agréation, il doit y avoir un juste milieu. »

La **transparence des sous-traitants** est aussi jugée indispensable : chaque acteur du marché devrait être clairement identifié, y compris ceux de second ou troisième niveau.

9.3.5 Perception politique et réalité économique

Un point intéressant concerne la **perception politique** : Beaucoup d'acteurs croient encore que les marchés publics wallons profitent à des entreprises étrangères, alors que les données montrent l'inverse. En effet, « Plus de 90 % des marchés sont remportés par des entreprises wallonnes. »

La croyance erronée selon laquelle les marchés publics wallons seraient principalement remportés par des entreprises étrangères nuit à la confiance dans la commande publique et détourne le débat des vrais problèmes (capacité, qualité, contrôle). Les participants soulignent la nécessité de **communiquer ces chiffres** pour restaurer une perception plus juste et rappeler que le tissu économique wallon reste le principal bénéficiaire de la dépense publique.

Ils ajoutent que dans certains cas, des **sous-traitants non belges** sont mobilisés non par dumping, mais **par nécessité**, car certaines activités techniques **n'existent plus en Belgique**. Ce constat met en lumière les **limites structurelles du marché** et la nécessité de politiques économiques complémentaires en matière de formation et de relocalisation.

9.4 Synthèse : une approche réaliste et mesurée

En synthèse, les participants convergent vers une vision **réaliste et équilibrée** de la commande publique wallonne : une politique **moins normative, plus opérationnelle**, fondée sur la planification, la clarté et le contrôle effectif.

Les priorités ressorties du débat sont :

- (1) **Renforcer la connaissance mutuelle** entre acteurs économiques et pouvoirs adjudicateurs.

- (2) **Valoriser et partager les savoirs techniques et pratiques** au-delà des cercles institutionnels, parce que les savoirs relatifs aux marchés publics ne se diffusent pas nécessairement vers les entités ou les acteurs qui sont en première ligne pour les mettre en œuvre.
- (3) **Planification macro et micro** des marchés pour stabiliser le secteur, amélioration de la lisibilité de cette planification, et communication de ces plans (sur le modèle des bonnes pratiques développées notamment par le SPW Mobilité et Infrastructure).
- (4) **Cahiers des charges standardisés**, construits en concertation.
- (5) **Moins de clauses sociales et environnementales, mais une meilleure application lorsqu'elles sont prévues.**
- (6) **FAQ** centralisées et **guichet unique**.
- (7) **Contrôle renforcé et sanction graduée** dans la chaîne de sous-traitance.
- (8) **Lutter efficacement contre les fraudes au statut et les dérives sociales - Lutte effective contre les faux indépendants**
- (9) **Renforcement de la communication politique** sur la réalité économique et la part d'entreprises wallonnes.

Ces mesures, jugées **réalistes et pragmatiques**, permettraient de **rétablir la confiance**, de **mieux valoriser les compétences locales** et de **garantir une concurrence loyale** au sein de la commande publique wallonne.

PARTIE 4

CONCLUSIONS ET

RECOMMANDATIONS

10 CONCLUSIONS

La sous-traitance n'est pas en elle-même porteuse de plus grands problèmes que les autres aspects des marchés publics, même si les défis liés au contrôle du respect des aspects sociaux et environnementaux constituent certainement un point d'attention majeur dans le cadre de la sous-traitance.

Néanmoins, les marchés publics ne donnent pas actuellement entièrement satisfaction comme l'illustrent les initiatives européennes pour réformer les directives européennes y applicables. A ce titre, la sous-traitance et, de manière générale l'accès des TPE (micro-entreprises) aux marchés publics, sont révélateurs des faiblesses dont souffrent les pratiques actuelles en matière de marchés publics (ex. digitalisation des procédures qui peut être complexes à naviguer pour certains acteurs, formalisme parfois difficilement compris, etc.) pour permettre l'optimisation de la Stratégie wallonne de commande publique responsable.

Conclusion 1 – De nombreux outils relatifs aux marchés publics responsables et à l'inclusion des PME dans les marchés publics ont été développés au cours des années, et ce de manière fragmentée et parcellaire, selon les compétences et les intérêts de leurs auteurs, que ce soit au niveau européen, fédéral belge, wallon, sur les sites internet des pouvoirs publics, des associations professionnelles ou des organismes de soutien à la formation professionnelle. Néanmoins, un mouvement récent et progressif de coordination et de rassemblement auprès de différents acteurs tant belges que wallons peut être observé.

Conclusion 2 – La volonté politique de mieux inclure les PME dans les marchés publics est présente dans les stratégies des pouvoirs publics wallons. On voit que de manière générale, les PME (y compris les indépendants) sont bien représentées dans les marchés publics wallons (et les chaînes de sous-traitance) dans le secteur de la construction. Il existe néanmoins de nombreux types de PME. Toutes les PME ne sont pas égales face aux marchés publics, du fait de leur taille, leur expérience ou leurs domaines d'activités (sectoriels ou géographiques).

Conclusion 3 – Des pratiques de **bonne gestion des relations contractuelles** sont reconnues comme contribuant à la bonne réalisation des marchés publics. Il s'agit, notamment, de la planification des travaux, de la communication pendant les travaux et la bonne connaissance des obligations réciproques des parties au contrat de marché public. Parmi ces pratiques, on relève en particulier les réunions de présentation du marché avant son lancement, les réunions de lancement (*kick off*) en début d'exécution du marché public concerné, ou encore le *debriefing*. L'intérêt de développer ces pratiques en réponse aux spécificités de la sous-traitance ainsi que de manière plus générale semble faire l'unanimité.

Conclusion 4 – L'analyse montre que l'objectif 2 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable est largement atteint, puisque plus de 87 % des entreprises présentes dans les chaînes de sous-traitance sur les chantiers des pouvoirs publics en Wallonie sont des entreprises établies en Belgique. Il reste toutefois difficile, compte tenu des données disponibles, d'évaluer dans quelle mesure la limitation du

nombre de niveaux dans les chaînes de sous-traitance des marchés publics a favorisé un si fort pourcentage d'entreprises établies en Belgique.⁴⁰⁶

Conclusion 5 – En ce qui concerne la réalisation de l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, à savoir rendre les marchés publics plus durables en conciliant développement écologiquement soutenable, efficacité économique et équité sociale, sans fausser la concurrence, les résultats de l'analyse des données d'inspection indiquent qu'un **pourcentage élevé d'infractions à la législation sociale** se produit (malgré la limitation de la chaîne de sous-traitance), ce qui appelle à la mise en place de mesures supplémentaires de contrôle afin d'assurer l'effectivité des législations sociales (et également environnementales, pour lesquelles aucune donnée systématique ne semble actuellement collectée, de sorte qu'aucune conclusion robuste ne puisse être effectuée à cet égard dans l'état actuel des connaissances possibles). De plus, **il apparaît que le nombre de contrôles portant sur le respect de la législation sociale sur les chantiers des donneurs d'ordre publics reste faible**, notamment en comparaison avec celui effectué sur les chantiers des donneurs d'ordre privés.

Conclusion 6 – Sur le plan du design contractuel, Il existe une **différence** entre les aspects environnementaux ainsi que les clauses environnementales et les clauses sociales dans le chef des acheteurs publics. En effet, il est possible pour l'acheteur public de poursuivre des objectifs **environnementaux** à l'aide de clauses environnementales. Mais l'acheteur a également la possibilité d'inclure ces aspects directement dans la définition de son besoin, dans les clauses techniques, etc... ce qui structure l'ensemble du marché public, et demande une approche proactive dès le début de la procédure. En revanche, les clauses **sociales**, ici entendues comme les obligations de formations dans le cadre d'un chantier, peuvent être insérées dans le marché public à un stade plus avancé de la rédaction du cahier spécial des charges.

Conclusion 7 – Même si les clauses sociales sont sous-traitées, il n'apparaît pas de la présente recherche que ce soit dans l'objectif de s'y soustraire. Ainsi, les acteurs économiques ne semblent pas recourir à la sous-traitance dans l'objectif de transférer le respect des obligations leur incombant à d'autres entités.

Conclusion 8 – Sur le plan qualitatif, la sous-traitance pose des questions de **coordination** entre les acteurs présents sur le chantier et de surveillance, mais elle permet également de mobiliser des compétences absentes de certains segments économiques belges ou encore d'inclure des acteurs qui ne pourraient assumer seuls un marché public (en raison de leur particularité sociale, économique, financière ou géographique par exemple).

Conclusion 9 – A la question de savoir s'il existe un **déséquilibre de pouvoirs entre les parties au marché public**, il est difficile d'avoir une réponse univoque généralisable, car ces relations peuvent dépendre d'éléments circonstanciels (la nature de l'acheteur public, son degré d'expérience et de familiarité avec le besoin identifié, l'ampleur du marché, le caractère répétitif ou non du marché, les dynamiques spécifiques aux acteurs économiques impliqués etc.). Néanmoins, il peut être suggéré qu'il existe une **différence** dans les relations entre l'acheteur public et l'acteur économique, d'une part, pendant la **phase d'attribution** du marché public où l'acheteur public est en position de mettre fin au processus d'achat et, d'autre part, la **phase d'exécution** du marché public où les acteurs économiques bénéficient de l'asymétrie d'information ainsi que du fait que les acheteurs publics entendent donner la priorité à la réalisation du marché public dans la

⁴⁰⁶ Une étude antérieure (De Smedt & De Wispelaere, 2024) avait révélé que 20 % des sous-traitants étaient établis à l'étranger (22 % pour les montants supérieurs à 500 000 €). Cette étude portait sur l'ensemble des chantiers de donneurs d'ordre publics et privés en Belgique pour l'année de référence 2022. La présente analyse montre que 17 % des sous-traitants sur les chantiers publics en Belgique sont établis à l'étranger. Il s'agit donc d'une baisse limitée, possiblement liée à la différence d'année (2022 vs 2024). À cet égard, il serait pertinent de comparer, pour une même année, le pourcentage de sous-traitants établis à l'étranger sur les chantiers de donneurs d'ordre privés avec celui observé sur les chantiers publics.

temporalité prévue et dans le budget prévu, ce qui leur laisse peu de marge pour soulever des problèmes et exiger leur correction.

Conclusion 10 – L'enjeu des marchés publics se situe dans la bonne réalisation du contrat aux conditions déterminées dans le cahier spécial des charges, de sorte que le besoin de l'acheteur public est bien rencontré. L'on constate qu'une attention et des moyens significatifs, humains et temporels, sont consacrés à la rédaction de ces **cahiers spéciaux des charges**. En revanche, il semble la **phase d'exécution** parfois laissée en dehors de cette attention et moyens. De manière générale, et sauf les cas où des problèmes spécifiques surgissent, il semble exister une distance entre les équipes en charge de l'attribution des marchés, et les équipes opérant sur les chantiers lors de l'exécution de ces marchés. Dans certains cas, cette observation peut être nuancée pour les plus grands pouvoirs adjudicateurs, qui mettent notamment en place des procédures de retours de terrain soit à propos de certains chantiers, soit pour les marchés répétitifs. Cette approche permet une plus grande anticipation des problèmes tant du côté des adjudicateurs que du côté des entrepreneurs.

Conclusion 11 – Ce rapport ne lève pas certaines **inconnues** qu'il serait intéressant d'éclairer ultérieurement, notamment à propos de l'évolution des pratiques en matière de sous-traitance dans le temps long.

Premièrement, le rapport tente d'identifier certaines évolutions liées à l'introduction de récentes obligations et interdictions, mais la sous-traitance dans les marchés publics a fait l'objet de limitations successives depuis 2017. Les données empiriques recueillies pour le présent rapport ne couvrent pas la période antérieure à l'année civile 2024.

Deuxièmement, il sera nécessaire d'évaluer les conséquences des mesures européennes qui seront vraisemblablement adoptées dans le courant de l'année 2026 et qui pourraient influencer les PME, la cohérence des marchés publics, l'exécution des marchés publics ainsi que les aspects sociaux et environnementaux des marchés publics.

Troisièmement, le rapport se base sur les déclarations de travaux et la position officiellement déclarée. Une marge d'incertitude subsiste sur la question de savoir dans quelle mesure les déclarations officielles correspondent effectivement au travail presté sur les chantiers.

Quatrièmement, le rapport laisse incertains les rapports juridiques et économiques existant entre l'adjudicataire et les sous-traitants. En effet, il n'a pas été possible de recueillir des informations directement auprès des TPE concernées, et ce malgré les tentatives de contact à ce propos. Il est également extrêmement difficile d'identifier les TPE wallonnes qui souhaiteraient accéder à des marchés publics wallons, effectuent des démarches en ce sens, mais finalement n'y aboutissent pas. Identifier concrètement les raisons de ce phénomène dépasse l'objet de la présente étude.

Cinquièmement, pour la même raison de difficultés à impliquer les TPE dans le processus d'investigation, il n'est pas possible de proposer des données objectives pour répondre à la question de savoir si la participation à la sous-traitance relève de la part des TPE d'une stratégie consciente et désirée ou au contraire d'une nécessité. Les discussions avec les acteurs de la commande publique wallonne indiquent de possibles raisons exogènes à ce phénomène, comme la possibilité pour les TPE d'avoir accès à des travaux privés leur permettant de remplir à suffisance leurs carnets de commande.

11 RECOMMANDATIONS

La Stratégie wallonne de la commande publique responsable a fait l'objet d'une large campagne de conscientisation des acheteurs publics, depuis son adoption. Le présent rapport identifie des recommandations qui s'inscrivent dans cette Stratégie pour renforcer sa mise en œuvre, en particulier dans la dimension relative à la sous-traitance ainsi que celle relative à l'accès des TPE aux marchés publics wallons.

