



**SERVICE PUBLIC DE WALLONIE - SECRÉTARIAT
GÉNÉRAL - DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*ÉTUDE LE FONCTIONNEMENT DES CENTRALES D'ACHAT
WALLONNES ET L'ACCESSIBILITÉ DE LEURS MARCHÉS AUX PME ET
TPE WALLONNES*

RAPPORT FINAL
JANVIER 2024

BDO ADVISORY, EN SOUS-TRAITANCE AVEC APEX



EDIWALL

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1. LES CENTRALES D'ACHAT	7
1.1. DÉFINITION D'UNE CENTRALE D'ACHAT	7
1.2. IDENTIFICATION DES CENTRALES D'ACHAT	9
2. APPROCHE ADHÉRENT	11
2.1. ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX	11
2.1.1. PROFIL DES RÉPONDANTS.....	11
2.1.2. ADHÉRER À UNE OU À PLUSIEURS CENTRALE(S) D'ACHAT	12
2.1.3. REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT	21
3. APPROCHE CENTRALE D'ACHAT	23
3.1. ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHAT.....	23
3.1.1. PROFIL DES RÉPONDANTS.....	23
3.1.2. ACTIVITÉS DES CENTRALES D'ACHAT	25
3.1.3. OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CENTRALES D'ACHAT	26
3.2. SOLLICITATION DES CENTRALES D'ACHAT EN WALLONIE.....	27
3.2.1. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE (SPW)	29
3.2.2. SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT (SWL).....	33
3.2.3. OFFICE WALLON DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI (FOREM).....	36
3.2.4. PROVINCE DE HAINAUT	39
3.2.5. PROVINCE DE LIÈGE	43
3.2.6. PROVINCE DE LUXEMBOURG.....	46
3.3. SOLLICITATION DES CENTRALES D'ACHAT HORS WALLONIE	50
3.3.1. CREAT - FLANDRE.....	51
3.3.2. UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS PUBLICS (UGAP) - FRANCE	53
3.3.3. FÉDÉRATION DES HÔPITAUX LUXEMBOURGEOIS (FHL) - LUXEMBOURG	55
3.3.4. SPF STRATÉGIE ET APPUI (BOSA) - BELGIQUE.....	58
4. APPROCHE FOURNISSEUR	63
4.1. DÉFINITION D'UNE PME	63
4.2. RELEVÉ DES PRINCIPALES ACTIONS.....	63
4.2.1. LES DÉMARCHES FÉDÉRALES	64
4.2.2. LES DÉMARCHES RÉGIONALES	69
4.2.3. ET LES PME DANS LE MÉCANISME DE CENTRALE D'ACHAT ?	71
4.3. ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES	73
4.3.1. PROFIL DES RÉPONDANTS.....	73
4.3.2. LES ENTREPRISES ET LES MARCHÉS PUBLICS	73
4.3.3. LES ENTREPRISES ET LES CENTRALES D'ACHAT.....	75
4.3.4. LES ACTIVITÉS EN CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISES	77
4.3.5. MARCHÉS PUBLICS ET CLAUSES DURABLES.....	77

4.3.6.	MARCHÉS PUBLICS ET PME	77
5.	CONCLUSIONS TRANSVERSALES	79
5.1.	L'ORGANISATION DES CENTRALES D'ACHAT EN RÉGION WALLONNE	79
5.2.	L'ACCESSIBILITÉ DES PME AU SEIN DES CENTRALES D'ACHAT	80
5.3.	LA QUESTION DE LA DURABILITÉ AU SEIN DES CENTRALES D'ACHAT	80
6.	RECOMMANDATIONS	81
6.1.	STIMULER LES ENTREPRISES	82
6.2.	COMMUNIQUER ET ASSURER LA TRANSPARENCE.....	82
6.2.1.	RÉFÉRENCER LES CENTRALES POUR GAGNER EN VISIBILITÉ ET EN ATTRACTIVITÉ	82
6.2.2.	RECENSER LES PME ACTIVES DANS UN SECTEUR EN PARTICULIER	83
6.2.3.	DISPOSER D'UNE VISIBILITÉ DES MARCHÉS (À MOYEN ET LONG TERME)	83
6.2.4.	RÉFÉRENCER LES ADHÉRENTS	84
6.3.	PROFESSIONNALISER ET FORMER LES ÉQUIPES DES CENTRALES	84
6.3.1.	RENFORCER LES ÉQUIPES	84
6.3.2.	FORMER LES ACHETEURS PUBLICS.....	84
6.3.3.	METTRE EN PLACE UNE PROSPECTION SYSTÉMATIQUE	85
6.3.4.	RENFORCER LE PILOTAGE INTERNE DES CENTRALES.....	85
6.3.5.	RÉFLÉCHIR À DES MODES DE RÉMUNÉRATION DES ACTIVITÉS DE LA CENTRALE	85
6.4.	SIMPLIFIER LE MARCHÉ CENTRALISÉ ET ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE PME ...	86
6.4.1.	PROPOSER DES CHECKLISTS ET DES DOCUMENTS STANDARDISÉS	86
6.4.2.	FORMER LES SOUMISSIONNAIRES ET INSTAURER UN GUICHET D'AIDE	86
6.4.3.	OFFRIR DES DÉLAIS DE DÉPÔT DES OFFRES PLUS LONGS ET ADAPTÉS AU MARCHÉ ...	87
6.4.4.	INFORMER D'UN TIMING INDICATIF DE LA PROCÉDURE DE PASSATION	87
6.4.5.	FAVORISER L'ALLOTISSEMENT ET LIMITER LE NOMBRE DE LOTS PAR OPÉRATEUR ...	87
6.4.6.	RENFORCER LE CARACTÈRE UNIQUE DU MARCHÉ	88
6.4.7.	RECOURIR DAVANTAGE AUX PROCÉDURES NÉGOCIÉES	88
6.4.8.	ÉVITER LES CRITÈRES DE SÉLECTION/EXIGENCES TECHNIQUES TROP RESTRICTIFS ...	88
6.4.9.	RECOURIR À LA TECHNIQUE DE L'ACCORD-CADRE MULTI-ATTRIBUTAIRES	88
6.4.10.	ÉVITER UN PRÉFINANCEMENT/STOCK IMPORTANT	89
6.4.11.	NE PAS RESTREINDRE LA SOUS-TRAITANCE	89
6.4.12.	PRÉVOIR DES CLAUSES DE RÉEXAMEN ADAPTÉES AU MARCHÉ	89
6.4.13.	RÉDUIRE, OU À TOUT LE MOINS, RESPECTER LES DÉLAIS DE PAIEMENT.....	90
6.4.14.	NE PAS DEMANDER DE CAUTIONNEMENT LORSQUE CELA N'EST PAS NÉCESSAIRE	90
6.5.	DISPOSER D'UN ORGANE CENTRAL	90
6.5.1.	CRÉER UNE VISION STRATÉGIQUE WALLONNE	90
6.5.2.	TRANSVERSALISER CERTAINES COMPÉTENCES / IDÉES / TEMPLATES.....	91

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : L'ÉCOSYSTÈME DE LA CENTRALE D'ACHAT	4
FIGURE 2 : LE CYCLE DE VIE D'UN MARCHÉ PUBLIC.....	6
FIGURE 3 : TYPE D'ENTITÉS AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX	11
FIGURE 4 : LOCALISATION DES ENTITÉS AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX	12
FIGURE 5 : LOGIQUE APPLIQUÉE AU QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX	12
FIGURE 6 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN CONSOMMABLES ET DE FOURNITURES USUELLES	14
FIGURE 7 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INVESTISSEMENTS ET MATÉRIELS AMORTISSABLES.....	14
FIGURE 8 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN BIENS DIVERS IMMATÉRIELS.....	15
FIGURE 9 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN SERVICES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES	15
FIGURE 10 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN SERVICES DE PRESTATIONS MANUELLE ET/OU TRAVAUX.....	16
FIGURE 11 : CENTRALES D'ACHAT GÉNÉRALISTES EN TYPE DE BIEN.....	16
FIGURE 12 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INFORMATIQUE	17
FIGURE 13 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN ASSURANCE	17
FIGURE 14 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN ÉNERGIE	18
FIGURE 15 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INVESTISSEMENTS ET MATÉRIELS AMORTISSABLES	18
FIGURE 16 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN TRAVAUX	18
FIGURE 17 : CENTRALE D'ACHAT SPÉCIALISTE EN INFRASTRUCTURE.....	18
FIGURE 18 : CENTRALE D'ACHAT SPÉCIALISTE EN EXPERTISE	19
FIGURE 19 : CENTRALES D'ACHAT GÉNÉRALISTES EN TYPE DE SECTEUR.....	19
FIGURE 20 : RAISONS D'ADHÉRER À UNE CENTRALE D'ACHAT.....	20
FIGURE 21 : TYPE D'ADHÉRENT POUR LEQUEL LES RÉPONDANTS ONT ASSUMÉS UN RÔLE DE CENTRALE D'ACHAT.....	21
FIGURE 22 : RAISONS DE REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT	22
FIGURE 23 : LOCALISATION DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	24
FIGURE 24 : SECTEURS D'ACTIVITÉ DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE.....	24
FIGURE 25 : TYPE D'ADHÉRENT DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	25
FIGURE 26 : RAISONS DE REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT	27
FIGURE 27 : GRILLE DE LECTURE DE SOLlicitATION DES CENTRALES D'ACHAT EN WALLONIE.....	28
FIGURE 28 : TYPE DE CENTRALE D'ACHAT.....	29
FIGURE 29 : SOLlicitATION DES CENTRALES D'ACHAT DU SERVICE PUBLIC DE WALLONIE	29
FIGURE 30 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT	33
FIGURE 31 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE L'OFFICE WALLON DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI	36
FIGURE 32 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA PROVINCE DE HAINAUT	39
FIGURE 33 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA PROVINCE DE LIÈGE.....	43
FIGURE 34 : SOLlicitATION DES CENTRALES D'ACHATS DE LA PROVINCE DE LUXEMBOURG	46
FIGURE 35 : GRILLE DE LECTURE DE SOLlicitATION DES CENTRALES D'ACHATS HORS WALLONIE	51
FIGURE 36 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT FLAMANDE - LE CREAT	51
FIGURE 37 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT FRANÇAISE - L'UGAP	53
FIGURE 38 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT LUXEMBOURGEOISE - LA FHL.....	55
FIGURE 39 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT BELGE - LE BOSA.....	58
FIGURE 40 : ÉVOLUTION DE LA THÉMATIQUE SUR L'ACCESSIBILITÉ DES PME AUX MARCHÉS PUBLICS.....	64
FIGURE 41 : LOCALISATION DES ENTREPRISES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	74
FIGURE 42 : SECTEURS D'ACTIVITÉS DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	74
FIGURE 43 : CONNAISSANCE DES CENTRALES D'ACHAT PAR LES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	75
FIGURE 44 : CONSULTATION PAR LES CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	76
FIGURE 45 : SOUMISSION AUX CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	76
FIGURE 46 : BESOIN EN ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE	78

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : DIFFÉRENCES ENTRE UNE CENTRALE D'ACHAT ET UN MARCHÉ CONJOINT OCCASIONNEL.....	8
TABLEAU 2 : LISTE DES CENTRALES D'ACHAT ACTIVES EN WALLONIE	10
TABLEAU 3 : ADHÉSION ET RECOURS À UNE OU À PLUSIEURS CENTRALES D'ACHAT	13

INTRODUCTION

Ce document représente le rapport final de notre étude sur le fonctionnement des centrales d'achat wallonnes et l'accessibilité de leurs marchés aux PME et TPE wallonnes. Cette étude, d'une durée de 1 an, a débuté en janvier 2023 et a été clôturée en décembre 2023. Elle a été réalisée par la société de conseil BDO Advisory, en collaboration avec le cabinet d'avocats, spécialisé en contrats et marchés publics, APEX.

