

La sous-traitance dans les marchés publics de construction

Pratiques en Wallonie

Résumé



Observatoire de la commande publique wallonne



MAI 2026

EDIWALL

La sous-traitance dans les marchés publics de construction

Pratiques en Wallonie

RÉSUMÉ

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

Mai 2026

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 juridiques peuvent être envisagées pour prévenir les infractions à la législation sociale au sein des chaînes de

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/ny3j24sm/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

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'inclusion 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.

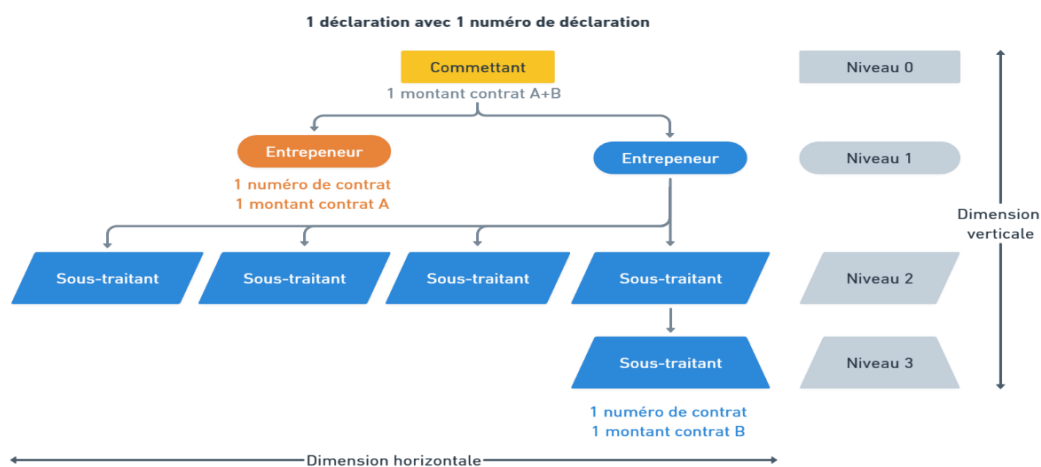
Résultats de l'analyse empirique des données

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.

Des questions ?

observatoire.commandepublique@spw.wallonie.be

Le présent document reprend, sans modification, le résumé en français du rapport intitulé « **La sous-traitance dans les marchés publics de construction. Pratiques en Wallonie** » (Marique, Y. (UCLouvain) et De Wispelaere, F. (KUL) (coord.). Mai 2026. Namur) réalisé pour le compte du Service public de Wallonie, auquel il convient de se référer pour toute information détaillée.

Le rapport complet est disponible sur le Portail des marchés publics en Wallonie.



Crédit photo : © SPW - J-L.Carpentier