Pour rappel, les quatre objectifs de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable⁴⁰⁷ sont les suivants :

1. la professionnalisation des marchés publics ;
2. la facilitation de l'accès aux marchés publics pour les entreprises wallonnes ;
3. le renforcement de la durabilité économique, sociale et environnementale ; et
4. le renforcement de la connaissance et la gouvernance en permettant aux décideurs d'avoir une vision de la commande publique et aux opérateurs de piloter leurs politiques d'achat.

FIGURE 11.1 Visualisation des recommandations par objectif de la Stratégie de la commande publique responsable

		Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3	Objectif 4
Systemique	Continuer et amplifier le mouvement de coordination des outils relatifs aux marchés publics ainsi que renforcer la stratégie pour faciliter l'accès à l'information et l'apprentissage des marchés publics	✓	✓	✓	✓
	Inclure toutes les phases de la vie des contrats dans la réflexion stratégique de la commande publique responsable dans le secteur de la construction	✓	✓	✓	✓
Attribution	Baliser les recours souhaitables et optimaux à la sous-traitance	✓	✓	✓	✓
	Optimiser l'usage des modèles de cahiers spéciaux des charges existants et des clauses types pertinentes	✓	✓	✓	✓
Exécution	Développement d'une approche communicative à propos de la gestion du chantier	✓		✓	✓
	Responsabilisation aux enjeux du contrôle dans la phase d'exécution des marchés publics, en particulier en présence de sous-traitance	✓	✓	✓	✓
	Identification claire des rôles assurés par chaque entité chargée d'un contrôle pour assurer une couverture globale	✓		✓	✓
	Renforcement de la gestion du chantier et de son contrôle, notamment par le recours à des sanctions proportionnées	✓		✓	
Fin	Favoriser une culture de discussions sur la base d'un <i>debriefing</i>	✓		✓	✓
	Généraliser l'adoption d'attestation/certificat de bonne exécution	✓	✓		
Monitoring	Définition d'indicateurs relatifs à la sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction et collecte de données pour un suivi renforcé				✓
	Évaluation de l'impact des mesures possibles/mises en œuvre concernant les chaînes de sous-traitance				✓

* Cette figure a été réalisée à l'aide de l'outil Whimsical.
Source : Auteurs

FIGURE 11.2 Visualisation des recommandations par acteur

		Gouvernement fédéral	Service public de Wallonie	Adjudicateurs	Organisations professionnelles	Partenaires sociaux
Systémique	Continuer et amplifier le mouvement de coordination des outils relatifs aux marchés publics ainsi que renforcer la stratégie pour faciliter l'accès à l'information et l'apprentissage des marchés publics	✓	✓		✓	
	Inclure toutes les phases de la vie des contrats dans la réflexion stratégique de la commande publique responsable dans le secteur de la construction	✓	✓	✓	✓	✓
Attribution	Baliser les recours souhaitables et optimaux à la sous-traitance		✓	✓	✓	✓
	Optimiser l'usage des modèles de cahiers spéciaux des charges existants et des clauses types pertinentes		✓	✓		
Exécution	Développement d'une approche communicative à propos de la gestion du chantier	✓	✓	✓	✓	✓
	Responsabilisation aux enjeux du contrôle dans la phase d'exécution des marchés publics, en particulier en présence de sous-traitance		✓	✓	✓	✓
	Identification claire des rôles assurés par chaque entité chargée d'un contrôle pour assurer une couverture globale	✓	✓	✓	✓	✓
	Renforcement de la gestion du chantier et de son contrôle, notamment par le recours à des sanctions proportionnées	✓	✓	✓	✓	✓
Fin	Favoriser une culture de discussions sur la base d'un <i>debriefing</i>		✓	✓		
	Généraliser l'adoption d'attestation/certificat de bonne exécution			✓		
Monitoring	Définition d'indicateurs relatifs à la sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction et collecte de données pour un suivi renforcé	✓	✓	✓		
	Évaluation de l'impact des mesures possibles/mises en œuvre concernant les chaînes de sous-traitance	✓	✓	✓		

* Cette figure a été réalisée à l'aide de l'outil Whimsical.
Source : Auteurs

11.1 Recommandations systémiques

Recommandation 1 – Continuer et amplifier le mouvement de coordination des outils relatifs aux marchés publics ainsi que renforcer la stratégie pour faciliter l'accès à l'information et l'apprentissage des marchés publics.

Les marchés publics font l'objet d'une abondante documentation tant sur le plan des grands axes politiques que sur le plan des explications relatives à certaines parties de la réglementation (ex : clauses sociales, délais de paiement), documentation qui se trouve répartie sur de multiples sites Internet sans nécessairement que la logique de la localisation soit explicitée pour le visiteur du site. L'impression générale qui peut se dégager de cette documentation disparate, comprenant parfois des répétitions, parfois des lacunes, est celle d'une bureaucratie peu facile à naviguer. Identifier les documents spécifiques relatifs à la sous-traitance n'est pas toujours aisé. Mieux guider les visiteurs pour naviguer ces informations pourrait participer d'une bonne gouvernance administrative et réduire l'impression de bureaucratie. L'articulation entre les documents issus du niveau fédéral et ceux issus du niveau régional pourrait être mieux signalée pour la facilité des utilisateurs.

De plus, différents types de points de contact co-existent. Le premier type est développé par différentes entités, soit wallonnes (ex. SPW Mobilité et Infrastructure) ou fédérales, qui instaurent des guichets uniques à destination des pouvoirs adjudicateurs pour partager l'expérience acquise et mutualiser les ressources (juridiques, administratives ou techniques). Le deuxième type de point de contact est sectoriel et se rapporte au développement d'une expertise particulière sur l'un des aspects des marchés publics (par exemple les clauses sociales). Le troisième type est organisé sur la base d'une affiliation institutionnelle ou professionnelle, respectivement par l'Union des Villes et Communes de Wallonie et par les fédérations professionnelles développant des services permettant de répondre aux questions pratiques, voire de former à la demande sur certains aspects des marchés publics de la commande publique ou encore de développer des bases de données relatives à certains aspects des marchés publics. Les partenaires sociaux participent également au relai d'informations entre les acteurs pertinents. Le quatrième type est géographiquement localisé. Il s'agit des guichets uniques qui accompagnent les PME à la recherche d'information pour monter des dossiers d'offres. Ce dernier type est limité à l'une ou l'autre province et ne semble pas connaître une large diffusion sur le territoire de la Région wallonne.

Chacun de ces types de points de contact présente des points forts indéniables et contribue au bon fonctionnement général du système. Néanmoins, ces points de contact peuvent également présenter des limites inhérentes soit à leurs missions soit à leur fonctionnement. Certains des mécanismes précités sont en phase de développement et demandent à être consolidés ; certains ont une dimension fortement juridique, alors que le contrôle de l'exécution des contrats de marchés publics dans le secteur de la construction et leur chaîne de sous-traitance demande des connaissances techniques *différentes* ; certains ne sont présents que sur une partie du territoire wallon ou n'ont qu'un personnel limité, *etc.* L'existence et le développement même de ces types de guichet montrent le besoin de ce type de démarche.

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- Compléter, consolider, amplifier et prioriser les pratiques existantes de partage de compétences en matière de sous-traitance et d'accès des TPE aux marchés publics à tous les pouvoirs adjudicateurs ;
- Opérer avec les partenaires économiques et sociaux une cartographie systématique des outils les plus fréquemment utilisés dans le cadre de la sous-traitance des marchés publics dans le secteur de la construction,

s'assurer de leur mise à jour et de leur disponibilité sur le portail des marchés publics du SPW ainsi que des portails similaires au niveau fédéral ;

- Suivre le développement des initiatives engagées comme au niveau du SPW Mobilité et Infrastructure pour optimiser la mutualisation des connaissances en général, et en particulier dans le cadre de la sous-traitance des marchés publics de construction ;
- Développer un plan régional de formation et d'appui technique pérenne et améliorer la coordination entre les points de contact pour faciliter la localisation des informations à jour, avec une attention particulière pour les opportunités et les défis spécifiques aux chaînes de sous-traitance ;
- Compléter les lacunes identifiables et limitant l'utilisation optimale des opportunités offertes par la sous-traitance pour les TPE. On a ainsi pu noter par exemple qu'un service d'accompagnement des PME n'existe que dans une province déterminée (on pense à la province de Hainaut et sa cellule marché public – pme), alors que ce type de service pourrait également bénéficier à des entreprises situées dans d'autres provinces. La pratique semble utile, et réfléchir à des possibilités de la généraliser soit par l'action publique, soit par le biais de partenariats avec les acteurs publics, économiques et les fédérations professionnelles pourrait être pertinent. De même, les acheteurs publics locaux bénéficient de soutien de la part de l'Union des Villes et Communes de Wallonie ;
- Rédiger une FAQ dédiées à la sous-traitance aux solutions légales aux problèmes récurrents qu'elle peut au cours des différentes phases des marchés publics, avec une attention particulière pour la phase d'exécution du contrat, ainsi qu'au moment de la fin du contrat (ex. questions qui peuvent être posées à propos de la réception et des difficultés qui peuvent surgir à ce moment de l'exécution du contrat);
- S'assurer que les opportunités de formation soient disponibles dans l'ensemble de la Région wallonne, de manière régulière / périodique, ou qu'à tout le moins les formations délivrées en ligne soient conservées dans une base de données facilement accessible par les personnes en besoin de formation.

Recommandation 2 – Inclure toutes les phases de la vie des contrats dans la réflexion stratégique de la commande publique responsable dans le secteur de la construction.

L'objectif de la commande publique est avant tout de répondre à un(des) besoin(s) du pouvoir adjudicateur. A cette occasion, l'acheteur public peut choisir d'inscrire la réalisation de se(s) besoin(s) dans une politique d'achats publics qui permet d'atteindre d'autres objectifs stratégiques et politiques que la simple satisfaction d'un besoin, bien évidemment, dans le respect des obligations légales qui s'imposent à lui (comme les obligations de transparence, de respect de la libre concurrence ou encore de proportionnalité). La Stratégie wallonne de la commande publique responsable encourage vivement les pouvoirs adjudicateurs à s'emparer de ce levier. À cet effet, l'ensemble du contrat de marché public de construction, depuis sa conception, jusqu'à sa réalisation, ainsi que l'opérationnalisation pratique du bâtiment ultérieurement, doit être pris en compte. S'il n'est pas entièrement possible d'anticiper tous les développements futurs, l'acheteur public devrait néanmoins avoir égard à l'ensemble de la vie du contrat le plus tôt possible, et ce non seulement à titre individuel, mais aussi selon ses spécificités, et dans la limite du cadre normatif applicable, en ayant également égard à l'ensemble économique, social et environnemental dans lequel un projet s'inscrit.

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- En amont – développement de la planification des travaux sur une période bi ou triennale, non seulement par pouvoir adjudicateur, mais également soit par type de travaux soit par zone géographique.
- En amont – communication de la planification des travaux, communication des entités disposant des informations y relatives au niveau de l'ensemble du territoire de la Région wallonne (par le biais notamment des fédérations professionnelles et par tout moyen qui assure la communication effective auprès des TPE qui

pourraient être susceptibles de participer aux procédures de marchés publics ou à leur chaîne de sous-traitance).

- En amont – proactivement identifier les besoins de main d'œuvre par zone géographique et types de travaux et identifier si des formations adéquates pour répondre à ces besoins ne seraient pas utiles, notamment en concertation avec les partenaires sociaux. Il apparaît dès à présent des données analysées que certains types de travaux disposent d'une main d'œuvre plus faible en Belgique. Une analyse des besoins futurs planifiés pourrait conduire à encourager le développement d'entreprises spécifiques à ces secteurs. Une approche concertée, notamment avec le FOREM, serait appropriée à ce propos.
- En aval – inclure les conditions contractuelles nécessaires pour permettre le contrôle de l'exécution du contrat de manière adéquate et efficiente, en particulier au niveau des chaînes de sous-traitance ; anticiper cette phase dès la définition de l'objet du marché public.

11.2 Recommandations relatives à la phase d'attribution des marchés publics

Recommandation 3 – Baliser les recours souhaitables et optimaux à la sous-traitance.

La recherche a fait ressortir des clivages importants sur l'opportunité de favoriser le recours à la sous-traitance dans les marchés publics de construction en Région wallonne, ou au contraire de l'encadrer plus étroitement. Si certains acteurs soulignent que la sous-traitance offre l'opportunité aux TPE de participer aux marchés publics wallons, d'autres acteurs insistent sur le fait que la sous-traitance concerne exclusivement les relations entre les adjudicataires et leurs co-contractants, de sorte que l'acheteur public ne doit pas s'y intéresser, voire ne peut pas s'y intéresser. Les raisons invoquées à cet égard tiennent à la fois de la volonté des acheteurs publics de laisser les acteurs économiques développer les relations les plus pertinentes par rapport à la réalisation des besoins publics, et de considérations plus pragmatiques, liées aux faibles moyens humains et matériels de certains acheteurs publics pour assurer un véritable suivi détaillé de l'exécution des marchés publics.

Face aux divergences de vue relatives à la manière d'organiser la sous-traitance dès la phase d'attribution des marchés publics, le rappel des dispositions pertinentes du RGE serait utile dans le cahier spécial des charges. De plus, une demande a été formulée par les acteurs de la commande publique, à savoir l'établissement dans une fiche pratique d'une liste des circonstances dans lesquelles la sous-traitance pourrait être soit justifiée, soit utile, soit nécessaire, et ce afin de guider les acheteurs publics lorsqu'ils rédigent leurs cahiers spéciaux des charges pour préciser leurs exigences en termes de sous-traitance conformément aux possibilités offertes par l'arrêté royal du 14 janvier 2013 (tel que modifié).