La méthodologie de travail a été déclinée en six phases distinctes, menées soit consécutivement, soit concomitamment, à savoir :

- 1) *le lancement et le cadrage de la mission* ;
- 2) *l'état des lieux* (la définition du concept et l'identification des centrales d'achat actives en Wallonie, ainsi qu'une enquête à destination des pouvoirs locaux) ;
- 3) *l'analyse fonctionnelle* (une enquête à destination des centrales d'achat wallonnes et la conduite de 6 entretiens avec certaines d'entre-elles) ;
- 4) *l'accessibilité des PME aux centrales d'achat* (une revue documentaire sur le cadre des PME et des marchés publics, au niveau fédéral et régional, ainsi qu'une enquête à destination des entreprises) ;
- 5) *le benchmarking* (l'organisation d'entretiens auprès de 4 centrales d'achat situées en dehors du territoire wallon afin d'identifier les bonnes pratiques mobilisées par des centrales d'achat autres que celle situées en Région wallonne) ;
- 6) *les conclusions et recommandations* (par l'animation d'un atelier avec le pouvoir public, des centrales d'achat et des fédérations d'entreprises).

Pour des raisons de lisibilité, nous vous présentons un rapport structuré selon les six chapitres suivants :

1. **Les centrales d'achat** : ce premier chapitre vise à clarifier le concept de « centrale d'achat » afin de circonscrire l'objet de la présente étude. Il cherche également à recenser les centrales d'achat opérant sur le territoire wallon. Cette première approche permettra d'instaurer les principes de base de notre étude.

Les trois prochains chapitres seront quant à eux spécifiquement dédiés aux parties prenantes de l'écosystème d'une centrale d'achat, comme nous le montre la figure ci-dessous.



FIGURE 1 : L'ÉCOSYSTÈME DE LA CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : BDO.

Grâce à notre expertise et à notre travail de terrain, nous pouvons à présent préciser que l'écosystème de la centrale d'achat peut être divisé en différentes sous-sections :

- *Les centrales d'achat généralistes versus spécialistes* : il s'agit de structures opérant, d'une part, dans divers secteurs d'activité et, d'autre part, de centrales spécifiquement dédiées à un secteur (hospitalier, assurantiel, ICT, etc.)
 - *Les centrales d'achat spécifiquement créées pour exercer les missions d'achat versus les pouvoirs adjudicateurs revêtant sporadiquement la qualité de centrale* : dans le premier cas, les structures sont créées de manière intentionnelle pour exercer cette activité alors que, dans le deuxième cas, cette dernière est intégrée aux opérations quotidiennes d'une structure déjà existante.
 - *Les centrales d'achat intermédiaires versus grossistes* : lorsque la centrale d'achat passe des marchés de travaux, de fournitures ou de services destinés à des adjudicateurs, ou lorsqu'elle achète des fournitures et/ou des services destinés à d'autres adjudicateurs (pour donc les revendre)¹.
2. **L'approche adhérent** : ce deuxième chapitre s'intéresse au rôle joué par les adjudicateurs qui rejoignent la centrale d'achat pour bénéficier de ses services. Un adjudicateur qui recourt à une centrale d'achat est dispensé de l'obligation d'organiser lui-même une procédure de passation². Ces adhérents tirent donc profit de ce mécanisme, lui permettant de bénéficier d'une solution en marchés publics, en ayant accès à une gamme diversifiée de produits et de services, voire de travaux.
 3. **L'approche centrale d'achat** : ce troisième chapitre a pour objectif d'analyser l'organisation et le fonctionnement des entités revêtant la qualité de "centrale d'achat". Dans ce chapitre, nous examinerons aussi bien les centrales d'achats situées en Wallonie, qu'hors Wallonie afin d'identifier et de recenser d'éventuelles bonnes pratiques des centrales situées en dehors du territoire wallon.
 4. **L'approche fournisseur** : ce quatrième chapitre se focalise sur le rôle joué par les opérateurs économiques dans le cadre des centrales d'achat, cherchant à bénéficier de volumes de ventes significatifs, malgré des défis administratifs non négligeables. Nous explorerons l'accessibilité de ce mécanisme aux PME, en se fondant également sur l'analyse organisationnelle et fonctionnelle des centrales d'achat préalablement étudiées. Notons que l'absence de définition de la PME, par le Comité de Pilotage de cette mission, n'a aucune incidence sur les résultats présentés dans ce rapport.
 5. **Les conclusions transversales** : ce cinquième chapitre est destiné à synthétiser les informations recueillies au long du rapport autour des enjeux présentés dans le cahier des charges de la mission. Une attention particulière sera portée à l'organisation des centrales d'achats en Région wallonne, à l'accessibilité des PME et à la question de la durabilité au sein de ces centrales d'achat. Pour ce faire, nous ferons fréquemment appel à l'encadré ci-dessous, en vue de récapituler les enseignements issus des différentes analyses réalisées.

¹ Art. 2, 6° et 7, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

² Art. 47, §2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.



6. **Les recommandations** : ce sixième et dernier chapitre se consacre à la formulation de recommandations destinées aussi bien à la centrale d'achat qu'à l'opérateur économique. Elles sont vouées, d'une part, à optimiser l'organisation et le fonctionnement des centrales d'achat et, d'autre part, à promouvoir l'accessibilité des PME au mécanisme de centralisation de la commande publique.

À certains égards dans le rapport, et plus particulièrement dans ce dernier chapitre, nous structurerons notre analyse par rapport au cycle de vie d'un marché public, comme suit :



FIGURE 2 : LE CYCLE DE VIE D'UN MARCHÉ PUBLIC
SOURCE : BDO.

- **Prospection d'un marché** : cette première étape fait référence, en amont, à la recherche d'informations, l'identification et l'évaluation de l'offre disponible sur le marché, ainsi qu'à l'identification des opérateurs économiques qui seront potentiellement en mesure de participer au marché public et d'évaluer leur capacité à répondre au besoin de l'adjudicateur.
- **Rédaction des documents du marché** : cette deuxième étape consiste à formuler, de manière claire et détaillée, les besoins, les exigences et les conditions d'acquisition de fournitures, de services ou de travaux dans le cahier des charges, fréquemment divisé en deux parties : la première administrative ; la seconde technique. C'est sur la base des documents du marché rédigés par l'adjudicateur que l'opérateur économique sera invité à déposer offre.
- **Lancement et participation au marché** : cette troisième étape varie selon le mode de passation retenu. Elle met en œuvre les étapes nécessaires au lancement de la procédure de passation jusqu'au dépôt de l'offre par l'opérateur économique.
- **Attribution du marché** : cette quatrième étape implique l'analyse approfondie des offres (sélection, régularité, prix et critères d'attribution). Certaines procédures autorisent par ailleurs le recours à la négociation. L'étape de l'attribution se clôture par la désignation de l'adjudicataire, soit le soumissionnaire auquel le marché est attribué,
- **Exécution et suivi du marché** : une fois le marché conclu, il convient de s'assurer de la bonne exécution du contrat ainsi que de garantir la satisfaction des parties prenantes.

1. LES CENTRALES D'ACHAT

En préambule, le premier chapitre a pour objectif de cerner le concept de centrale d'achat : d'une part, en la définissant et, d'autre part, en dressant un état des lieux de celles situées sur le territoire wallon.

1.1. DÉFINITION D'UNE CENTRALE D'ACHAT

En matière de commande publique, plusieurs mécanismes de mutualisation sont mis en œuvre par les pouvoirs adjudicateurs³. De nombreux avantages sont à mettre en avant : des économies d'échelle, des prix davantage compétitifs, une meilleure préparation de la procédure de passation du marché, une professionnalisation des acheteurs publics et l'utilisation des moyens de communication électronique. À l'inverse, la mise en place de la méthode de mutualisation (coût financier, humain et organisationnel), le non-usage des procédures négociées sans publication préalable et des seuils de publicité européenne plus facilement atteints, l'impact sur les fournitures et leur qualité (standardisation des achats sans définition personnalisée des besoins), l'accès difficile pour les PME ou les fournisseurs locaux, le risque de comportement monopolistique sont des inconvénients à considérer lors de la mise en œuvre d'achats groupés.

Dans le cadre de cette étude, la centrale d'achat est celle visée à l'article 2, 6°, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, à savoir « un pouvoir adjudicateur qui réalise des activités d'achat centralisées et éventuellement des activités d'achat auxiliaires⁴ ».

Les activités d'achat centralisées concernent les activités menées en permanence⁵, c'est-à-dire, dans la continuité, qui prennent la forme soit :

- D'une acquisition de fournitures et/ou de services destinés à des adjudicateurs, c'est-à-dire, que la centrale d'achats se charge aussi bien de la passation que de l'exécution du marché public (dans ce cas, la centrale joue le rôle de « grossiste ») ;
- D'une passation de marchés publics et d'accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services destinés à des adjudicateurs, à savoir, l'action se limite à la passation et les aspects liés à l'exécution sont, en principe, à charge des adjudicataires destinataires du marché (dans ce cas, la centrale joue le rôle d'« intermédiaire »).

En outre, la notion d'activités d'achat centralisées met en évidence des activités menées en permanence, sans pour autant constituer une activité principale. Cela n'exclut nullement des activités d'achat centralisées au sein d'un même adjudicateur, même à titre occasionnel.

Il est par ailleurs important de ne pas opposer le caractère permanent de la centrale d'achat avec le « marché individuel ». En effet, les marchés régulièrement passés par les centrales

³ Pour la définition d'un pouvoir adjudicateur, nous nous basons sur l'article 2, 1° de la loi du 17 Juin 2016 relative aux marchés publics.

⁴ Précisons que, dans la législation ou la jurisprudence, le caractère « *auxiliaire* » n'est pas formellement défini, laissant une marge d'appréciation dans la pratique des centrales d'achat.

⁵ Tout comme le caractère *auxiliaire*, le caractère « *permanent* » (ou occasionnel) n'est lui non plus pas formellement défini. La permanence fait référence à une vocation à perdurer dans le temps avec une constitution et un modus operandi.

d'achat pour d'autres pouvoirs adjudicateurs peuvent être le cas échéant individuels, c'est-à-dire, un marché destiné uniquement à un pouvoir adjudicateur déterminé.