Une telle liste de circonstances pourrait prendre en compte les éléments suivants :

- La capacité administrative de l'acheteur public de contrôler l'exécution du marché et de suivre l'évolution de la composition de la chaîne de sous-traitance ;
- La complexité du marché public considéré, et le besoin d'un recours à une expertise technique spécifique ;
- Le montant du marché public considéré.

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser par

- Une réflexion (de type 'analyse coûts-bénéfices') avec les partenaires économiques et sociaux quant à l'opportunité de sous-traiter dans certains cas les marchés publics du secteur de la construction.

- L'élaboration et la diffusion par la Région wallonne d'une fiche pratique consacrée à la sous-traitance et à ses enjeux en matière d'accès des TPE aux marchés publics (elle pourrait inclure des données chiffrées pertinentes, l'explication de bonnes pratiques ou encore l'identification de points d'attention, par exemple).

Recommandation 4 – Optimiser l'usage des modèles de cahiers spéciaux des charges existants et des clauses types pertinentes.

Plusieurs modèles de cahiers spéciaux des charges existent déjà à ce jour. La plupart des intervenants dans les groupes de discussion organisés dans le cadre du présent rapport ont souligné que les clauses techniques [CCTB/QUALIROUTE](#) remplissent efficacement leur rôle et qu'il importe de préserver cet acquis, tout en renforçant la formation des nouveaux entrepreneurs afin de leur permettre de s'approprier pleinement ces outils. S'agissant des clauses administratives et contractuelles, plusieurs participants ont évoqué les canevas imposés en Région wallonne⁴⁰⁸ (cf. [modèles de documents](#)).

Il pourrait être envisagé de réviser les modèles existants de cahiers spéciaux des charges de travaux sous l'angle de la sous-traitance, en y intégrant de manière explicite les obligations et droits des différents intervenants, plutôt que de se « limiter » à de simples renvois aux textes réglementaires. Le rapport met en effet en évidence que les documents du marché se bornent souvent à reproduire la législation sans aborder certains aspects essentiels à l'encadrement de la sous-traitance dont certains sont développés sous la recommandation 3.

Ainsi, un modèle enrichi de clauses administratives et contractuelles relatives à la sous-traitance pourrait constituer un outil utile pour favoriser l'accès des TPE aux marchés publics et prévenir les difficultés potentielles liés à une sous-traitance mal encadrée.

Une telle initiative pourrait avantageusement accompagner la fiche pratique proposée dans la recommandation 1, afin de constituer un ensemble d'outils cohérent et opérationnel à destination des adjudicateurs.

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- Enrichir les clauses administratives et contractuelles des modèles existants en Région wallonne sous l'angle de la sous-traitance ;
- Concernant l'objectif 3 de la Stratégie wallonne de la commande publique responsable, il serait utile de développer des modèles de clauses durables liées à la sous-traitance, un domaine encore peu couvert (par exemple par l'usage de l'échelle performance CO2, qui dans sa dernière version incorpore les niveaux de sous-traitance).

408 Leur utilisation est obligatoire, aux conditions cumulatives suivantes :

- Pour tout marché publié (ou pour lequel les invitations à soumissionner sont envoyées) à partir du 01/01/2024
- En procédure ouverte, négociée sans publication préalable et négociée avec publication préalable (PO, PNSPP et PNDAPP) dans les secteurs classiques
- Pour les services du Gouvernement, les directions générales du SPW, les UAP wallons de type 1 et 2 ainsi que les pouvoirs locaux wallons pour leurs marchés subsidiés dans le cadre du PRW

Leur utilisation n'est pas obligatoire :

- Pour les marchés qui utilisent les outils CCTB et Qualiroutes
- Pour les marchés de faible montant
- Pour les services sociaux et spécifiques (voir annexe 3 de la LMP)

Voir <https://marchespublics.wallonie.be/news/obligation-dutiliser-les-canevas-de-cahiers-des-charges-adoptes-par-le>.

11.3 Recommandations relatives à la phase d'exécution des marchés publics

Recommandation 5 – Développement d'une approche communicative à propos de la gestion du chantier.

Il y a un constat partagé ressortant des entretiens et des groupes de discussion qu'il y a un manque de communication entre les acheteurs publics, les entrepreneurs et leurs sous-traitants lors de la phase d'exécution du marché. Il existe aussi une asymétrie d'information, les sous-traitants n'ayant pas toujours accès au contrat principal. Une cartographie plus précise des manquements identifiés dans l'exécution des marchés publics de construction devrait permettre d'identifier les aspects qui bénéficieraient d'une communication adaptée pour les anticiper (voir recommandation 7). Développer cette communication permettrait d'améliorer l'efficacité de l'exécution du marché. L'anticipation par chaque intervenant est favorisée et les responsabilités de chacun sont précisées.

Cette recommandation vise à généraliser des pratiques existantes, mais fragmentées. Elle pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- De manière prioritaire, promouvoir les échanges entre les équipes « attribution » et « exécution », en amont de la rédaction d'un marché, mais aussi à la fin du marché sur les difficultés rencontrées dans le cadre des marchés publics de construction, en particulier en ce qui concerne les chaînes de sous-traitance et les clauses sociales et environnementales ;
- Encourager la communication des spécifications techniques pertinentes au surveillant de chantier, pour lui permettre de suivre l'exécution du chantier conformément aux termes du cahier des charges ;
- Encourager les réunions de lancement (kick off) avec tous les intervenants (donc aussi les sous-traitants) ;
- Promouvoir les réunions de chantier avec les intervenants pertinents au moment voulu (faire le point sur les relations avec le pouvoir adjudicateur, le fonctionnaire-dirigeant...) ;
- Encourager la transmission du contrat principal aux sous-traitants, sinon le texte même du contrat (pour des raisons de confidentialité), à tout le moins les caractéristiques principales pertinentes pour les sous-traitants pour veiller à leur bonne information ;
- Entamer, avec les partenaires sociaux, une réflexion quant à la pertinence de s'inspirer de la législation française de transmission des contrats liant le sous-traitant et l'entrepreneur principal. Cette disposition pourrait permettre de prévenir certaines infractions (d'où l'importance de leur recensement et monitoring) et prendre plusieurs formes (optionnelle, obligatoire, liée à la nature des travaux, ...).

Recommandation 6 – Responsabilisation aux enjeux du contrôle dans la phase d'exécution des marchés publics, en particulier en présence de sous-traitance.

Des difficultés dans la mise en œuvre d'un contrôle de l'exécution des marchés, particulièrement leur sous-traitance, sont rapportées dans les entretiens et les groupes de discussion, et ce non seulement pour les pouvoirs adjudicateurs de petite taille, mais également pour des pouvoirs adjudicateurs de plus grande taille. Parmi les raisons invoquées figure le manque de moyens et de temps. De façon générale, les pouvoirs adjudicateurs semblent privilégier un marché fini dans les temps et le budget prévus, à un contrôle sourcilieux susceptible de mettre en péril ces deux objectifs. Lorsqu'il y a un contrôle, celui-ci est souvent « formel » (vérification de documents) et non « matériel » (présence réelle des travailleurs, conditions de travail, conformité des statuts).

Indépendamment des services d'inspection sociale compétents aux niveaux fédéral et régional, il conviendrait de réfléchir à la faisabilité juridique et matérielle pour les autorités publiques de déployer du personnel pour mieux suivre le déroulement des chantiers en ce qui concerne la sous-traitance (selon les termes des cahiers des charges applicables) et les aspects sociaux et environnementaux. On pourrait envisager de préciser dans le cahier spécial des charges les formes de contrôle exercé lors de l'exécution des marchés publics (par exemple en renvoyant le contrôle de la législation sociale aux services d'inspection sociale de manière expresse). Des exemples étrangers montrent qu'il est également financièrement possible au niveau des grandes villes ou en mutualisant les moyens entre pouvoirs adjudicateurs (par exemple, entre communes et/ou CPAS et/ou provinces). La formalisation pratique d'une telle mutualisation dans le contexte propre à la Région wallonne pourrait faire l'objet d'une réflexion spécifique.

Cette recommandation vise à assurer qu'une pratique de mise en œuvre du contrôle externe se développe, sur la base de priorités clairement établies et d'une concertation avec les fédérations professionnelles et les partenaires sociaux. Une coordination de ce contrôle avec le niveau fédéral pour ce qui est de la compétence de ce dernier serait également pertinente. Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- Sensibilisation (par le biais de campagnes et réunions entre les différentes personnes impliquées dans le contrôle des marchés) incluant tous les acteurs, dont les partenaires sociaux, à propos de priorités clairement identifiées (sous-traitance, clauses sociales et environnementales) ;
- Clarifier les rôles en matière de contrôle dans les cahiers spéciaux des charges et les communiquer lors de la réunion de lancement (*kick off*) ainsi qu'au cours de l'exécution du marché ;
- Renforcer les moyens (personnel qualifié) et la formation des surveillants de chantier ; ceci peut prendre des canaux divers, par exemple en interne, par type de construction, avec la participation des partenaires sociaux ; une stratégie permettant une couverture large de ce besoin est importante pour éviter le saupoudrage cosmétique ;
- Renforcer les inspections ciblées sur les chantiers à forte sous-traitance ;
- Développement d'outils standardisés pour le contrôle, comme le développement d'outils numériques de suivi automatisés, l'interconnexion de bases de données sociales et fiscales, standardiser les formulaires et les processus de vérification. L'utilisation du système Check-in/check-out pourrait être généralisé à tous les marchés publics et couplée à une base de données centralisée répertoriant les entreprises agréées et les sous-traitants déclarés.⁴⁰⁹ L'outil de « Aware Worksite » (expliqué dans le rapport⁴¹⁰) est un autre exemple qui pourrait être utilisé.
- Visibiliser et sensibiliser aux outils de lancement d'alerte permettant notamment d'assurer la mise en œuvre effective de la réglementation sur les marchés publics et du marché intérieur européen⁴¹¹, notamment par le biais d'intermédiaires de confiance comme les partenaires sociaux.

409 Le ClaO (Check In and Out at Work) est un système d'enregistrement des temps de travail et de repos des travailleurs effectuant des activités d'entretien ou de nettoyage. L'objectif est d'assurer une plus grande transparence en matière de présence sur le lieu de travail. Il s'applique spécifiquement aux travailleurs qui nettoient des biens immobiliers pour le compte d'un tiers, à partir du 1er septembre 2024. Il est obligatoire pour tout travailleur effectuant certaines activités de nettoyage en Belgique. » (ONSS, Questions fréquentes sur le Check In and Out at Work (ClaO), 15 octobre 2025).

410 Voir section 6.3 du présent rapport.

411 Directive 2019/1937/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, *J.O.U.E.*, L 305, 26 novembre 2019. L'article 2, § 1^{er}, a), i) et v) de cette directive vise notamment les marchés publics et la protection de l'environnement. Le point c) de ce même article est relatif au respect des règles visées à l'article 26 § 2 du TFEU aux termes duquel « Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. »

Recommandation 7 – Identification claire des rôles assurés par chaque entité chargée d'un contrôle pour assurer une couverture globale.

Il y a un constat partagé ressortant des entretiens et des groupes de discussion qu'il y a un manque de contrôle effectif de la sous-traitance lors de l'exécution des marchés publics, pour des raisons diverses tenant à la fois au manque de moyens et de ressources, à la conception spécialisée que certains acteurs se font de leur rôle ou pour d'autres raisons circonstanciées. Il en découle que la phase d'exécution des marchés publics n'est pas soumise à un contrôle organisé systématiquement relatif à la sous-traitance. Une cartographie des risques spécifiques présentés par la sous-traitance lors de l'exécution du marché et des personnes ou entités (au niveau fédéral, régional, et de l'adjudicateur) les contrôlant permettrait transparence, prévisibilité et effectivité, et une manière de réduire la dilution de la responsabilité à propos du respect des obligations légales, réglementaires et contractuelles relatives à la sous-traitance dans les marchés publics de construction

Cette recommandation vise à s'assurer qu'une pratique généralisée de mise en œuvre du contrôle se développe de manière à couvrir l'ensemble des aspects de la chaîne de sous-traitance, au-delà d'un contrôle exercé de manière parcellaire ou fragmentée. Elle s'inscrirait dans le développement des obligations de vigilance qui sont adoptées en droit européen, même si le droit européen tente de calibrer ces exigences par rapport aux spécificités des PME. Cette approche tend à se développer notamment en France. Elle pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- Développer un relevé des problèmes systémiques dans le cadre de la sous-traitance ;
- Développer une matrice des tâches à effectuer avec les risques de non-conformité associés, et les points de vérification, la priorité à apporter, les mesures possibles et le temps qu'une mesure de remédiation pourrait prendre ;
- Transmission des informations relatives aux problèmes relevés sur un chantier à la commission d'agrément ;

Recommandation 8 – Renforcement de la gestion du chantier et de son contrôle, notamment par le recours à des sanctions proportionnées.

Il ressort des groupes de discussion qu'il n'est pas facile de mettre en œuvre les sanctions existantes et qu'il convient de s'assurer de leur plus grande effectivité. Le système existant est jugé trop rigide (constitution du dossier d'infraction complexe, volonté de terminer le marché dans les délais prévus...). Le retrait de l'agrément serait la seule mesure suffisamment dissuasive, mais il n'est pas nécessairement proportionné à la gravité des manquements. Il est donc nécessaire de disposer de **mesures intermédiaires** plus adaptées aux problèmes rencontrés. Il a néanmoins été rapporté durant les groupes de discussion que les sanctions financières importantes sont dissuasives, même lorsqu'elles ne sont pas appliquées. Les acheteurs publics de plus grande taille parviennent à appliquer systématiquement les sanctions prévues.

Si l'acheteur public constate des infractions sociales graves lors de l'exécution d'un marché, il est dans son intérêt d'en informer les services d'inspection compétents (tant au niveau fédéral que régional). Les autorités publiques et les fonctionnaires qui les représentent ont l'obligation légale de le faire (au terme de l'article 29 du Code d'instruction criminelle). En cas de constatation de pratiques de dumping social, le pouvoir adjudicateur peut également les signaler via le Point de contact pour une concurrence loyale (service disponible au niveau fédéral)

Cette recommandation vise à préciser les solutions disponibles et à mettre en œuvre en vue d'une exécution des marchés publics conforme aux obligations légales, réglementaires et contractuelles.

Elle pourrait trouver à se concrétiser dans les actions suivantes :

- Promouvoir l'existence du point de contact pour une concurrence déloyale aux pouvoirs adjudicateurs ;
- Dans la suite du Plan d'action lutte contre la fraude sociale 2025-2026, publié par le SIRS, chaque cellule d'arrondissement devra contrôler au moins cinq chantiers publics au sens de la LMP.⁴¹² Compte tenu du rôle exemplaire que l'autorité publique se doit de jouer, le nombre de contrôles portant sur le respect de la législation sociale sur les chantiers publics devrait être renforcé à l'avenir, de même que le nombre d'inspecteurs sociaux mobilisés à cette fin ;
- Sensibilisation des agents sur les moyens à leur disposition en cas de manquement des entrepreneurs, leur mise en place et possibles effets collatéraux.
- Entamer, avec les partenaires sociaux, une réflexion sur des sanctions intermédiaires qui pourraient prendre plusieurs formes : simplification de la procédure de PV de manquement, meilleure proportionnalité des amendes, indexation de certains montants, appui techniques et structure médiatrices externes... Cette réflexion pourra être objectivée par les infractions relevées plus systématiquement par les services d'inspection.
- Continuer le développement de la digitalisation du contrôle - ex : utilisation du système « check-in/check-out » mais aussi autres initiatives (européennes, fédérales et autres) ;

11.4 Recommandations relatives à la fin des marchés publics

Recommandation 9 – Favoriser une culture de discussions sur la base d'un *debriefing*.

Il s'agit de pouvoir faire le point à l'issue de l'exécution du marché public afin de tirer les leçons de ladite exécution de manière générale, et en particulier à propos de la sous-traitance et des clauses sociales et environnementales. Selon le cas, ce *debriefing* pourrait avoir lieu entre la personne ayant rédigé le cahier spécial des charges et le fonctionnaire responsable du chantier afin de pouvoir améliorer les cahiers spéciaux des charges à l'avenir, en particulier sur la question de la sous-traitance et de la rédaction des clauses sociales et environnementales. Ce *debriefing* pourrait également se faire avec des représentants des acheteurs publics (personne ayant rédigé le cahier des charges et/ou fonctionnaire responsable du chantier) avec les entreprises actives dans le cadre de l'exécution du marché public (adjudicataire(s) et/ou sous-traitant(s)).

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans les actions et bonnes pratiques suivantes :

- Prévoir le *debriefing* dans le cahier spécial des charges afin qu'il soit effectif et préciser qu'il peut également être demandé à l'initiative des entreprises ayant exécuté le marché public (adjudicataire(s) et/ou sous-traitant(s)) ;
- Développer une série de bonnes pratiques permettant un *debriefing* utile, notamment, réunion régulière physique / virtuelle pour faire le point ; échange par courriels s'il n'y a peu de choses à discuter ;
- Aborder ces *debriefings* dans un esprit de réciprocité (où les deux parties peuvent exprimer leurs perspectives sur le déroulement du marché, et ce de telle manière que de possibles problèmes puissent être anticipés dans des contrats ultérieurs) et de valorisation équilibrée (identifier aussi bien les problèmes qui ont été bien gérés et contrôlés que les problèmes qui devraient faire l'objet d'une gestion améliorée) ;
- Documenter le *debriefing* par écrit (faire circuler les *debriefings* en interne pour extraire des bonnes pratiques, visibiliser les problèmes à anticiper et éventuellement adapter les procédures internes par rapport à de possibles catégories de marchés pour les acheteurs publics les plus importants) ;

412 Le Plan d'action lutte contre la fraude sociale 2026–2027 ne prévoit aucun nombre minimum d'inspections à réaliser (Action 38). SIRS (Service d'information sur les relations du travail et la sécurité sociale), *Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2026-2027*, disponible sur : https://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/2026-01/SIOD_Actieplan_2026_2027_FR.pdf.

- Intégrer cette possibilité dans les modèles de documents canevas pour mettre en avant la pratique. Une clause telle que « *A l'issue du marché, les parties s'engagent à réaliser un debriefing de celui-ci s'il est demandé par l'une ou l'autres des parties* » pourrait être envisagée.

Sont destinataires de cette recommandation en premier lieu les acheteurs publics qui devraient en avoir l'initiative, mais les entreprises actives dans le cadre de l'exécution du marché public, que ce soit l'adjudicataire ou un/plusieurs de ses sous-traitants devraient également pouvoir le demander. Faire circuler l'information plus largement élargit le cercle des destinataires au sein des acheteurs publics en interne pour inclure des entités externes au niveau régional ou national.

Recommandation 10 – Généraliser l'adoption d'attestation/certificat de bonne exécution.

Informé et rappeler aux entreprises (sous-traitantes ou non) la possibilité de l'octroi des attestations/certificats de bonne exécution à la fin de l'exécution du marché public si cette exécution public s'est effectivement bien déroulée. Pour ce faire, il est important que les acheteurs publics disposent des informations relatives à la chaîne de sous-traitance dès le début des travaux, sans quoi il ne leur est pas possible de délivrer des attestations ou certificats de bonne exécution pour une entreprise dont ils n'ont pas la connaissance avant que la demande de délivrance de cette attestation ou certificat leur soit soumise. Ceci permettrait d'alléger, en fin de parcours, la charge administrative des entreprises – qu'elles soient soumissionnaires ou sous-traitantes à la capacité desquelles il est fait appel – qui, dans le cadre d'un marché donné, doivent rassembler en un délai parfois court différentes attestations de bonne exécution pour pouvoir attester de leurs références dans d'autres procédures de soumissions d'offres à des marchés publics.

Cette recommandation pourrait trouver à se concrétiser dans l'action suivante :

- Prévoir dans le cahier spécial des charges que l'attestation / le certificat de bonne exécution sera communiqué à la fin de l'exécution du marché public si a) les acheteurs publics ont été informés de l'existence des sous-traitants et de leur rôle dans l'exécution du contrat ; b) si l'exécution s'est effectivement bien déroulée afin de permettre à l'(aux) adjudicataire(s) et à leurs sous-traitants de savoir qu'ils peuvent la demander d'emblée si l'acheteur public ne l'a pas communiquée d'initiative.

11.5 Recommandations relatives aux outils de monitoring

Recommandation 11 – Définition d'indicateurs relatifs à la sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction et collecte de données pour un suivi renforcé.

La définition d'indicateurs portant sur la sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction, ainsi que la collecte et le rapportage des données correspondantes visent à améliorer le suivi et, par conséquent, la connaissance de cette thématique. Ces indicateurs ont été conçus à l'intention de l'Observatoire de la Commande Publique Wallonne, mais sont, pour une bonne part, également pertinents à l'échelle des pouvoirs publics ou d'autres autorités publiques, y compris de contrôle, qui souhaiterait avoir une vision plus fine de ces aspects. Par ailleurs, cette démarche permettra d'examiner dans quelle mesure les pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction sont compatibles avec les quatre objectifs définis dans la Stratégie wallonne de commande publique responsable. Le suivi constitue un outil essentiel pour observer la réalité et en cartographier les évolutions. Lors de la définition des indicateurs pertinents, l'analyse se limitera à ceux pouvant être mesurés sur la base d'informations

quantitatives, déjà largement mobilisées dans le présent rapport. Cependant, comme l'a montré cette étude, la collecte d'informations qualitatives, notamment au moyen d'entretiens d'experts et de groupes de discussion, constitue également une source précieuse pour approfondir la compréhension du phénomène.⁴¹³ Ainsi, pour évaluer la compatibilité des pratiques de sous-traitance dans les marchés publics wallons du secteur de la construction avec les quatre objectifs de la Stratégie, il semble plus approprié de privilégier la collecte de données qualitatives plutôt que quantitatives.

Aperçu non exhaustif des indicateurs quantitatifs pertinents concernant les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction et les chaînes de sous-traitance qui y sont associées : ⁴¹⁴

- Étendue et profil des marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction :
 - Nombre total de marchés publics dans le secteur de la construction en Wallonie ;
 - Nombre de donneurs d'ordre, d'entrepreneurs principaux et de sous-traitants uniques impliqués dans ces marchés publics ;
 - Profil des donneurs d'ordre, des entrepreneurs principaux et des sous-traitants uniques impliqués ;
 - Informations détaillées supplémentaires sur les marchés publics, par exemple selon la région, le montant du contrat, la nature et la destination des travaux, *etc.*

- Étendue et profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction :
 - Nombre moyen d'entreprises composant les chaînes de sous-traitance dans les marchés publics en Wallonie ;
 - Longueur moyenne des chaînes de sous-traitance ;
 - Largeur moyenne des chaînes de sous-traitance ;
 - Profil des chaînes de sous-traitance, avec des détails supplémentaires selon la région, la destination des travaux, le montant du contrat et par (sous-)entrepreneur, ainsi que leur composition (identification de monopoles éventuels et concentration du marché) ;
 - Profil des entreprises impliquées dans ces chaînes, par exemple selon le type (employeurs, indépendants, agences d'intérim, *etc.*), leur activité, leur localisation et le nombre d'employés.

Aperçu non exhaustif des indicateurs permettant d'évaluer la compatibilité des pratiques de sous-traitance dans les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction avec les quatre objectifs de la Stratégie :

- Nombre d'entreprises wallonnes (y compris les indépendants) impliquées dans les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction et leur présence dans la chaîne de sous-traitance ;
- Nombre de marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction intégrant des clauses environnementales, circulaires, éthiques ou sociales dans le contrat ;
- Nombre de contrôles effectués sur les chantiers de marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction et nombre d'infractions constatées.

La plupart des indicateurs mentionnés ci-dessus ont été quantifiés dans le rapport sur la base de la base de données de l'ONSS « déclaration de travaux ». Cependant, d'autres sources de données quantitatives peuvent

⁴¹³ On peut bien entendu également s'appuyer sur la littérature existante, comme les rapports de contrôle des marchés publics publiés par le BOSA ou le rapport annuel de tutelle publié par la Direction du Contrôle Financier.

⁴¹⁴ L'Annexe 4 présente un aperçu détaillé de ces indicateurs (y compris la source des données).

également s'avérer utiles (par exemple les données issues de l'application e-Procurement, celles des services d'inspection sociale, ou celles rapportées au niveau européen⁴¹⁵). Il est également possible de solliciter des informations quantitatives supplémentaires.⁴¹⁶ Par ailleurs, il serait utile de croiser la base de données de l'ONSS « déclaration de travaux » avec d'autres bases de données administratives.

À l'avenir, des analyses plus détaillées pourraient certainement être réalisées, celles-ci n'ayant pas pu être menées dans le cadre de cette étude en raison de la portée limitée de la demande de données et de la durée de l'étude. Par exemple, l'objectif 2 de la Stratégie fait référence aux « entreprises wallonnes ». Cependant, dans les chiffres rapportés, il n'a été possible de distinguer qu'entre les entreprises belges et les entreprises étrangères. De même, la nationalité des indépendants établis en Belgique n'est pas connue, tout comme le nombre de travailleurs employés par chacun des employeurs concernés. Par ailleurs, le rapport ne fournit que des chiffres relatifs au montant total des contrats, sans distinction entre entrepreneur principal et sous-traitant. Ce type d'information serait pourtant utile, notamment pour détecter les risques liés à la « sous-traitance financière ». Un point revenant régulièrement lors de l'analyse des résultats est le risque de concentration du marché et de monopoles. À l'échelle macro, ce risque semble limité, mais une analyse plus fine par région pourrait révéler que ce sont toujours les mêmes entreprises qui interviennent comme entrepreneurs principaux et qu'elles font éventuellement appel aux mêmes sous-traitants.

Recommandation 12 – Évaluation de l'impact des mesures possibles/mises en œuvre concernant les chaînes de sous-traitance.

Dans la perspective d'une politique fondée sur des preuves (*evidence-based policy*), l'introduction de mesures est préalablement examinée, dans la mesure du possible, notamment en ce qui concerne leur impact sur les acteurs économiques concernés. L'impact des mesures suggérées ci-dessus, visant à atteindre les quatre objectifs de la Stratégie wallonne, devrait idéalement être évalué avant leur mise en œuvre. Une telle analyse dépasse toutefois les ambitions de cette étude.