Les activités d'achat auxiliaires impliquent, quant à elles, des activités qui consistent à fournir un appui aux activités d'achat, notamment sous les formes suivantes :

- Infrastructures techniques permettant aux adjudicateurs de passer des marchés publics ou des accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services ;
- Conseil sur le déroulement ou la conception des procédures de passation ;
- Préparation et gestion des procédures de passation au nom de l'adjudicateur concerné et pour son compte.

Les pouvoirs adjudicateurs sont libres d'adhérer à la centrale d'achat de leur choix, sans devoir recourir à un marché public⁶, et ce, même si les prestations de la centrale sont rémunérées. Cela concerne tant les activités d'achat centralisées que les activités d'achat auxiliaires. À contrario, pour les services dits non-auxiliaires (qui vont donc au-delà des activités d'appui mentionnés ci-dessus), aucune exemption n'est prévue par la loi.

Les questions liées à la passation et à l'exécution du marché sont établies de manière différente selon que la centrale soit de type grossiste ou intermédiaire.

- Dans le premier cas, la centrale d'achat est responsable tant du volet passation et que du volet exécution du marché ;
- Dans le second cas, elle l'est, en principe, uniquement pour le volet passation et non pour le volet exécution qui relève généralement de la responsabilité des Pouvoirs Adjudicateurs Bénéficiaires (PAB). Le lien contractuel se noue en effet entre le PAB et l'attributaire du marché. En cas d'accord-cadre, la centrale d'achat est cependant souvent amenée à effectuer le contrôle du volume maximal.

Les bénéficiaires des services d'une centrale seront naturellement les pouvoirs adjudicateurs qui auront créé ou adhéré à celle-ci. L'adhésion à une centrale doit être adoptée par l'organe légalement compétent au sein du PAB.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il est également important de ne pas confondre la centrale d'achat avec le marché conjoint occasionnel :

TABLEAU 1 : DIFFÉRENCES ENTRE UNE CENTRALE D'ACHAT ET UN MARCHÉ CONJOINT OCCASIONNEL

	CENTRALE D'ACHAT	MARCHÉ CONJOINT OCCASIONNEL
QUI ?	Un pouvoir adjudicateur	Deux ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs
QUOI ?	Réaliser des activités d'achat centralisées et éventuellement auxiliaires	Passer conjointement certains marchés spécifiques

⁶ Article 47, §2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

COMMENT ?	Procéder à l'attribution de marchés publics à son profit et au bénéfice d'autres pouvoirs adjudicateurs	Attribuer un marché public par un pouvoir adjudicateur agissant pour le compte d'autres pouvoirs adjudicateurs
QUAND ?	De manière permanente	De manière ponctuelle

SOURCE : DUBOIS C. ET VAN KRUCHTEN I., LES MARCHÉS PUBLICS GROUPÉS, CENTRALES D'ACHATS ET MARCHÉS CONJOINTS OCCASIONNELS, NAMUR, UVCW, 2020.

Cette distinction ne doit cependant pas se comprendre comme étant stricte. En effet, comme l'a relevé le Conseil d'État, ces notions ne sont antinomiques. Par conséquent, rien n'empêcherait une centrale de recourir à la technique du marché conjoint⁷.

L'intérêt principal de la centrale d'achat est, pour un pouvoir adjudicateur bénéficiaire, d'ordre opérationnel : être dispensé de lancer, soi-même, une procédure de passation d'un marché public. Une centrale est donc un type particulier, non pas de marché public, mais bien de pouvoir adjudicateur qui présente la particularité de passer, de manière permanente, des marchés destinés à d'autres pouvoirs adjudicateurs.



Dans le cadre de cette mission, par « *centrale d'achat* », nous entendons, conformément à la réglementation relative aux marchés publics, un pouvoir adjudicateur qui réalise des activités d'achat centralisées de manière permanente.

Les activités d'achats auxiliaires ne seront pas prises en compte dans nos travaux. Nous prendrons en compte tant les centrales de type intermédiaire (acheter pour les autres et éventuellement pour soi-même) que grossiste (acheter pour revendre). Il en sera de même avec les centrales d'achats dédiées (créer de manière intentionnelle) versus à l'opportunité (intégrer aux opérations courantes), ainsi que celles généralistes (actives dans divers secteurs d'activité) et spécialistes (dédiées à un secteur d'activité). Par ailleurs, les centrales hospitalières situées en Région wallonne, très spécifiques, ne seront pas ciblées par nos travaux mais seront mentionnées pour ouvrir le débat.

1.2. IDENTIFICATION DES CENTRALES D'ACHAT

À l'heure actuelle, il n'existe pas de répertoire des centrales d'achat actives sur le territoire wallon. Par conséquent, s'agissant d'une information non documentée, nous avons :

- mobilisé le SPW sur ses connaissances et ses contacts ;
- mobilisé le réseau d'APEX, également sur ses connaissances et ses contacts ;
- réalisé des recherches en ligne, notamment auprès des plateformes de marchés publics.

Nous avons abouti à une liste, non-exhaustive, de 38 institutions que nous pensons jouer un rôle actif dans le domaine des centrales d'achat. Cette liste, présentée ci-dessous, sera mobilisée dans les différentes enquêtes que nous vous présentons aux chapitres suivants.

⁷ C.E., n° 238.402 du 2 juin 2017.

TABLEAU 2 : LISTE DES CENTRALES D'ACHAT ACTIVES EN WALLONIE

ACAH - CENTRALE DE NEGOCIATION POUR LES ACHATS HOSPITALIERS
AIDE - ASSOCIATION INTERCOMMUNALE POUR LE DÉMERGEMENT ET L'ÉPURATION DE LA PROVINCE DE LIÈGE
AVIQ - AGENCE WALLONNE POUR UNE VIE DE QUALITÉ
BEP - BUREAU ÉCONOMIQUE DE LA PROVINCE DE NAMUR
CILE - COMPAGNIE INTERCOMMUNALE LIÉGEOISE DES EAUX
DOMAXIS - GROUPEMENT DE SOCIÉTÉS DE LOGEMENT DE SERVICE PUBLIC
ECETIA - INTERCOMMUNALE POUR L'IMMOBILIER AU SERVICE DES POUVOIRS LOCAUX
ÉCOLE NUMÉRIQUE - DIGITAL WALLONIA
ETNIC - PARTENAIRE INFORMATIQUE DU PROGRÈS EN FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES
FINIMO - ACHAT GROUPE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE
FOREM - OFFICE WALLON DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI
FWB - FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES
GIG / GIGWAL - GROUPEMENT D'INFORMATIONS GÉOGRAPHIQUES
IDEFIN - INTERCOMMUNALE DE FINANCEMENT DE NAMUR
IDELUX - INTERCOMMUNALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, LA GESTION DES EAUX ET DES DÉCHETS
IEG - INTERCOMMUNALE D'ÉTUDE ET DE GESTION
IGN - INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL
IGRETEC - INTERCOMMUNALE POUR LA GESTION ET LA RÉALISATION D'ÉTUDES TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES
IMIO - MUTUALISATION DE SOLUTIONS MÉTIERS
IMSTAM - INTERCOMMUNALE D'ŒUVRE MÉDICO-SOCIALES DANS LA RÉGION TOURNAI-ATH-MOUSCRON
INBW - PARTENAIRE ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL DE LA PROVINCE DU BRABANT WALLON
IPFBW - INTERCOMMUNALE PURE DE FINANCEMENT DU BRABANT WALLON
MERCURHOSP - MUTUALISATION HOSPITALIÈRE
ORES - OPÉRATEUR DES RÉSEAUX GAZ ET ÉLECTRICITÉ
PROVINCE DE HAINAUT
PROVINCE DE LIÈGE
PROVINCE DE LUXEMBOURG
PROVINCE DE NAMUR
PROVINCE DU BRABANT WALLON
RENOWATT - ACCOMPAGNATEUR DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
SPAQUE - OPÉRATEUR MULTITÂCHE SPÉCIALISÉ DANS L'ASSAINISSEMENT DES SOLS POLLUÉS.
SPGE - SOCIÉTÉ PUBLIQUE DE GESTION DE L'EAU
SPW DGTIC
SPW GESTION MOBILIÈRE
SPW SG
SPW (AUTRE)
SWL - SOCIÉTÉ WALLONNE DE LOGEMENT
TIBI - INTERCOMMUNALE DE GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS DANS LA RÉGION DE CHARLEROI

SOURCE : APEX-BDO.



L'objectif, ici, est ambitieux dans la mesure où tout pouvoir adjudicateur peut jouer le rôle de centrale. Aux côtés de centrales d'achat bien connues (par exemple celle du SPW, celles de certaines provinces ou intercommunales, celles actives en matières informatiques ou hospitalières), d'autres pourraient exister. Dans les limites de la mission, nous ne pouvons garantir l'exhaustivité de l'exercice mais bien sa représentativité. Nous n'avons, par ailleurs, pas tenu compte des pouvoirs locaux qui jouent sporadiquement le rôle de centrale d'achat.

2. APPROCHE ADHÉRENT

Le deuxième chapitre se consacre à l'exploration de l'approche adoptée par les adhérents vis-à-vis de la centrale d'achat. Notre attention se concentre sur la position des pouvoirs adjudicateurs lorsqu'ils décident d'adhérer à une centrale pour satisfaire leurs besoins. Pour atteindre cet objectif, une enquête dédiée aux pouvoirs locaux a été entreprise, afin d'étayer notre compréhension des interactions entre les adhérents et la centrale d'achat, offrant ainsi des perspectives éclairantes pour la suite de notre étude.

2.1. ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX

Une enquête a été lancée, dans le courant du mois d'avril 2023, à destination des pouvoirs locaux. Elle visait, tout d'abord, à recueillir des informations sur l'adhésion et le recours à une ou à plusieurs centrales d'achat ; pour quel type de biens ; dans quel type de secteur ainsi que pour quelle(s) raison(s). Ensuite, l'enquête interrogeait les pouvoirs locaux sur leur capacité à revêtir la qualité de centrale d'achat, et dans l'affirmative, pour quel type d'adhérents et pour quelle(s) raison(s).

2.1.1. PROFIL DES RÉPONDANTS

Bien que 164 entités aient entamé la réponse au questionnaire, il n'a été complètement rempli que par 128 d'entre-elles, démontrant toutefois une participation particulièrement encourageante pour le sujet concerné.

Au niveau local, 40% sont des administrations communales, 31% des CPAS et 12% n'ont pas été définis. Pour les 17% restants, il s'agit de SLSP (4%), d'intercommunales (4%), de Provinces (2%) et d'une zone de police (1%). Notons également que 1% des répondants a été catégorisé « Autre », il s'agit de la SPAQUE en tant qu'organisme d'intérêt public. 5% des répondants (soit 6 entités) n'ont pas répondu à la question.

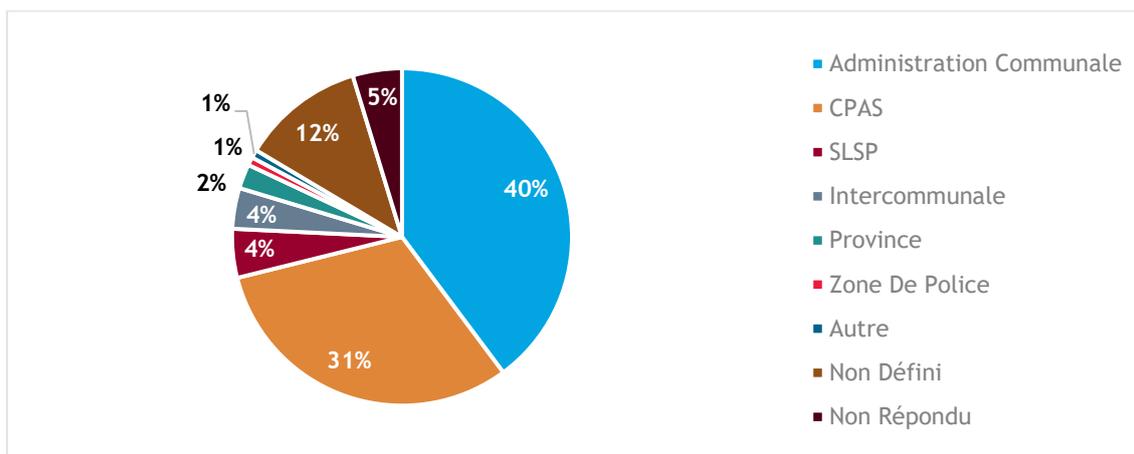


FIGURE 3 : TYPE D'ENTITÉS AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

Parmi les 128 répondants, plus d'un tiers provient de la Province de Hainaut, moins d'un tiers de la Province de Liège, près d'1/5^{ème} de la Province de Luxembourg, 1/10^{ème} de la Province de Namur, et près d'1/10^{ème} de la Province du Brabant Wallon. 2% des répondants (soit 2 entités) n'ont pas indiqué leur localisation.

Nous observons une répartition homogène des répondants à l'enquête compte tenu de la population, à l'exception de la Province de Namur.

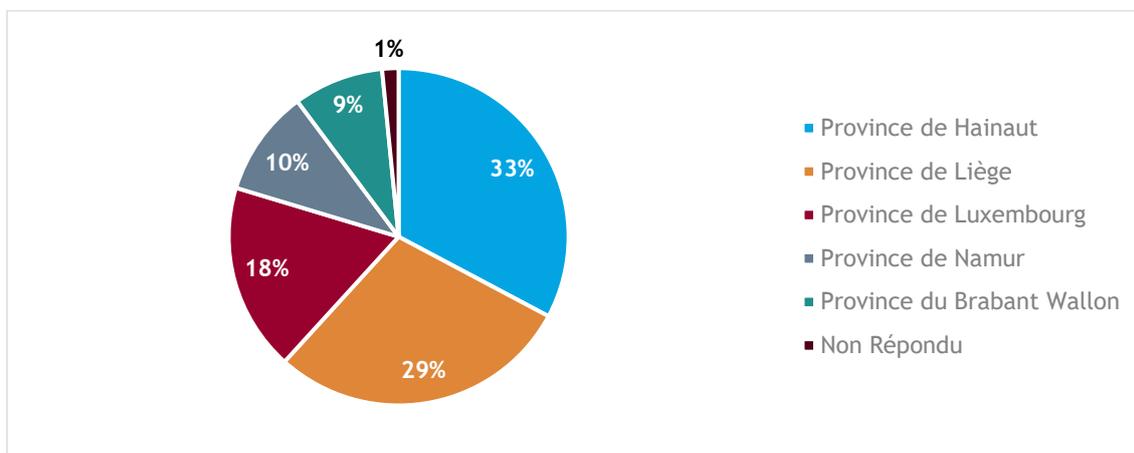


FIGURE 4 : LOCALISATION DES ENTITÉS AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

2.1.2. ADHÉRER À UNE OU À PLUSIEURS CENTRALE(S) D'ACHAT

L'ensemble des répondants a indiqué adhérer, ou avoir déjà adhéré, à une ou à plusieurs centrale(s) d'achat. Comme le montre le schéma ci-dessous, il était demandé aux répondants de sélectionner les centrales, initialement identifiées par le consultant, auxquelles ils avaient déjà adhéré, ou adhéraient, ainsi que celles où ils avaient déjà recouru, ou recouraient.

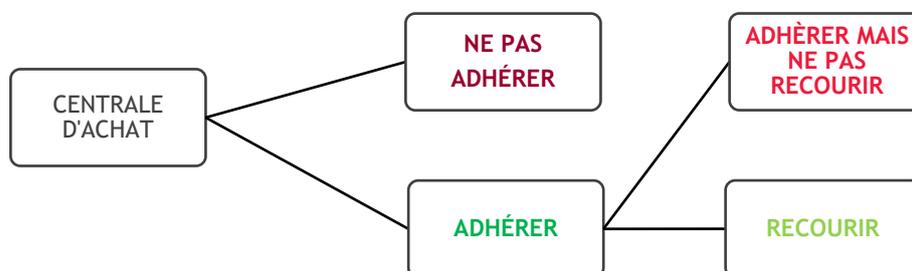


FIGURE 5 : LOGIQUE APPLIQUÉE⁸ AU QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

Le tableau, ci-dessous, démontre donc, de manière décroissante, les centrales d'achat auxquelles adhèrent, ou ont déjà adhéré, les répondants ainsi que celles auxquelles ces derniers recourent, ou ont déjà recouru. En moyenne, 22% des répondants indiquent adhérer à une centrale d'achat mais ne pas recourir à cette dernière.

Exemple : Sur les 128 répondants à l'enquête, 79% (soit 101 entités) adhèrent au SPW DGTIC et 70% (soit 89 entités) recourent à cette dernière. Nous observons donc que sur les 101 entités qui adhèrent, 89 recourent (soit 88%). En d'autres termes, 12% des entités qui adhèrent au SPW DGTIC ne recourent pas à cette dernière.

⁸ Adhérer : Nombre de répondants qui adhèrent / Totalité des répondants

Ne pas adhérer : Nombre de répondants qui n'adhèrent pas / Totalité des répondants

Recourir : Nombre de répondants qui recourent / Totalité des répondants

Adhérer mais ne pas recourir : 1 - (Nombre de répondants qui recourent / Nombre de répondants qui adhèrent)

TABLEAU 3 : ADHÉSION ET RECOURT À UNE OU À PLUSIEURS CENTRALES D'ACHAT

CENTRALES D'ACHATS	ADHÈRE	N'ADHÈRE PAS	RECOURT	ADHÉRER MAIS NE PAS RECOURIR
SPW DGTIC	79%	21%	70%	12%
IMIO	66%	34%	56%	15%
SPW SG	60%	40%	52%	13%
SPW GESTION MOBILIÈRE	59%	41%	53%	11%
SPW (AUTRE)	45%	55%	38%	14%
Province de Hainaut	38%	62%	27%	29%
ORES	36%	64%	31%	13%
FWB	34%	66%	28%	16%
FOREM	30%	70%	15%	51%
Province de Liège	29%	71%	24%	16%
SPGE	26%	74%	15%	42%
ECETIA	23%	77%	12%	48%
Province de Luxembourg	19%	81%	16%	17%
RENEWATT	19%	81%	13%	29%
AIDE	13%	87%	10%	24%
IDELUX	13%	87%	12%	12%
SPAQUE	13%	87%	9%	35%
SWL	13%	87%	7%	47%
BEP	10%	90%	6%	38%
IDEFIN	8%	92%	8%	0%
IGRETEC	8%	92%	7%	10%
FINIMO	5%	95%	5%	14%
IPFBW	4%	96%	4%	0%
Province de Brabant Wallon	4%	96%	4%	0%
Province de Namur	4%	96%	4%	0%
DOMAXIS	3%	97%	2%	25%
MERCURHOSP	3%	97%	3%	0%
ACAH	2%	98%	2%	0%
GIG / GIGWAL	2%	98%	2%	33%
TIBI	2%	98%	2%	33%
AVIQ	2%	98%	2%	0%
CILE	1%	99%	0%	100%
CREAT	1%	99%	1%	0%
ÉCOLE NUMÉRIQUE	1%	99%	1%	0%
ETNIC	1%	99%	1%	0%
IEG	1%	99%	1%	0%
IGN	1%	99%	1%	0%
IMSTAM	1%	99%	1%	0%
INBW	1%	99%	1%	0%

SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

De nombreux répondants n'ont pas indiqué pour quel type de biens et dans quel type de secteur ils adhèrent, ou ont déjà adhéré, ainsi que recourent, ou ont déjà recouru. Par conséquent, le nombre d'entités ayant répondu au type de bien(s) ainsi qu'au type de secteur(s) a été indiqué dans les graphes ci-dessous au niveau de chaque centrale d'achat, en valeur absolue, afin de nuancer les pourcentages avancés.

Sur les 702 réponses concernant le type de biens, 33% sont des consommables et fournitures usuelles, 23% des investissements et matériels amortissables, 20% de biens divers immatériels, 15% des services de prestations intellectuelles et 9% des services de prestations manuelles et/ou travaux. Nous retrouvons des centrales d'achat davantage **spécialistes**, c'est-à-dire lorsqu'un type de bien a été sélectionné par plus de 60% des répondants, en :