Certaines mesures importantes ont déjà été mises en place et peuvent certainement influencer les quatre objectifs définis par la Stratégie wallonne. Parmi elles, la limitation de la chaîne de sous-traitance dans le cadre des marchés publics semble être particulièrement significative. Les résultats de l'étude indiquent que cette mesure a un effet négatif sur le nombre de sous-traitants étrangers dans la chaîne de sous-traitance. Une première évaluation de son impact sur les indépendants a également été réalisée, mais elle nécessite un approfondissement fondé sur les données de la « déclaration de travaux » de l'ONSS. En ce qui concerne le respect de cette limitation et, surtout, son effet sur la réduction des infractions à la législation sociale dans le secteur de la construction, il n'est pour l'instant pas possible de tirer des conclusions pleinement étayées. À l'avenir, il serait donc utile de recueillir des données de contrôle supplémentaires auprès des services d'inspection sociale ou de les interroger à ce sujet.⁴¹⁷ Évaluer l'impact de la limitation de la chaîne de sous-traitance n'est pas trivial, notamment au vu des discussions en cours aux niveaux national et européen. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2025, il est également interdit aux sous-traitants de confier la totalité des travaux à d'autres

⁴¹⁵ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en ; <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en/dashboards>

⁴¹⁶ Il pourrait être envisagé de généraliser la stratégie mise en œuvre dans le cadre du Plan de Relance de la Wallonie (PRW). En effet, pour les projets d'un montant égal ou supérieur à 30 000 € attribués dans ce cadre, le remplissage d'un formulaire est obligatoire. <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/passer-un-marche/attribuer-un-marche/reporting-des-marches-publics-prw.html>.

⁴¹⁷ Dans la déclaration de politique du ministre de la Lutte contre la fraude sociale, il est ainsi indiqué : « *Par exemple, je demanderai au SIRS et aux inspections sociales si la récente désignation d'inspections compétentes et les nouvelles amendes dans le Code pénal social leur permettront de mieux contrôler le nombre de niveaux de sous-traitance dans les marchés publics et de s'attaquer aux abus.* » (Exposé d'orientation politique, Lutte contre la fraude sociale, Doc. parl., ch., sess. ord. 2024-2025, n° 56-0767/034, p. 5). À notre connaissance, aucune information publique n'est encore disponible à ce sujet. Il s'agit toutefois d'un exercice particulièrement pertinent et utile. De plus, il est remarquable qu'aucune étude interne n'ait été réalisée sur l'impact de la limitation des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics sur le respect de la législation sociale. Une telle étude aurait contribué aux discussions en cours, tant au niveau national qu'europpéen, sur la pertinence de restreindre ces chaînes.

entreprises. Sur la base des données de l'ONSS issues de la « déclaration de travaux », il serait possible de vérifier dans quelle mesure cette obligation est respectée dans les marchés publics en Wallonie dans le secteur de la construction.

Cette recommandation pourrait notamment suivre les indicateurs relatifs aux effets de la limitation de la chaîne de sous-traitance dans le cadre des marchés publics de construction, de l'interdiction de la sous-traitance financière, voire d'une augmentation du nombre d'inspections effectuées.



Annexes



Annexe 1 Organisations interviewées et impliquées dans les groupes de discussion

Au cours de l'étude, les organisations suivantes furent contactées :

1.	Autorité belge de la concurrence
2.	Braine le comte
3.	BOSA
4.	CSC
5.	Embuild
6.	Expert académique
7.	Igretec
8.	Inspection sociale
9.	ONSS
10.	Province de Namur
11.	Province du Hainaut
12.	Saw-b
13.	SIRS
14.	SPW Intérieur et action sociale
15.	SPW Mobilité / Infrastructure
16.	SWDE
17.	UCM
18.	Union des architectes
19.	Union des Villes et Communes de Wallonie

Annexe 2 Déclaration de travaux

Dans la déclaration de travaux, il est obligatoire d'indiquer la destination de l'ouvrage. Le tableau ci-dessous présente un aperçu de toutes les destinations possibles.

TABLEAU a2.1 Codes de destinations de l'ouvrage dans la déclaration des travaux immobiliers (article '30bis')

Numéro	Description
01	Bâtiment à usage commercial
02	Bâtiment avec appartements, studios, flats
03	Bâtiment de séjour avec dispositifs communs (hôtels, motels, ...)
04	Bâtiment de spectacles, de délasserment
05	Bâtiment destiné à l'enseignement, aux sciences
06	Bâtiment du culte
07	Bâtiment pour la récréation sociale
08	Bâtiment pour les expositions, musées
09	Bâtiment pour les soins animaliers
10	Bâtiment pour les soins de santé
11	Bâtiment pour l'information, la documentation
12	Habitation individuelle
13	Installations sportives
14	Ouvrage à usage industriel
15	Ouvrage destiné aux services de protection (pompiers, service d'ordre, ...)
16	Ouvrage pour l'administration, bureaux
17	Ouvrage pour l'approvisionnement en énergie
18	Ouvrage pour la distribution et l'évacuation d'eau
19	Ouvrage pour le traitement des déchets
20	Ouvrage pour le transport aérien
21	Ouvrage pour le transport ferroviaire
22	Ouvrage pour le transport par eau
23	Ouvrage pour le transport routier
24	Ouvrage pour les télécommunications
25	Restaurant, cafétaria
99	Autre ouvrage non susmentionné

Source : Données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Dans la déclaration de travaux, les sous-traitants doivent indiquer au minimum 1 et au maximum 4 activités qu'ils réalisent sur le chantier. Le tableau ci-dessous présente un aperçu de toutes les activités possibles.

TABLEAU a2.2 Codes des activités du sous-traitant dans la déclaration des travaux immobiliers (article '30bis')

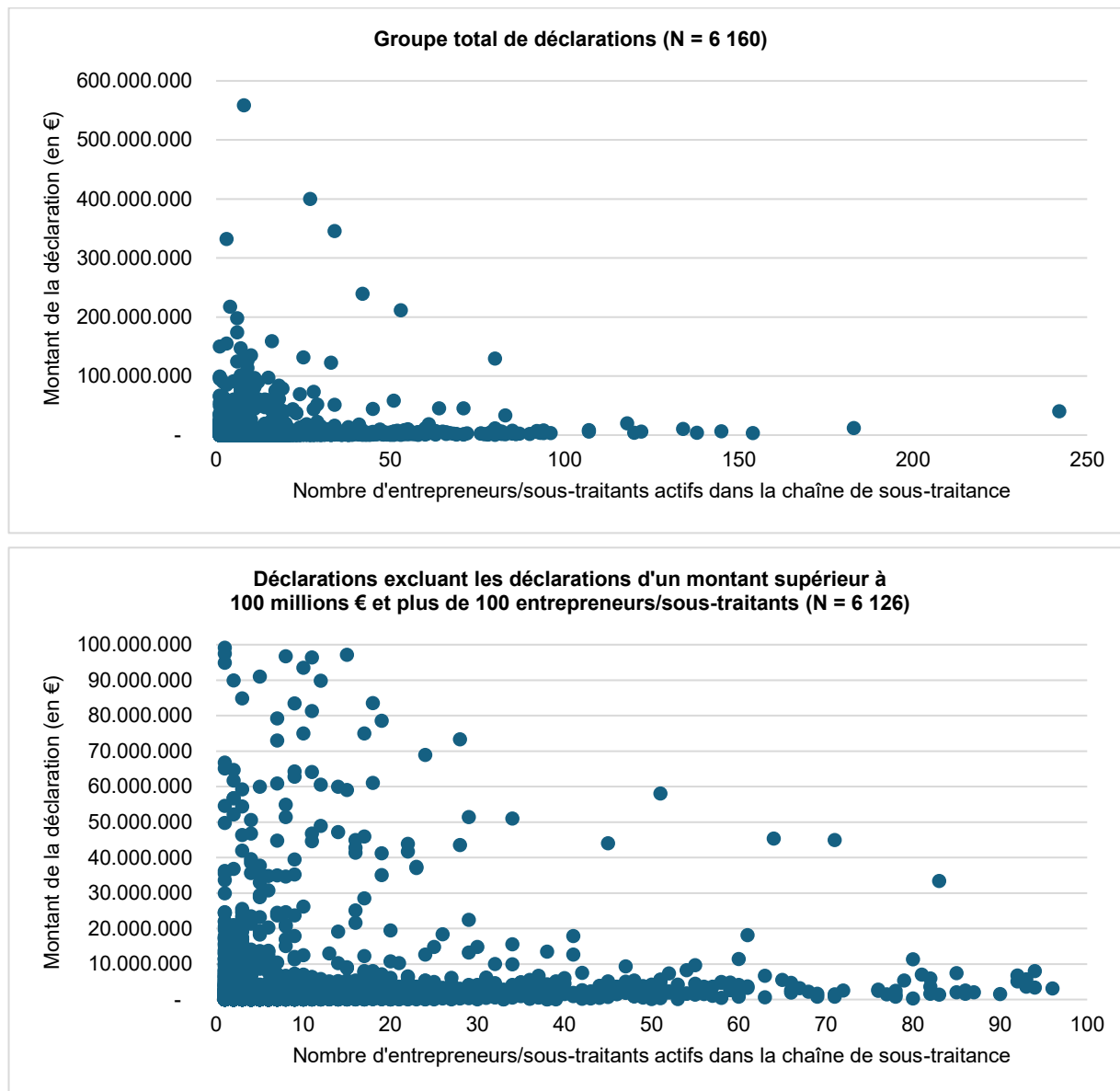
Numéro	Description
01	Travaux hydrauliques, maritimes et fluviaux
02	Travaux de terrassement
03	Travaux de démolition
04	Travaux de maçonnerie et de béton
05	Pose de câbles et de canalisations diverses
06	Travaux de rejointoiement
07	Travaux de charpenterie, menuiserie et menuiserie métallique
08	Travaux de couverture de construction et travaux hydrofuges
09	Travaux d'isolation thermique et/ou acoustique
10	Travaux de placement d'éléments préfabriqués
11	Travaux de placement d'objets ou produits en bois
12	Travaux de vitrerie
13	Travaux de plafonnage
14	Travaux de peinture, décors et tapissage
15	Travaux de restauration
16	Travaux de pierres et marbrerie
17	Travaux de revêtements de murs et de sols (le bois excepté)
18	Installations sanitaires, de chauffage central, de plomberie – zinguerie, de tuyauteries et canalisations
19	Travaux d'installation d'échafaudages
20	Constructions métalliques et ouvrages d'art métalliques
21	Travaux de route
22	Construction d'ouvrages d'art non métallique
23	Travaux de voies ferrées
24	Travaux électrotechniques
25	Aménagement et entretien de terrains divers
26	Travaux agricoles
27	Travaux de nettoyage et entretien
28	Installations spéciales

Source : Données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Annexe 3 Corrélation entre le montant de la déclaration de travaux et le nombre d'entrepreneurs/ sous-traitants

On pourrait s'attendre à ce qu'il existe une relation positive entre le nombre d'entrepreneurs et sous-traitants dans une chaîne de sous-traitance et le montant de la déclaration de travaux. Autrement dit, plus le montant est élevé, plus il y a d'entrepreneurs et sous-traitants actifs dans la chaîne, et inversement. Cependant, ce n'est pas le cas. Le coefficient de corrélation entre ces deux variables est seulement de 0,09 en moyenne (Figure a3.1 en haut), et de 0,10 lorsque les valeurs aberrantes sont exclues, c'est-à-dire les chaînes avec un montant supérieur à 100 millions € et celles comportant plus de 100 entrepreneurs/sous-traitants (Figure a3.1 en bas). La Figure a3.1 illustre clairement qu'il existe en effet des chaînes de sous-traitance avec un montant élevé mais peu d'entrepreneurs/sous-traitants actifs (en haut à gauche de la figure), ainsi que des chaînes avec beaucoup d'entrepreneurs/sous-traitants mais un montant faible (en bas à droite de la figure).

FIGURE a3.1 Relation entre le nombre de entrepreneurs/sous-traitants actifs dans la chaîne de sous-traitance et le montant de la déclaration (en €), groupe total de déclarations (en haut) (N = 6 160) et déclarations excluant les déclarations d'un montant supérieur à 100 millions € et plus de 100 entrepreneurs/sous-traitants (en bas) (N = 6 126), Wallonie, 2024



Source : Calculs des auteurs sur la base des données des déclarations de travaux 2024 de l'ONSS

Annexe 4 Aperçu détaillé des indicateurs pertinents

Cette liste d'indicateurs dans le Tableau a4.1 se concentre sur le profil et l'ampleur des chaînes de sous-traitance, ainsi que sur le contrôle des chaînes de sous-traitance pour les marchés publics dans le secteur de la construction. Comprendre cette réalité était en effet l'un des principaux objectifs du rapport (voir section 2.1).

Toutefois, si l'on souhaite obtenir une vue d'ensemble des marchés publics, d'autres indicateurs sont utiles (voir aussi section 11.5 pour une liste non-exhaustive des indicateurs). Au niveau fédéral et régional, il s'agit par exemple du nombre et du profil des soumissionnaires aux marchés publics, ainsi que des montants estimés, attribués et finaux. Ces indicateurs peuvent éventuellement être obtenus via le portail eProcurement. En outre, des indicateurs sont également disponibles au niveau européen, notamment via le « Tableau de bord du marché unique et de la compétitivité » (« the Single Market and Competitiveness Scoreboard ») de la Commission européenne⁴¹⁸ et le Public Procurement Data Space (voir section 2.3.2.3)⁴¹⁹. Il s'agit d'indicateurs de performance tels que les attributions directes, la rapidité de décision, les soumissions des PME, etc. Toutefois, ces données ne sont pas spécifiques au secteur de la construction et ne peuvent être ventilées par région, mais uniquement par pays. Nous sommes conscients de l'existence de ces données et de la possibilité d'en extraire des indicateurs, mais ces sources de données ne permettent pas d'obtenir une vue d'ensemble du profil des chaînes de sous-traitance dans les marchés publics du secteur de la construction.