- **CONSOMMABLES ET FOURNITURES USUELLES**

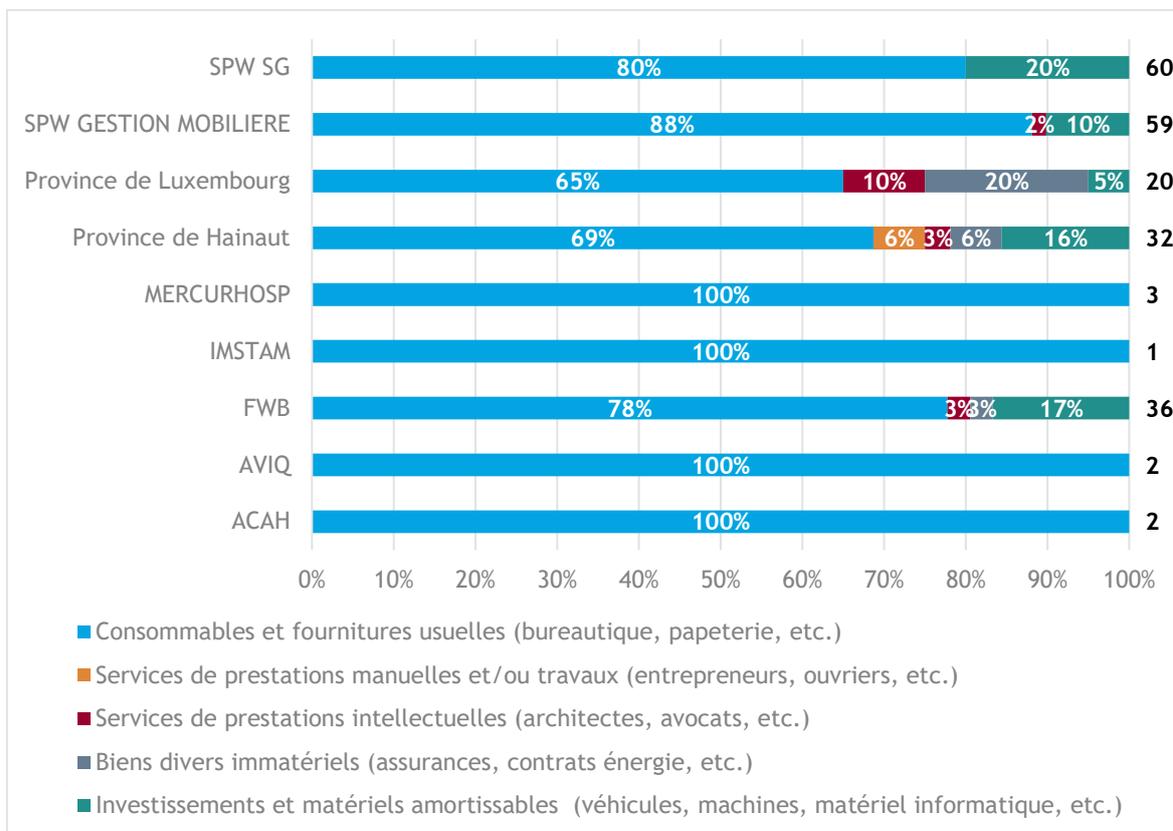


FIGURE 6 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN CONSOMMABLES ET DE FOURNITURES USUELLES
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **INVESTISSEMENTS ET MATÉRIELS AMORTISSABLES**

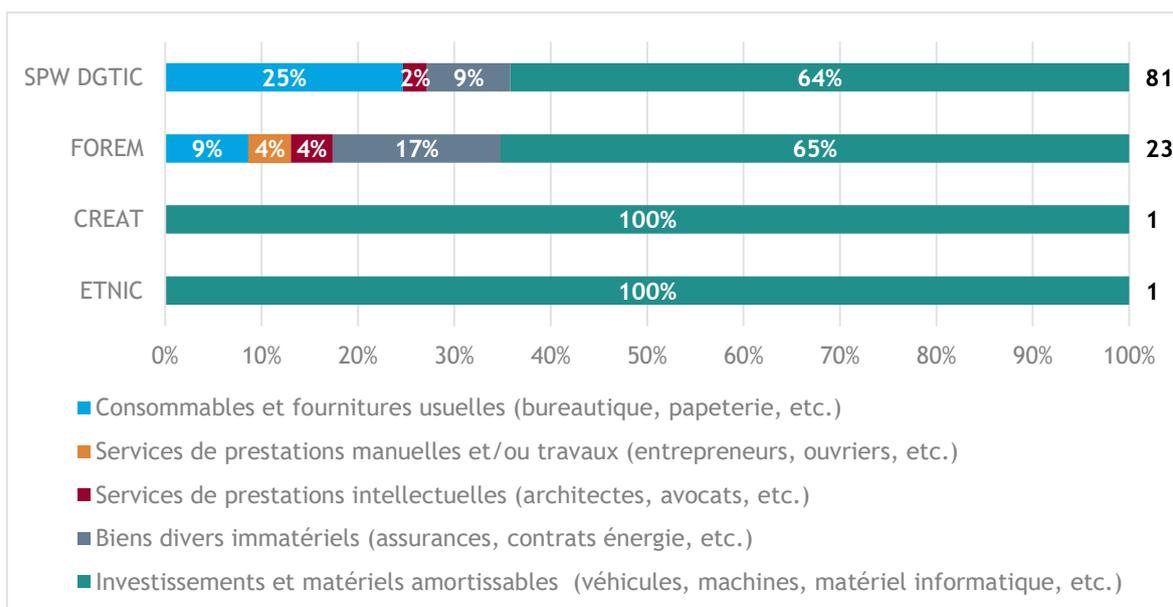


FIGURE 7 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INVESTISSEMENTS ET MATÉRIELS AMORTISSABLES
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **BIENS DIVERS IMMATÉRIELS**

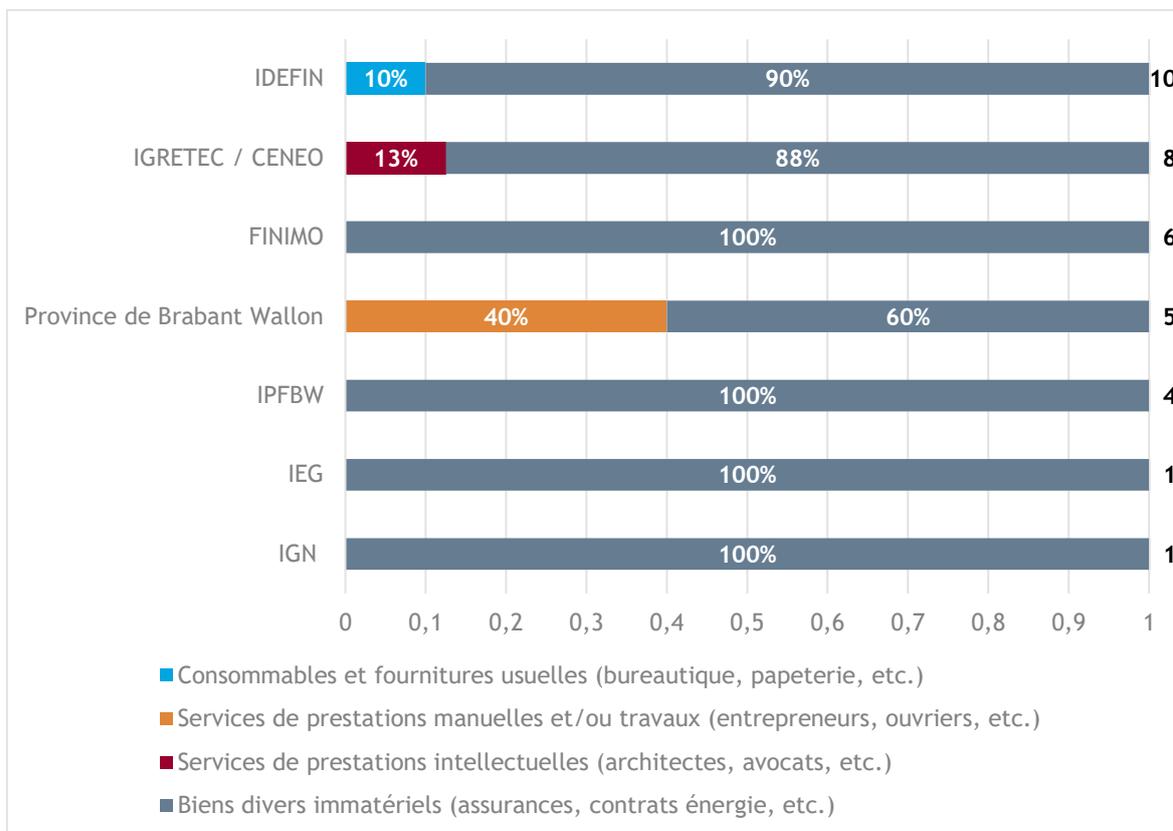


FIGURE 8 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN BIENS DIVERS IMMATÉRIELS
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **SERVICE DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES**

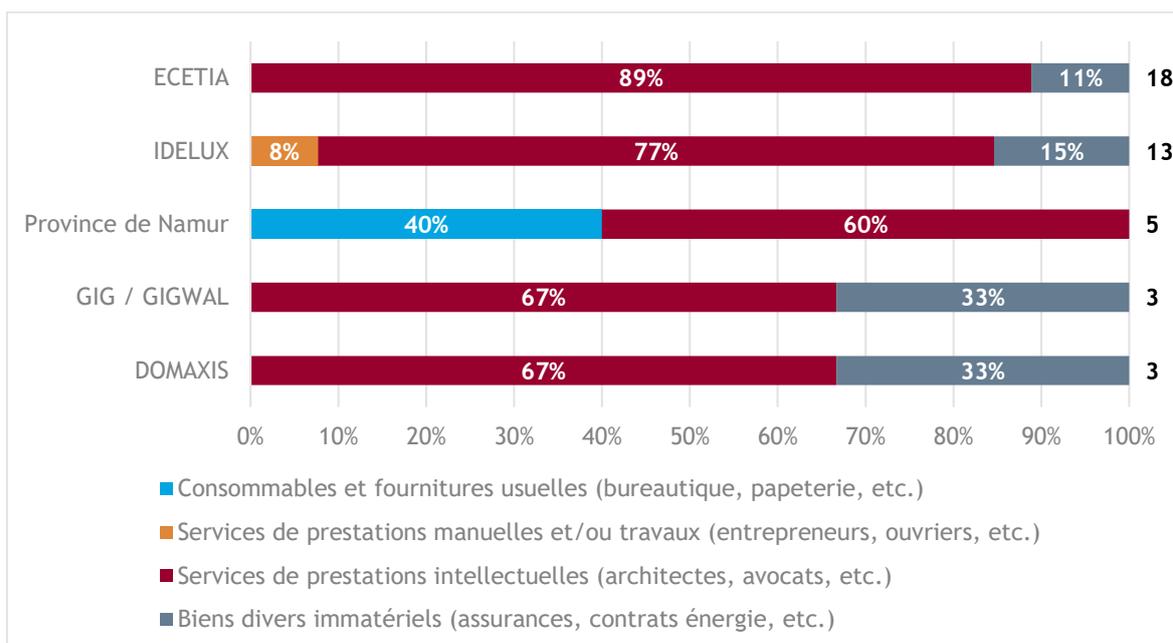


FIGURE 9 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN SERVICES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- SERVICES DE PRESTATIONS MANUELLES ET/OU TRAVAUX

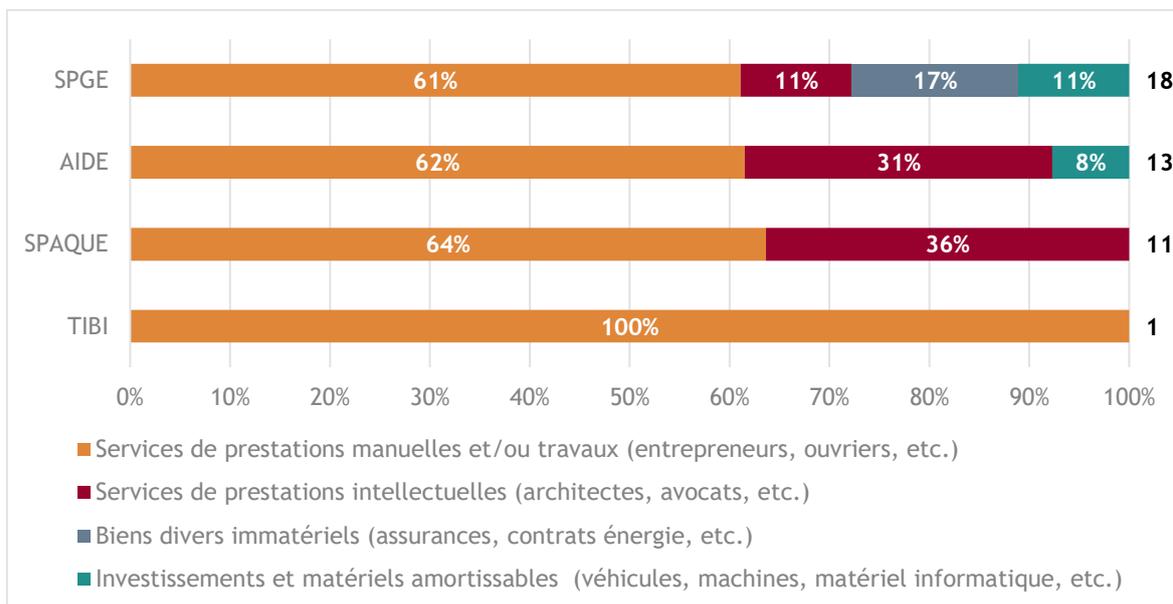


FIGURE 10 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN SERVICES DE PRESTATION MANUELLE ET/OU TRAVAUX
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

À l'inverse, nous retrouvons des centrales d'achat davantage **généralistes**, c'est-à-dire, lorsqu'un type de bien n'a jamais été sélectionné par plus de 60% des répondants :

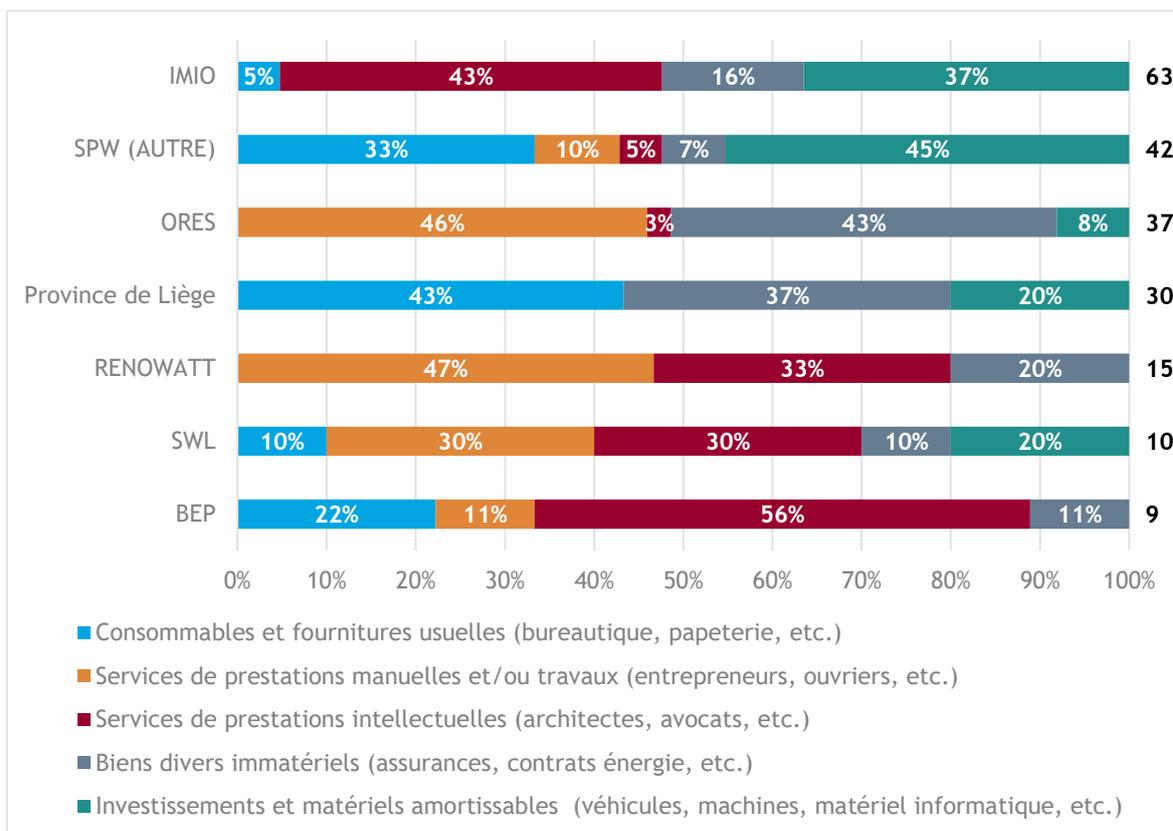


FIGURE 11 : CENTRALES D'ACHAT GÉNÉRALISTES EN TYPE DE BIEN
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

Il n'a pas été possible de mettre en évidence les types de biens pour les centrales d'achat suivantes : CILE, ÉCOLE NUMÉRIQUE et INBW.

Pour le type de secteurs, sur les 105 réponses, 29% sont l'informatique, 19% la bureautique, 10% les travaux et l'entretien, 10% l'énergie, 9% l'expertise intellectuelle, 5% l'infrastructure et l'immobilier, 2% la logistique et 10% considérés comme « Autre ». Nous retrouvons également des centrales d'achat davantage **spécialistes**, c'est-à-dire, lorsqu'un type de secteur a été sélectionné par plus de 60% des répondants, en :

- **INFORMATIQUE**

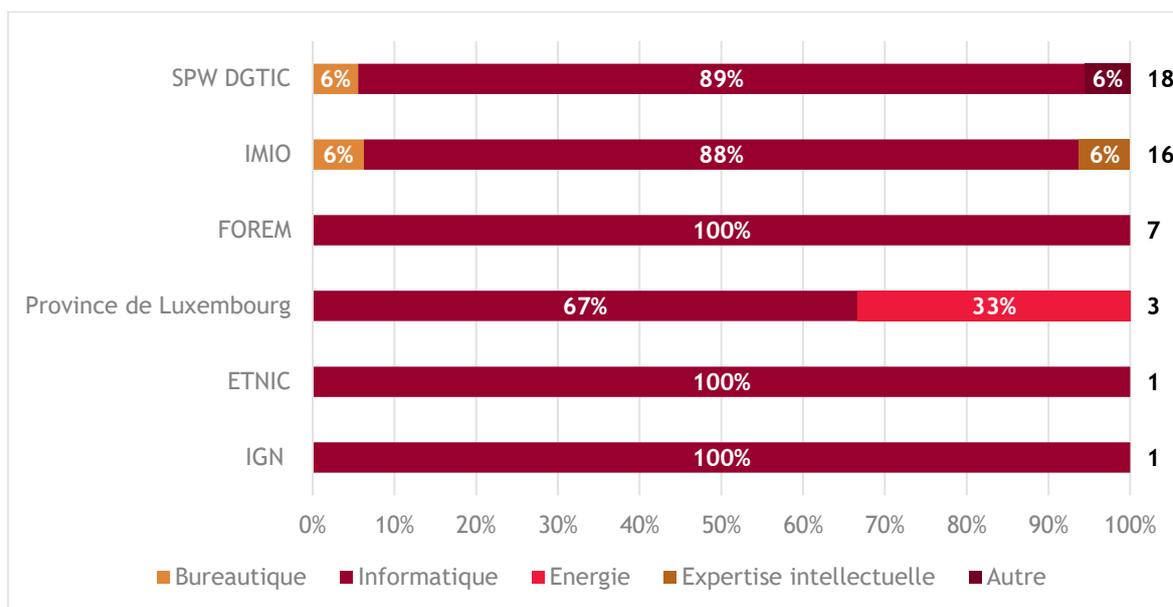


FIGURE 12 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INFORMATIQUE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **ASSURANCE**

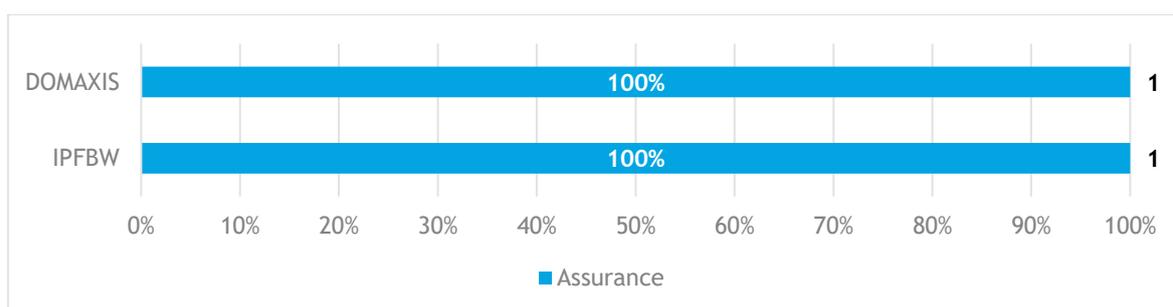


FIGURE 13 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN ASSURANCE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **ÉNERGIE**

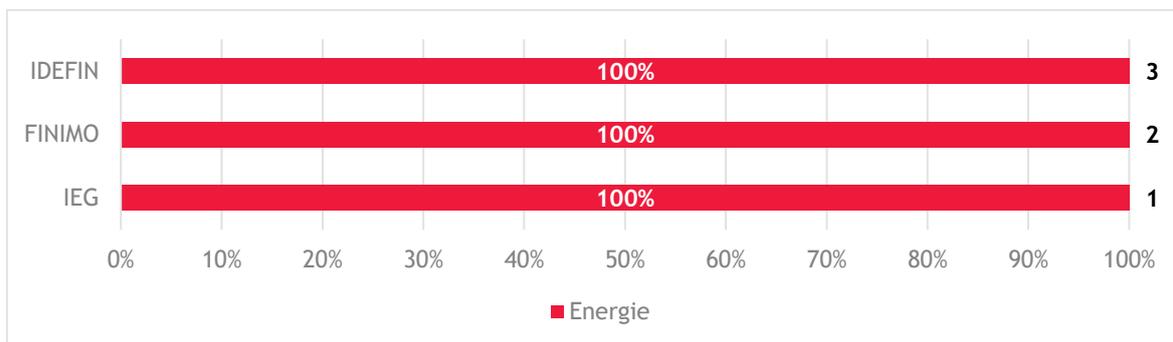


FIGURE 14 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN ÉNERGIE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **BUREAUTIQUE**