Outre cette liste d'indicateurs, il est également utile de réfléchir à un éventuel couplage de la déclaration des travaux avec d'autres bases de données. Pensons par exemple à Orbis (voir également le Chapitre 3) ou Belfirst (le sous-ensemble belgo-luxembourgeois d'Orbis), des bases de données dans lesquelles on trouve des informations sur les entreprises. Il est par exemple possible de consulter non seulement les comptes annuels et les activités des entreprises, mais aussi les indicateurs de risque et les structures des entreprises (relations mère-filiale). Ces bases de données ne sont toutefois pas accessibles gratuitement. Un autre exemple est un lien avec les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) afin d'obtenir des informations plus détaillées sur les indépendants actifs dans une chaîne de sous-traitance. Il serait également intéressant de pouvoir relier les données de la déclaration de travaux aux données d'inspection, aux données relatives aux accidents du travail et aux informations provenant de Limosa⁴²⁰ afin de pouvoir consulter les détachements.

418 Voir https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.

419 Voir <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en/dashboards>.

420 Voir <https://www.limosa.be/fr/limosa.html>.

TABLEAU a4.1 Indicateurs du profil et ampleur des chaînes de sous-traitance et du contrôle de la chaîne de sous-traitance

Nom	Description	Source	Rapport	Peut être intéressant à développer davantage
Profil et ampleur des chaînes de sous-traitance				
Taille totale de la chaîne	Combien d'entreprises (commettants, entrepreneurs, sous-traitants) sont concernées par la déclaration des travaux ? <i>Moyenne, médiane, maximum</i>	Déclarations de travaux (ONSS)*	Section 7.3.1	Les données indiquent uniquement que le pouvoir adjudicateur est public, sans préciser quelle procédure a été suivie. Dans le cadre de recherches futures, il serait donc utile d'examiner plus en détail l'impact (potentiel) de la procédure suivie.
Dimension verticale	Quelle est la longueur des chaînes de sous-traitance ; combien de niveaux de sous-traitants sont actifs ? <i>Moyenne, médiane, maximum</i>	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.2	
Dimension horizontale	Quelle est l'étendue des chaînes de sous-traitance ; combien d'entrepreneurs/sous-traitants sont actifs à chaque niveau ? <i>Moyenne, médiane, maximum</i>	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.3	
Valeur de la chaîne	Quel est le montant total de la chaîne de sous-traitance ? <i>Moyenne, médiane, maximum</i>	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.1	Afin de détecter la sous-traitance financière, il serait utile de connaître les montants distincts d'un contrat pour chaque entrepreneur et sous-traitant.
Pays de l'entreprise	Quel est le pays d'établissement de l'entreprise dans la chaîne de sous-traitance (commettant, entrepreneur, sous-traitant) ?	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.1.4	Il serait intéressant d'examiner la région dans laquelle l'entreprise est implantée, afin de se concentrer sur les entreprises wallonnes (par opposition aux entreprises flamandes ou bruxelloises). La nationalité des indépendants n'est pas non plus connue, nous ne connaissons que leur pays d'établissement, alors qu'il serait intéressant de l'analyser.
Destination de l'ouvrage	Quel est l'objectif des travaux réalisés dans la chaîne de sous-traitance ?	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.1.1 Voir Tableau a2.1 en Annexe 2 pour la liste des destinations de l'ouvrage	
Activité du sous-traitant	Quelle(s) activité(s) le sous-traitant exerce-t-il dans la chaîne de sous-traitance ?	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.1.3 Voir Tableau a2.2 en Annexe 2 pour la liste des activités du sous-traitant	

Nom	Description	Source	Rapport	Peut être intéressant à développer davantage
Type d'entreprise	Le type d'entreprise peut être déterminé sur la base du code NACE sous lequel l'entreprise (commettant, entrepreneur, sous-traitant) exerce ses activités. Cela permet également d'examiner spécifiquement les indépendants.	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.1.2 (Code NACE) Section 7.3.1.5 (Indépendants)	Plus de détails sur le type d'entreprise : s'agit-il d'une agence d'intérim ou de placement ? Existe-t-il des liens entre les entreprises (filiales - société mère) ? Quel est le nombre de personnes employées dans l'entreprise ?
Réseaux d'entreprises	Il est possible que certains « réseaux » entre entrepreneurs et sous-traitants collaborent de manière régulière.	Déclarations de travaux (ONSS)	Section 7.3.4	Une analyse plus détaillée est nécessaire à cet effet.
Contrôle de la chaîne de sous-traitance				
Contrôles	Nombre d'inspections des marchés publics wallons dans le secteur de la construction	Services d'inspection compétents	Section 5.1.2.2	Il serait également pertinent de comparer avec le nombre de contrôles des chantiers privés.
Infractions	Quelles infractions sont constatées lors des inspections et combien sont-elles ?	Services d'inspection compétents	Section 5.1.2.2	Une ventilation plus détaillée des infractions commises par les entrepreneurs principaux et celles commises par les sous-traitants serait utile. Il serait également pertinent de comparer cette situation avec celle des chantiers privés. Il est possible que des différences existent également entre les régions.

* Personne de contact pour la déclaration des travaux : Annelies Borghgraef (annelies.borghgraef@onssrszlls.fgov.be)
Source : Auteurs

Références

NORMES EUROPÉENNES

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Directive 2025/794/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2025 modifiant les directives 2022/2464/UE et 2024/1760/UE en ce qui concerne les dates à partir desquelles les États membres doivent appliquer certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, *J.O.U.E.*, L 794, 16 avril 2025.

Directive 2024/1760/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive 2019/1937/UE et le règlement 2023/2859/UE, *J.O.U.E.*, L 1760, 5 juillet 2024.

Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 275, 25 octobre 2022.

Directive 2019/1937/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, *J.O.U.E.*, L 305, 26 novembre 2019.

Directive 2018/957/UE du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 173, 9 juillet 2018.

Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement 1024/2012/UE concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), *J.O.U.E.*, L 159, 28 mai 2014.

Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, *J.O.U.E.*, L 94, 28 mars 2014.

Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, *J.O.U.E.*, L 48, 23 février 2011.

Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, *J.O.U.E.*, L 335, du 20 décembre 2007.

Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *J.O.U.E.*, L 134, 30 avril 2004.

Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 18, 21 janvier

1997.Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises, *J.O.U.E.*, L 124, 20 mai 2003.

Recommandation de la Commission européenne 2025/1710/UE du 30 juillet 2025 concernant une norme volontaire d'information en matière de durabilité pour les petites et moyennes entreprises, *J.O.U.E.*, L, 5 août 2025.Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - «Think Small First » : Priorité aux PME - Un « Small Business Act» pour l'Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} /* COM/2008/0394 final */. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0394>.

NORMES BELGES

Niveau fédéral

Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

Code des sociétés et des associations.

Code pénal social.

Loi du 15 mai 2024 modifiant le droit pénal social et diverses dispositions en droit du travail, *M.B.*, 21 juin 2024.

Ldu 22 décembre 2023 modifiant la réglementation relative aux marchés publics en vue de promouvoir l'accès des PME auxdits marchés, *M.B.*, 8 janvier 2024.

Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *M.B.*, 14 juillet 2013.

Loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1er février 2012.

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 25 juillet 1969.

Arrêté royal du 12 août 2024 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics, en ce qui concerne les règles de paiement, *M.B.*, 16 septembre 2024.

Arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux, *M.B.*, 23 juin 2017.

Arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *M.B.*, 9 mai 2017.

Arrêté royal du 23 janvier 2012 relatif à la passation des marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1er février 2012.

Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics *M.B.*, 14 février 2013.

Arrêté royal du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux, *M.B.*, 18 octobre 1991.

Circulaire fédérale du 26 janvier 2018 relative à la lutte contre le dumping social dans les marchés publics et les contrats de concession relevant des secteurs spéciaux, *M.B.*, 8 mars 2018.

Projet de loi complétant et modifiant le Code pénal social et diverses dispositions de droit pénal social, *Doc. parl.*, ch., sess. ord. 2023-2024, n° 55-3914/005.

Projet de loi relatif aux marchés publics, *Doc. parl.*, ch., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1541/001.

Niveau wallon

Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Décret wallon du 28 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux, *M.B.*, 18 juin 2024.

Décret wallon du 2 mai 2019 modifiant divers décrets en vue d'insérer des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne, *M.B.*, 27 août 2019.

Décret wallon du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques, *M.B.*, 28 mars 2017.

Arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 14 août 2020. Circulaire wallonne du 7 septembre 2017 marchés publics. – Insertion de clauses sociales dans les marchés publics. – Obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux en matière de voiries et d'équipement de zones d'activités économiques > 750.000 euros H.T.V.A., *M.B.*, 2 octobre 2017.

Circulaire wallonne du 30 mars 2017 marchés publics. – Insertion de clauses visant à promouvoir la concurrence loyale et à lutter contre le dumping social dans les marchés publics. – Obligation d'utiliser les outils wallons dans tous les marchés publics de travaux à l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs wallons régionaux, *M.B.*, 27 avril 2017.

Circulaire wallonne du 21 juillet 2016 marchés publics. – Insertion de clauses sociales dans les marchés publics. Obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux (bâtiments) > 1 million d'euros H.T.V.A., *M.B.*, 22 août 2016.

Circulaire wallonne du 28 novembre 2013 relative à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons, *M.B.*, 17 décembre 2013.

Circulaire wallonne du 6 mai 2004 marchés publics. – Code de bonnes pratiques en matière de coordination de la sécurité et de la santé sur les chantiers temporaires ou mobiles, *M.B.*, 4 juin 2004.

Proposition de résolution visant à intensifier la lutte contre le dumping social en Région wallonne, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2014-2015, n° 136/6.

NORMES FRANÇAISES

Code de la commande publique.

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *J.O.R.F.*, n°0196, 24 août 2021.

Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales, *J.O.R.F.*, n°0283, 7 décembre 2023.

Arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics, *J.O.R.F.*, n°0001, 1er janvier 2023.

Circulaire du 7 octobre 1976 relative à la réforme du régime de sous-traitance dans les marchés publics, *J.O.R.F.*, 7 novembre 1976.

JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Belgique*, aff. C-543/24, 5 juin 2025.

C.J.U.E., arrêt *SC NV Construct SRL*, aff. C-403/21, 26 janvier 2023.

C.J.U.E., arrêt *BFF Finance Iberia SAU c. Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León*, aff. C-585/20, 20 octobre 2022.

C.J.U.E., arrêt *New Media Development & Hotel Services*, aff. C-327/20, 13 janvier 2022.

C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Italie*, aff. C-122/18, 28 janvier 2020.

C.J.U.E., arrêt *Tedeschi Srl et Consorzio Stabile Istant Service*, aff. C-402/18, 27 novembre 2019.

C.J.U.E., arrêt *Wrocław – Miasto na prawach powiatu*, aff. C-406/14, 14 juillet 2016.

C.J.U.E., arrêt *Swm Costruzioni 2 SpA et Mannocchi Luigino*, aff. C-94/12, 10 octobre 2013.

C.J.U.E., arrêt *Siemens et ARGE Telekom*, aff. C-314/01, 18 mars 2004.

Conclusions présentées par l'Avocat Général Rantos, 28 avril 2022, dans l'affaire C-585/20.

Conclusions présentées par l'Avocat Général Sharpston, 17 novembre 2015, dans l'affaire C-406/14.

JURISPRUDENCE ET LÉGISPRUDENCE BELGES

- C.E., arrêt n° 263.991 du 30 juillet 2025.
- C.E., arrêt n° 258.595 du 25 janvier 2024.
- C.E., avis n° 74.291/1-2-3 du 20 octobre 2023.
- C.E., arrêt n° 254.257 du 8 juillet 2022.
- C.E., avis n° 66.238/4 du 26 juin 2019.
- C.E., arrêt n° 201.454 du 2 mars 2010.
- C.C., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004.
- C.E., arrêt n° 61755 du 23 avril 1986.

JURISPRUDENCE FRANÇAISE

- C.E. fr., arrêt n° 394664 du 27 mars 2017.
- C.E. fr., arrêt n° 397311 du 27 janvier 2017.
- C.E. fr., arrêt n° 90552 du 3 avril 1991.
- C.E. fr., arrêt n° 61755 du 23 avril 1986.
- CAA Paris, arrêt n° 01PA01691 du 1er décembre 2005. Littérature scientifique et documentation officielle

DOCUMENTATION OFFICIELLE ET PUBLICATIONS ACADÉMIQUES

- Agentschap Facilitair Bedrijf (2022), *Vlaamse gids tegen sociale dumping*. <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/strijd-tegen-sociale-fraude#vlaamse-gids-tegen-sociale-dumping-bij-overheidsopdrachten>.
- Amengual, M., Distelhorst, G., & Tobin, D. (2020). *Global purchasing as labor regulation: The missing middle*. *ILR Review*, 73(4), 817–840.
- Andhov, M. (2019). “Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement – A Relationship Defined by Discretion?”, *Discretion in EU Procurement Law*, sous la dir. de S. Bogojevic, X. Groussot et J. Hettne, Oxford, Hart Publishing, 117-137.
- Andriescu, M., Buckingham, S., Broughton, A., De Wispelaere, F., De Smedt, L., Gascon, O., Ongono Pomme, A., Voss, E., & Vitols, K. (2024). *Study supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU - The situation of temporary cross-border mobile*

workers and workers in subcontracting chains. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/531736>.

Anner, M., Bair, J., & Blasi, J. (2013). Toward joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labor violations in international subcontracting networks. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 35, 1.

Arnholtz, J., & Lillie, N. (2023). *Posted work as an extreme case of hierarchised mobility*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(16), 4206-4223.

ASBL Benor (2024). *Clauses-types. Échelle de Performance CO2*. <https://www.echelledeperformancesco2.be/documents/clauses-type-marches-publics/>.

Autorité belge de la concurrence, *Note de priorités 2025*. <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous/publications/note-de-priorites-2025>.