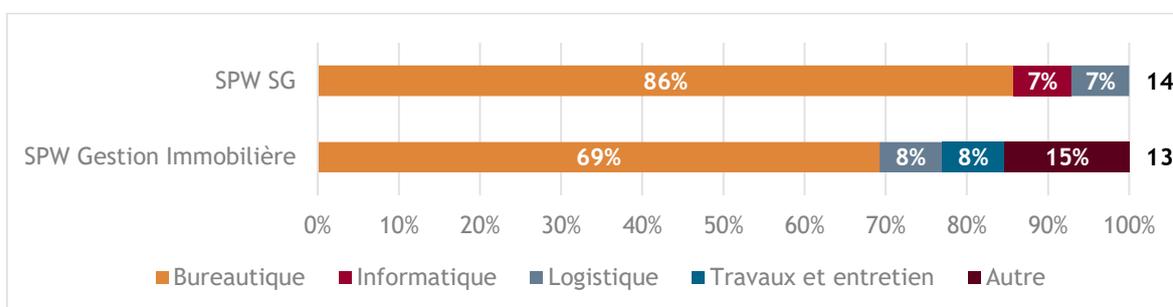


FIGURE 15 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN INVESTISSEMENTS ET MATÉRIELS AMORTISSABLES
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **TRAVAUX**

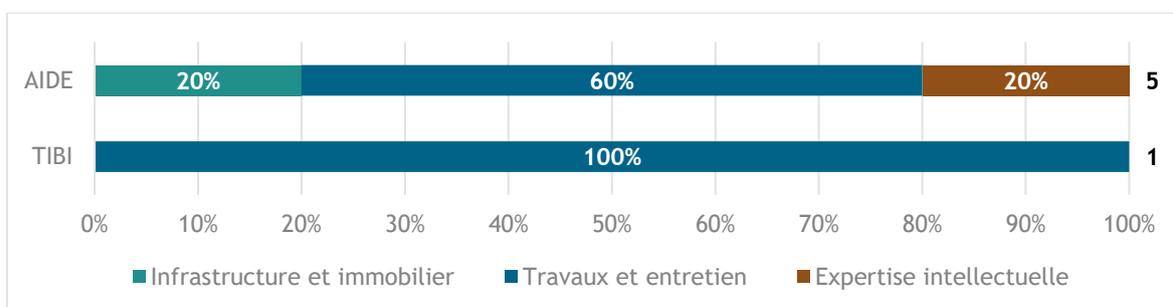


FIGURE 16 : CENTRALES D'ACHAT SPÉCIALISTES EN TRAVAUX
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- **INFRASTRUCTURE**

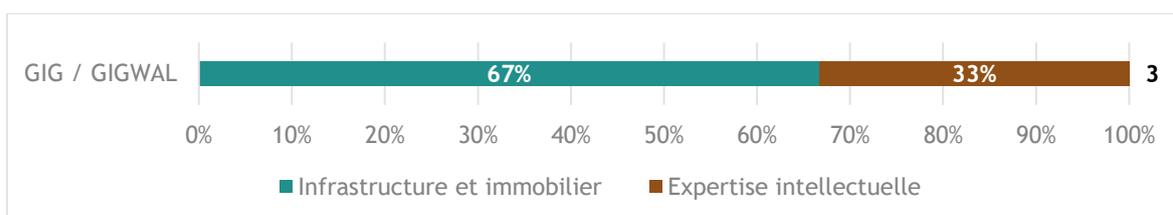


FIGURE 17 : CENTRALE D'ACHAT SPÉCIALISTE EN INFRASTRUCTURE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

- EXPERTISE

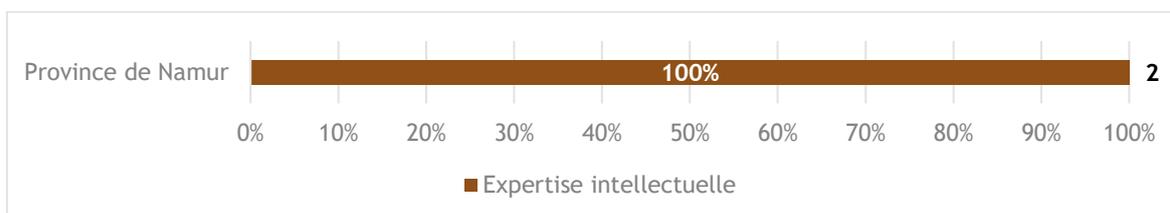


FIGURE 18 : CENTRALE D'ACHAT SPÉCIALISTE EN EXPERTISE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

À l'inverse, nous retrouvons des centrales d'achat davantage **généralistes**, c'est-à-dire, lorsqu'un type de secteur n'a jamais été sélectionné par plus de 60% des répondants :

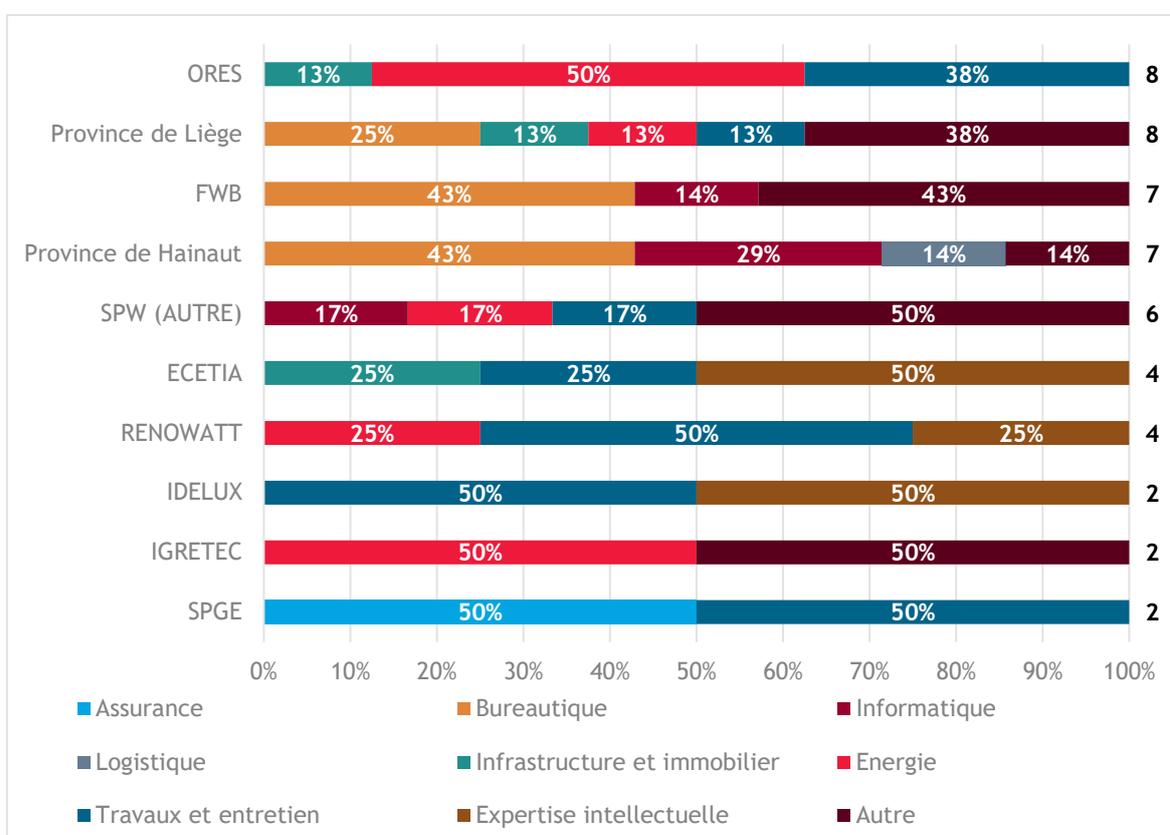


FIGURE 19 : CENTRALES D'ACHAT GÉNÉRALISTES EN TYPE DE SECTEUR
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

Il n'a pas été possible de mettre en évidence les types de secteur pour les centrales d'achat suivantes : ACAH, AVIQ, CILE, ÉCOLE NUMÉRIQUE, IMSTAM, INBW, MERCURHOSP, Province de Brabant Wallon, et SPAQUE.

Dans les raisons pour lesquelles les répondants adhèrent, ou ont déjà adhéré, à une centrale d'achat, « réduire la charge administrative et les risques liés à l'attribution » (84%), « réduire le prix des biens et services » (80%) et « bénéficier d'une expertise (en marchés publics et/ou sur l'objet de la commande) » (61%) sont qualifiés comme les plus importantes.

De manière contrastée, 34% des répondants n'estiment pas importante la « (volonté de) recourir à des PME dans les commandes publiques » alors que 22% des répondants indiquent

porter une attention particulière à cet aspect. Ces constats sont paradoxaux par rapport à la volonté politique étant donné qu'un avant-projet de loi, modifiant la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, en ce qui concerne l'accès des PME, est actuellement en cours.

Par ailleurs, le marché des PME est en constante augmentation⁹. En 2021, le taux d'accroissement des PME était de 3,8 % en Wallonie, s'expliquant par un taux de création s'élevant à 9,8%, contrebalancé par un taux de cessation de 6,2%. Il est également primordial de mettre en avant que la Région Wallonne comptait, en 2020, approximativement 79 000 entreprises dont 99,5% sont des PME¹⁰.

Pour 27% des répondants, la « (volonté de) recourir à des clauses durables (sociales ou environnementales) » ainsi que pour 21% des répondants, la « (volonté de) recourir à des entreprises locales/wallonnes dans les commandes publiques » (21%) sont les raisons les moins importantes d'adhérer à une centrale d'achat.

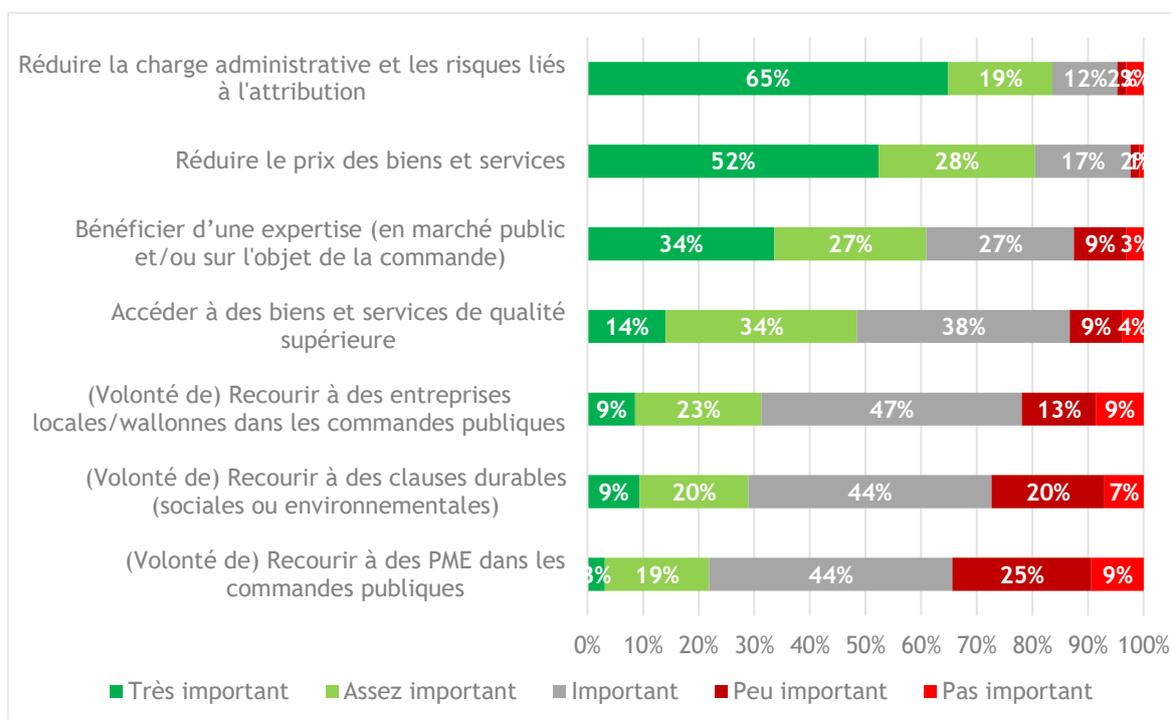


FIGURE 20 : RAISONS D'ADHÉRER À UNE CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).