Bataille, G. (2021). « La sous-traitance dans les marchés publics : morceaux choisis », in E. Mees & Y. Musschebroeck (dir.), *Marchés publics et privés autour et alentour de la construction : morceaux choisis*, Limal, Anthemis, pp. 23-25.

Bavay, E., Lambert, M., et Van Rillaer, M.-L. (2024). *Marchés publics des communes et CPAS : nouvelle faculté de délégation pour accélérer les paiements*. <https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-8967>.

Becker, J., Niemann, M., & Halsbenning, S. (2018). *Contribution to Growth. European Public Procurement. Delivering Economic Benefits for Citizens First » Businesses. Study for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament*, Luxembourg. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf)

Bogojevic, S., Groussot, X., et Hettne, J. (dir.) (2019). *Discretion in EU Public Procurement Law*, Oxford, Hart Publishing.

Borelli, S. (2022). *Subcontracting: Exploitation by design. Tackling the business model for social dumping. Study on behalf of 'The Left in the European Parliament'*. <https://left.eu/issues/subcontracting-exploitation-by-design-tackling-the-business-model-for-social-dumping/>.

CEEMET (2025). *Subcontracting in EU public procurement: operational and competitive considerations*, Bruxelles.

Cour des comptes (2024). *Les marchés publics de la Société publique d'aide à la qualité de l'Environnement (Spaquet)*, Bruxelles. <https://www.ccrek.be/fr/publication/les-marches-publics-de-la-societe-publique-d-aide-a-la>.

Cozzio, M., & Tozzo, E. (2020). *Subcontracting Limitation as Expressed by Italian Legislation of Public Contracts Does Not Comply with European Law: Judgment of the Court of Justice of the European Union (Fifth Chamber) of 26 September 2019 in Case 63/18 Vitali SpA v Autostrade per l'Italia SpA*. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.*, 15, 176. <https://doi.org/10.21552/eppl/2020/2/10>

Cremers, J., & Houwerzijl, M. (2021). *Subcontracting and social liability*. ETUC. https://www.etuc.org/sites/default/files/2021-10/Subcontracting%20and%20social%20liability_EN.pdf.

De Bue, V. (2023), Réponse à la question de G. Grovonius, Q.R., Parl. w., sess. ord. 2023-2024, 19 (2023-2024) 1.

De Smedt, L., & De Wispelaere, F. (2024). *Unravelling the subcontracting chain in constructions works. Declaration of works in immovable property in Belgium*, Leuven, POSTING.STAT 2.0 HIVA-KU Leuven. <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/paper-unravelling-the-subcontracting-chain-in.pdf>. Pour une infographie de cette étude, voir : <https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/infographic-fr.pdf>.

De Wispelaere, F. (2020). *La lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique – état des lieux*. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/580076>

Deep, S., Gajendran, T., Jefferies, M., & Jha, K. N. (2023). *Developing Subcontractor–General Contractor Relationships in the Construction Industry: Constructs and Scales for Analytical Decision Making*. *Journal of Construction Engineering and Management*, 149(12), 04023136. <https://doi.org/10.1061/JCEMD4.COENG-13630>

Deep, S., Gajendran, T., Jefferies, M., Uggina, V. S., & Patil, S. (2024). *Influence of subcontractors' "strategic capabilities" on "power", "dependence" and "collaboration": an empirical analysis in the context of procurement decisions*. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 31(2), 571-592. <https://doi.org/10.1108/ECAM-04-2022-0346>

Deschamps, A. (2024). "Développement durable et accès des PME aux marchés publics. Evaluation d'impact des clauses et critères sociaux et environnementaux », *Rapport à la direction des achats de l'État*.

Dor, V. & Vastmans, M. (2016). *Commentaire article par article de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics*, Waterloo, Kluwer.

EC (2008). "Document de travail de la Commission. Code européenne de bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics », SEC(2008)2193. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15472/attachments/1/translations/fr/renditions/pdf&ved=2ahUK Ewi478eem8GPaxXrnf0HHRx4EuAQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw3uF50Sdn1l_Kd6Wnw9SzVp.

EC (2016). *Buying green! A handbook on green public procurement*. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/837689>.

EC (2017). "Document de travail des services de la Commission. Critères applicables aux marchés publics écologiques de l'UE pour les services et les produits textiles », SWD(2017) 231 draft.

EC (2018). "Document de travail des services de la Commission. Critères de l'UE applicables aux marchés publics écologiques pour l'éclairage public et les feux de signalisation », SWD(2018) 494 draft.

EC (2020). "Document de travail des services de la Commission. Critères applicables aux marchés publics écologiques de l'UE pour les centres de données, salles de serveurs et services en nuage », SWD(2020) 55 final.

EC (2020). *Study on Due Diligence Requirements Through the Supply Chain*. European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

EC (2021). *Acheter social – Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/fr/renditions/native>

EC (2021). *Report on the implementation and best practices of national procurement policies*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN&rid=3>.

EC (2021). *Study: An analysis of SMEs' needs in public procurement*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/e3bec3b0-5fb3-442f-a976-a8a9b7103b68_en.

EC (2021). "Document de travail des services de la Commission. Critères de l'UE en matière de marchés publics écologiques pour les ordinateurs, les écrans, les tablettes et les téléphones intelligents » SWD(2021) 57 draft.

EC (2025). *Pacte pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation*, COM(2025) 85 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085>.

EFBWW (2025). *EFBWW position on the revision of the EU public procurement directives*, Bruxelles.

ELA (2024). *Report on evaluating policy responses to prevent undeclared work in public procurement contracts*. https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2024-06/20240604_UDW_Study_Policy_responses_public_procurement_final_clean.pdf

ELA. (2023). *Construction sector: Issues in information provision, enforcement of labour mobility law, social security coordination regulations, and cooperation between Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-09/ELA_construction-sector-report-2023.pdf.

ETUC (2025). *For an EU Directive on subcontracting and labour intermediation*, Bruxelles.

European Court of Auditors (2023). *Special report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*. <https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2023-28>.

European Federation of Building and Woodworkers (EFBWW) (2022). *Better European Rules for Subcontracting in the Construction Sector*. <https://www.limitsubcontracting.eu/materials/rules/Better%20subcontracting%20rules%20GB.pdf>.

European Parliament (2023). *The social impact of public procurement. Can the EU do more?* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU\(2023\)740095_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU(2023)740095_EN.pdf).

European Platform of undeclared work (2019). *Regulating subcontracting in the construction sector (LSCS)*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21646&langId=en>

Exposé d'orientation politique, Lutte contre la fraude sociale, Doc. parl., ch., sess. ord. 2024-2025, n° 56-0767/034.

FIEC (2025). *Fundamental freedom to provide services – the case of subcontracting in construction. Position Paper*.

FOD Economie. (2026). Plan PME. SIMONET. <https://simonet.belgium.be/sites/default/files/2026-01/2026-01-05-PLAN-PME.pdf>

Geerts/Denayer. (s.d.). *Onderaanneming en overheidsopdrachten. Verkenning van de recente Europese rechtspraak en de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten*. https://www.geertsdenayer.be/wp-content/uploads/2018/03/2018-03_Onderaanneming.pdf.

Germain, J.-F. & Stroobant, P. (2012). « Actions en droit de la construction : remèdes immédiats et pluralité des parties », in M. DUPONT (dir.), *Les obligations et les moyens d'action en droit de la construction*, Bruxelles, Larcier, p. 54

Ghadge, A., Kidd, E., Bhattacharjee, A., & Tiwari, M.K. (2019), *Sustainable procurement, performance of large enterprises across supply chain tiers and geographic regions*. International Journal of Production Research, vol. 57, issue 3, 764-778.

Goerzen, A., Iskander, S. P., & Hofstetter, J. (2021). *The effect of institutional pressures on business led interventions to improve social compliance among emerging market suppliers in global value chains*. Journal of International Business Policy, 4(3), 347–367.

Gouvernement fédéral belge (2025). *Accord de coalition fédérale. 2025-2029*, disponible sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

Gouvernement flamand. (s.d.). *Algemene beginselen*. <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamcontracten/draaiboek/algemene-beginselen#ondernemers-vrijheid-van-ondernemen-artikel-8-wet-overheidsopdrachten>.

Gouvernement wallon (2024). *Déclaration de politique régionale wallonne. Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire. Législature 2024-2029*. <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2024-07/DPR2024-2029.pdf>.

Gouvernement wallon (2023), *Stratégie de la commande publique responsable*. <https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/strategie-de-la-commande-publique-responsable.html>. <https://marchespublics.wallonie.be/news/adoption-de-la-strategie-de-la-commande-publique-responsable>.

Gualandris, J., Klassen, R.D., Vachon, S., & Kalchschmidt, M. (2015). *Sustainable evaluation and verification in supply chains: Aligning and leveraging accountability to stakeholders*. Journal of Operations Management, 38, 1-13.

Heinen, A., Müller, A., & Kessler, B. (2017). *Liability in Subcontracting Chains: National Rules and the Need for a European Framework*. Study for the European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596798/IPOL_STU\(2017\)596798_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596798/IPOL_STU(2017)596798_EN.pdf)

Helsen, L., & Huyse, H. (2026). *Socially responsible public procurement: the central role of supporting structures*. HIVA-KU Leuven. <https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoeksmap/thema/mondialeon/p/Docs/policy-brief-hiva-mediate-on-srpp-feb-2026.pdf>

- Hoekman, B., & Taş, B.K.O. (2022). *Procurement policy and SME participation in public purchasing*. *Small Bus Econ* 58, 383–402, <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>
- Hofmann, H., Busse, C., Bode, C., & Henke, M. (2014). *Sustainability-Related Supply Chain Risks: Conceptualization and Management*. *Bus. Strat. Env.*, 23, 160-172.
- Houwerzjl, M. (2025). *Towards a preventive approach against abusive subcontracting*, Université de Tilburg. <https://www.efbww.eu/publications/reports-and-studies/towards-a-preventive-approach-against-abusive-subcontracting-pra/4769-a>.
- Houwerzjl, M.S., & Peters, S.S.M. (2008). *Liability in subcontracting processes in the European construction sector (comparative report)*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2008/liability-subcontracting-processes-european-construction-sector>.
- Insee Première, n° 1518, 7 novembre 2014.
- Iurascu, A. (2024), « La mise en œuvre du principe de durabilité dans la législation sur les marchés publics », *M.C.P.-O.O.O.*, 109-120.
- Jamalnia, A., Gong, Y., & Govindan, K. (2023), Sub-supplier's sustainability management in multi-tier supply chains: A systematic literature review on the contingency variables, and a conceptual framework ». *Int. J. Production Economics*, 255, 108671.
- James, P., Walters, D., Sampson, H., & Wadsworth, E. (2015). *Protecting workers through supply chains: Lessons from two construction case studies*. *Economic and Industrial Democracy*, 36(4), 727-747. <https://doi.org/10.1177/0143831X14532296>
- Janssen, W. (2023), « Shifting Towards Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Context, Relevance and a Typology », *Mandatory sustainability requirements in EU public procurement law*, sous la dir. de W. JANSSEN et R. CARANTA, Bloomsbury Collections, Oxford, Hart Publishing, 3-20.
- Jagrén, L. (2025). *Effects of limiting the number of subcontractor tiers to two*, Confederation of Swedish Enterprise.
- Kähkönen, A.-K., Marttinen, K., Kontio A., & Lintukangas, K. (2023). *Practices and strategies for sustainability-related risk management in multi-tier supply chains*. *Journal of Purchasing & Supply*, 29, 100848.
- Klassen, R. D., & Vereecke, A. (2012). *Social issues in supply chains: Capabilities link responsibility, risk (opportunity), and performance*. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 103–115
- Kunzlik, P. (2016), « The 2014 Public Procurement Package one-step forward and two back for green and social procurement? », *EU Directive 2014/24 on public procurement. A new turn for competition in public markets ?* sous la dir. de Y. Marique et K. Wauters, Bruxelles, Larcier, 139-195.
- Landmark consortium (2014). *Success stories in socially responsible public procurement*. https://www.thegpsc.org/sites/gpsc/files/landmark_success_stories_2014_-_eng_0_0.pdf

Letta, E. (2024), *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

Lexcellent, P. (2018), « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », *Etude présentée au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, J.O.R.F. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/commande-publique-responsable-un-levier-insuffisamment-exploite..>

Lietonen, A., & Ollus, N. (2021). *Labour Exploitation and Public Procurement. Guide for risk management in national supply chains*. Heuni. <https://heuni.fi/-/procurement-guide>.

Lin, J., Cao, X., Dong, X., & An, Y. (2024). *Environmental regulations, supply chain relationships, and green technological innovation*. *Journal of Corporate Finance*, 88, 102645.

Locke, R., Amengual, M., & Mangla, A. (2009). *Virtue out of necessity? Compliance, commitment, and the improvement of labor conditions in global supply chains*. *Politics and Society*, 37(3), 319–351.

Loosemore, M., & McCarthy, C. S. (2008). *Perceptions of contractual risk allocation in construction supply chains*. *Journal of professional issues in engineering education and practice*, 134(1), 95-105. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1052-3928\(2008\)134:1\(95\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1052-3928(2008)134:1(95))

Marique, Y., & Wauters, K. (2018). *La lutte contre le dumping social dans la sous-traitance de marchés publics*. *Marchés et contrats publics*, 2018(1), 57-88. https://repository.essex.ac.uk/22901/1/Pub%2040%20-%20Contribution%20Y.%20Marique%20et%20K.%20Wauters_def.pdf

Marique, Y., & Wauters, K. (2018). *The Fight against Social Dumping in the Subcontracting of Belgian Public Procurement*. *Hungarian YB Int'l L. & Eur. L.*, 403.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à la question n°25167 de M. Piras Bernard, 11 janvier 2007, *J.O.R.F.*, p. 75.

Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à la question n°9534, 12 septembre 2023, *J.O.R.F.*, p. 8142.

Nath, S.D., Eweje, G., & Sajjad, A. (2020), *The hidden side of sub-supplier firm's sustainability – an empirical analysis*. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 40, n. 12, 1771-1799.

O'Brien, C. M. & Caranta, R. (2024), «Should EU public procurement law integrate sustainability due diligence requirements? EU institutions' procurement as a case study » in [Annalisa Castelli](#), [Gustavo Piga](#), [Tünde Tátrai](#) (dir.) *Economics and Law of Public Procurement: New Global Scenarios*

Observatoire économique de la commande publique (OECDP) (2020). *Etude sur la sous-traitance dans les marchés publics*. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/etude/OECP-EtudeST.pdf?v=1633939634

OCDE (2025), *Promouvoir les marchés publics stratégiques et écologiques en France : Professionnaliser la fonction achats de l'État*, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/cf126d7b-fr>.

OECP (2019), *Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique*. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publicque/guide_de_bonnes_pratiques.pdf?v=1568209935.

ONSS (2024). *Avis aux entrepreneurs de certains travaux et aux commettants / donneurs d'ordre*. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/documents/pdf/Avis_aux_entrepreneurs_et_commettants_F.pdf?v=5.

Porteous, A. H., Rammohan, S. V., & Lee, H. L. (2015). *Carrots or sticks? Improving social and environmental compliance at suppliers through incentives and penalties*. *Production and Operations Management*, 24(9), 1402–1413.

République française, *La plateforme des données publiques françaises*. <https://www.data.gouv.fr>.

Rixhon, M., Van Garsse, S., Verschave, A. et Voorter, J. (2024). « Green public procurement and the circular economy », *CE Center publication n° 34*. <https://ce-center.vlaanderen-circulair.be/nl/publicaties>

Rixhon, M. (à paraître), « Article 42 – Spécifications techniques », *Commentaire article par article de la Directive 2014/24 relative aux marchés publics classiques*, sous la dir. de L. Coutron, Y. Marique et K. Wauters.

Rombeaux J.-M. & Van Rillaer M.-L. (2025), « Les maisons de repos et/ou de maisons de repos et de soins peuvent-elles être considérées comme dispensateurs de soins de santé et bénéficier de règles plus favorables en matière de délai de paiement (ou traitement) ? » Union des Villes et Communes de Wallonie, disponible sur <https://www.uvcw.be/marches-publics/vos-questions/art-9541>.

Sécurité sociale. (2025a). *Déclaration de travaux*. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/index.htm.

Sécurité sociale. (2025b). *À propos de la Déclaration de travaux 30bis*. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/general/declaration_bis.htm.

Sécurité sociale. (2025c). *Obligation de retenue (Articles 30bis et 30ter)*. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/30bis/index.htm.

Sécurité sociale. (2025d). *Travaux immobiliers*. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/checkinetwork/general/construction-works.htm#01.

Sénat français (2025), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française*. <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-les-couts-et-les-modalites-effectifs-de-la-commande-publique-et-la-mesure-de-leur-effet-dentraînement-sur-leconomie-francaise.html>.

Sinander, E. (2025). *Can the EU restrict subcontracting? A legal perspective*, Stockholm University, commissioned by the EEI.

SIRS (Service d'information sur les relations du travail et la sécurité sociale) (2025). *Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2025-2026*. <https://www.sirs.belgique.be/fr/plan-daction-lutte-contre-la-fraude-sociale-2025-2026>.

SIRS (Service d'information sur les relations du travail et la sécurité sociale) (2026), *Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2026-2027*. https://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/2026-01/SIOD_Actieplan_2026_2027_FR.pdf.

SKAO (2025). *L'échelle de performance CO2, Version 4.0. Échelon 1*. <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/>

SKAO (2025). *L'échelle de performance CO2, Version 4.0. Échelon 2*. <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/> ;

SKAO (2025). *L'échelle de performance CO2, Version 4.0. Échelon 3*. <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/>.

SPF Chancellerie du Premier Ministre, Guide « Dumping social » et Charte. https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Sociale%20dumping/dumping_social_guide_et_charte.pdf.

SPF Economie. *Agréation des entrepreneurs*. <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/secteurs-specifiques/construction/agregation-des-entrepreneurs>.

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. (2024). *Modification du Code pénal social : publication au Moniteur d'une loi du 15 mai 2024 modifiant le droit pénal social et diverses dispositions en droit du travail*. <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/modification-du-code-penal-social-publication-au-moniteur-dune-loi-du-15-mai-2024>.

Statbel. (2025). *NACE-BEL 2025*. <https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/nace-bel-2025>.

Treviño-Lozano, L., & Uysal, E. (2023). *Bridging the gap between corporate sustainability due diligence and EU public procurement*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 30(5), 554-572. <https://doi.org/10.1177/1023263X231213335>

Trybus, M. & Andrecka, M. (2017), « Favouing Small and Medium Sized Enterprises with Directive 2014/24/EU? » 12:3 *Eur Procurement & Pub Private Partnership L Rev* 224.

Trybus, M. (2014), « The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive? » Chapter in François Lichère, Roberto Caranta and Steen Treumer (eds.) *Modernising Public Procurement: The New Directive* (Djof: Copenhagen), pp. 255-280, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2860019> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2860019>

T33 Srl (2021), *SME Needs Analysis in Public Procurement*, Bruxelles, Commission Européenne. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46111/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

Van Assche, A., & Brandl, K. (2021). *Harnessing power within global value chains for sustainable development*. *Transnational Corporations Journal*, 28(3), 1-12.

- Van Assche, A., & Rajneesh, N. (2023). Internalization strikes back? Global value chains, and the rising costs of effective cascading compliance. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50, 161-173.
- Vandeburie, A. & Montellier, L. (2016), « La pratique de la sous-traitance et de la cotraitance dans les marchés publics », *Entr. et dr.*, 24-57.
- van Nierop, P., Schönenberg, L., & Terziev, P. (2021). *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers*. European Labour Authority, Bratislava, Slovakia.
- Vastbinder, M., Termeer, G., & de Groot, T. (2020), *Manuel. Échelle de Performance CO₂ 3.1*, Utrecht, SKAO. <https://www.co2performanceladder.com/fr/documents/manuel-lechelle-de-performance-co2-3-1/>
- Vastmans, M. & Dheur, M. (2022), « La sous-traitance dans les marchés publics » in *Actualités du droit public 2022*, Bruxelles, Intersentia, 197-223.
- Velázquez Martínez, J.C., & Arnold, V. (2024), « State of Supply Chain Sustainability 2024 » (Cambridge, Mass. and Lombard, Ill.: MIT Center for Transportation & Logistics and Council of Supply Chain Management Professionals)
- Villena, V. H., & Gioia, D. A. (2018). On the riskiness of lower-tier suppliers: Managing sustainability in supply networks. *Journal of Operations Management*, 64, 65–87.
- Voss, H. (2020). Implications of the COVID-19 pandemic for human rights and modern slavery vulnerabilities in global value chains. *Transnational Corporations Journal*, 27(2), 113–126

SITES INTERNET

- <https://aankopen.vlaanderen-circulair.be/nl/leerhub/bouw>.
- <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/1?standalone=true>.
- <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/2?standalone=true/>.
- <https://api.public-procurement-data-space.europa.eu:8888/superset/dashboard/3?standalone=true>.
- https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2076_rapport-information.pdf.
- https://belgium.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/vers-une-loi-europeenne-pour-des-emplois-de-qualite-la-commission-europeenne-presente-sa-feuille-de-2025-12-04_fr.
- <https://bosa.belgium.be/fr/themes/marches-publics/monitoring>.
- <https://bosa.belgium.be/fr/themes/marches-publics/monitoring/rapports-de-contrôle>.
- https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/f69e60f9-9dc6-4345-aa18-b9a4b6dfdbf0?p=1&n=10&sort=name_ASC.
- <https://www.co2performanceladder.com/app/uploads/sites/2/2025/02/Manuel-du-systeme-de-certification-web.pdf>.

<https://www.co2performanceladder.com/fr/cest-quoi-lechelle-de-performance-co2/>.

<https://www.co2performanceladder.com/participants/?q=&level=1%2C2%2C3%2C4%2C5§or=&type=opdrachtgever>.

https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries_en.

<https://www.echelledeperformanceco2.be/documents/guide-belge-pour-les-marches-publics-critere-dattribution-echelle-de-performance-co%e2%82%82-4-0/>.

<https://www.echelledeperformanceco2.be/phase-de-transition-ce-que-cela-signifie-pour-toutes-les-parties/>.

<https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/acces-des-pme-aux-marches/charte-acces-des-pme-aux>.

<https://economie.fgov.be/fr/themes/marches-publics/acces-des-pme-aux-marches>.

<https://www.economie.gouv.fr/daj/formulaires-declaration-du-candidat>.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/achatsdurables/Fiche_explicative_loi_climat.pdf.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/marches-globaux-2019.pdf.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/etude/OECP-EtudeST.pdf.

<https://emploi.belgique.be/fr/actualites/modification-du-code-penal-social-publication-au-moniteur-dune-loi-du-15-mai-2024>.

https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en.

https://green-forum.ec.europa.eu/news/promoting-social-responsibility-construction-sector-through-aware-worksite-concept-2025-06-06_en.

<https://gro-tool.be/?lang=fr>.

<https://guidedesachatsdurables.be/fr>.

<https://hoas.fi/en/aware-worksite/>.

<https://www.lantis.be/over-ons/mvo/eerlijk-werk-op-de-werf>.

https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/action-de-formation-integree-au-travail-fit-2/.

https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/clauses-dinsertion-dans-un-ccap-daccord-cadre-a-bons-de-commande/.

https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/dispositions-a-inserer-dans-les-dce-comportant-une-clause-dinsertion-par-lactivite-economique/.

https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/gestion-des-dechets-contenant-de-lamiante/
https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/rge/.

et

https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/penalites-en-cas-de-non-respect-de-lobligation-de-formation-formation-integree-au-travail-fit/.

<https://www.limosa.be/fr/limosa.html>.

https://www.linkedin.com/posts/co2-prestatieladder-belgi%C3%AB-echelle-de-performance-co2-belgique_co2pl-spoorwegsector-duurzaamheidsrichtlijn-activity-7208749022663061504-N87G/?originalSubdomain=nl.

<http://marchespublics.wallonie.be>.

<https://marchespublics.wallonie.be/files/note%20de%20cadrage%20juridique%20-%20march%c3%a9s%20publics%20responsables.pdf>.

<https://marchespublics.wallonie.be/news/obligation-dutiliser-les-canevas-de-cahiers-des-charges-adoptes-par-le>.

<https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/achats-publics-responsables/clauses-environnementales.html>.

<https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/outils/modeles-de-documents.html>.

https://marchespublics.wallonie.be/files/Outils/NGW_Canevas_obligatoires_20231012.pdf.

<https://marchespublics.wallonie.be/pouvoirs-adjudicateurs/passer-un-marche/attribuer-un-marche/reporting-des-marches-publics-prw.html>.

<https://www.mvicriteria.nl/en>.

<https://www.mvoocriteria.be/nl>.

<https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool#/28/4/nl>.

<https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool#onderaannemer/30/1,2,4,6/nl>.

<https://www.mvoocriteria.be/nl/webtool?type=other&query=onderaannemer#onderaannemer/other////nl>.

<https://ovam.vlaanderen.be/standaardbestekvoorsloopwerken>.

<https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=30&iddoc=123801>.

<https://public-buyers-community.ec.europa.eu/news/public-procurement-monitoring-reports-published>.

<https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en>.

<https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en/dashboards>.

<https://www.regiedesbatiments.be/fr/echelle-de-performance-co2>.

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en.

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.

https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Protocollen/PEC%202024/Ondertekend/20240221_PCL%20Secteur%20de%20la%20construction__FR.pdf.

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/30bis/index.htm.

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/checkinatwork/documents/pdf/sanctions_F.pdf.

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/checkinatwork/general/construction-works.htm#01.

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/documents/pdf/Avis_aux_entrepreneurs_et_commettants_F.pdf?v=5

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/ddt/general/declaration_bis.htm.

<https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/miscellaneous/attestations.html>.

<https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/ontdek-uw-gemeente>.

<https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/nace-bel-2025>.

<https://www.totem-building.be/>.

<https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-551>.

<https://www.uvcw.be/marches-publics/actus/art-8441>.

<https://uvcw.be/marches-publics/vos-questions/art-8805>.

<https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamcontracten/duurzame-en-innovatieve-overheidsopdrachten>.

<https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/duurzame-en-innovatieve-overheidsopdrachten/standaardclausules-duurzame-overheidsopdrachten>.

<https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamovereenkomsten/strijd-tegen-sociale-fraude#samenwerkingsprotocol-vlaamse-regering-en-de-sociale-inlichtingen-en-opsporingsdienst-siod>.

<https://web.archive.org/web/20250319000753/https://www.co2-prestatieladder.be/fr/wat-is-de-ladder>.

Des questions ?

observatoire.commandepublique@spw.wallonie.be

ÉDITEUR RESPONSABLE

Stéphane Guisse, secrétaire
général a.i.

Boulevard Ernest Mélot, 50
5000 Namur

DÉPÔT LÉGAL : D/2026/11802/101

ISBN : 978-2-8056-0890-2

Coll. : *Les travaux de l'Observatoire de
la commande publique wallonne*



Crédit photo : © SPW - J-L.Carpentier