En moyenne, 22% des entités sont affiliées à une centrale d'achat sans effectivement bénéficier de ses services. Cette constatation suggère une charge de travail superflue au sein de la centrale d'achat d'environ 20%. Ceci met en évidence un transfert de la charge administrative d'un opérateur public vers un autre.

⁹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/pme-et-independants-en/statistiques-relatives-aux-pme/pme-creations-et-cessations>

¹⁰ <https://www.uwe.be/wp-content/uploads/2020/10/Entreprise-2020.pdf>

Les centrales d'achat du SPW et IMIO sont les plus sollicitées par les répondants. Les biens de type « consommables et fournitures usuelles » ainsi que les secteurs de type « bureautique » et « informatique » sont les plus courants au sein des centrales d'achat. Finalement, il existe un manque d'intérêt, de la part des répondants, d'encourager la participation des PME ainsi que l'insertion de clauses durables dans les marchés publics passés par des centrales

2.1.3. REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT

Sur les 128 répondants de l'enquête, 18 (soit 15% des répondants) ont indiqué revêtir, ou avoir déjà revêtu, la qualité de centrale d'achat.

Sur les 52 réponses concernant le type d'adhérent pour le(s)quel(s) les répondants ont assumé ce rôle, nous retrouvons 29% de CPAS, 23% d'administrations communales, 15% de zones de secours et/ou de police, 11% d'ASBL, 6% d'intercommunales et 4% de Provinces. Les 12% restants ont été catégorisés « Autre »: il s'agit de régies communales autonomes, de fabriques d'églises, du SPW, du SPF, du CWB et du CSL.

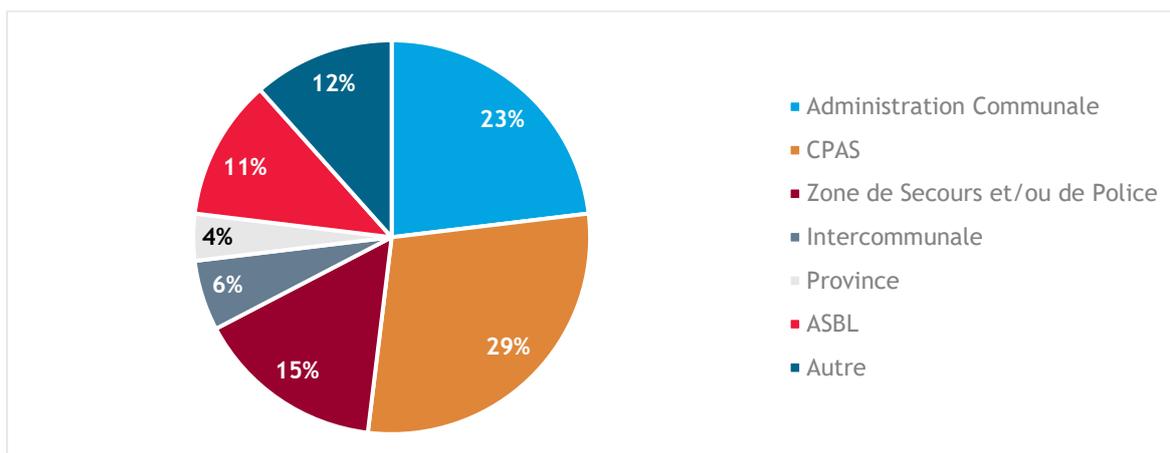


FIGURE 21 : TYPE D'ADHÉRENT POUR LEQUEL LES RÉPONDANTS ONT ASSUMÉS UN RÔLE DE CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).

Parmi les raisons pour lesquelles les répondants revêtissent, ou ont déjà revêtu, la qualité de centrale d'achat, « permettre de réduire la charge administrative et les risques liés à l'attribution » (84%), « permettre de réduire le prix des biens et services » (72%) et « offrir une expertise (en marché public et/ou sur l'objet de la commande) » (72%) sont qualifiés comme les raisons les plus importantes.

À l'inverse, « (avoir de l'intérêt à) encourager le recours à des clauses durables (sociales ou environnementales) » (50%), « (avoir de l'intérêt à) faciliter l'accès au marché public des entreprises locales/wallonnes » (39%) et « (avoir de l'intérêt à) faciliter l'accès au marché public des PME » (39%) sont les raisons les moins importantes de revêtir la qualité de centrale d'achat selon les répondants.

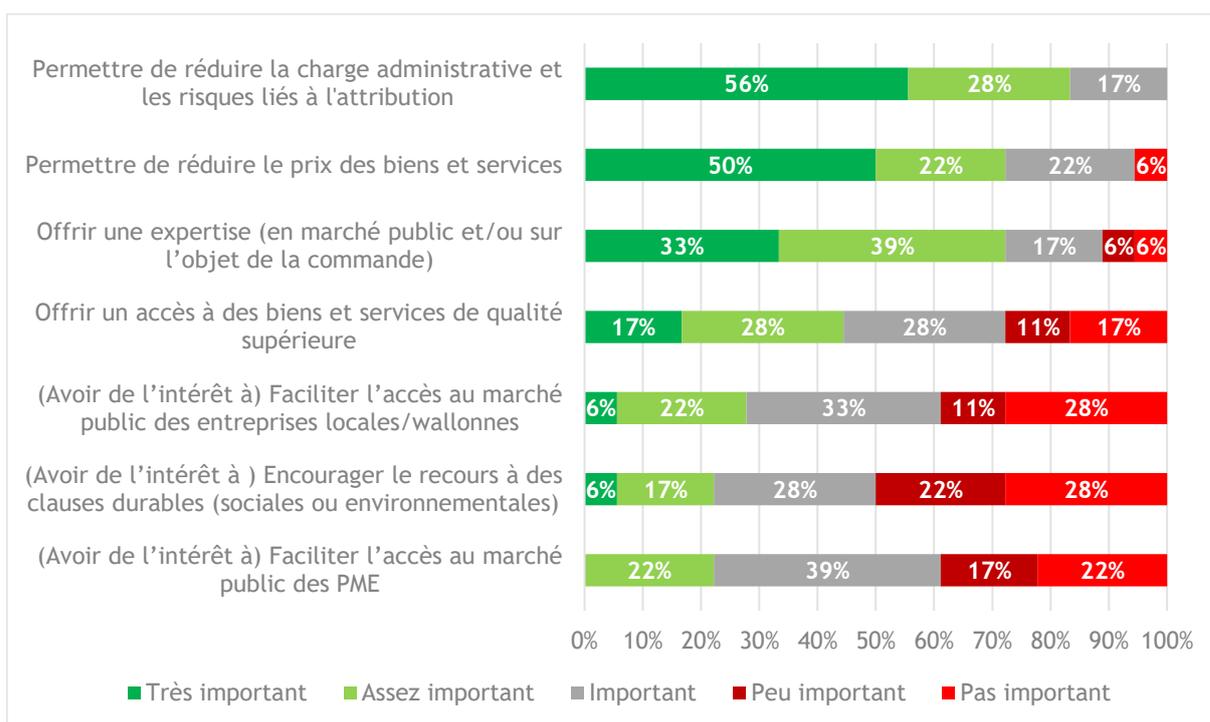


FIGURE 22 : RAISONS DE REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES POUVOIRS LOCAUX. (AVRIL, 2023).



Les répondants qui revêtissent la qualité de centrale d'achat assument principalement ce rôle pour des administrations communales et des CPAS. Il existe également un manque d'intérêt, de la part des répondants, à encourager la participation des PME ainsi que de recourir à des clauses durables dans les marchés publics lancés par des centrales.

Les réponses ont également mis en exergue une situation paradoxale : d'un côté, 128 structures adhèrent à des centrales d'achat pour notamment alléger la charge administrative et minimiser les risques liés à l'attribution, tandis que, de l'autre côté, 18 d'entre-elles endossent le rôle de centrale d'achat, ce qui engendre également une charge administrative et des risques supplémentaires à gérer.

3. APPROCHE CENTRALE D'ACHAT

Ce troisième chapitre a pour objectif d'approfondir la manière dont fonctionnent et s'organisent les centrales d'achat, tant au regard de la satisfaction du besoin de leurs adhérents qu'au regard des procédures de passation à mener et de leurs relations avec les opérateurs économiques.

Nous avons centré notre analyse sur la manière dont les centrales d'achat gèrent leurs différentes interactions. Pour ce faire, nous avons, tout d'abord, lancé une enquête écrite auprès des centrales d'achat et nous avons, ensuite, sollicité des entretiens auprès de centrales situées sur et en dehors du territoire de la Région wallonne.

3.1. ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHAT

Une enquête a été lancée, durant l'été 2023, à destination de centrales d'achat identifiées préalablement. Dans ce cadre, elle a été directement transmise à 38 entités.

L'objectif principal de l'enquête était d'authentifier la qualification des répondants en tant que centrale d'achat. Ensuite, elle visait à caractériser leur profil en analysant les ressources humaines sur lesquelles elles s'appuient, la zone géographique et le(s) secteur(s) d'activité(s) dans lesquels elles évoluent, ainsi que le type de pouvoirs adjudicateurs au bénéfice desquels elles exercent leurs activités. L'enquête interrogeait, enfin, les centrales d'achat sur leurs volumes d'activité ainsi que sur le(s) objectif(s) qu'elles entendent poursuivre au travers de leurs activités d'achat.

3.1.1. PROFIL DES RÉPONDANTS

Sur les 38 entités destinataires du questionnaire, seules 16 (soit 42% de l'échantillon) ont répondu. Parmi ces répondants, un quart a estimé ne pas revêtir la qualité de centrale d'achat, les excluant ainsi de l'enquête.

Pour les 12 restantes, leur équipe compte entre 1 et 12 personnes (correspondant à 1 et 10 ETP), travaillant soit à plein temps, soit de manière occasionnelle pour les activités de la centrale. En moyenne, chaque répondant s'appuie sur une équipe de 3,75 personnes (soit 2,7 ETP) spécifiquement dédiée à leur activité de centrale d'achat.

En ce qui concerne la répartition géographique des centrales d'achat, nous constatons que 8 d'entre elles sont actives dans la Province du Luxembourg (représentant 67% des répondants), 7 dans la Province du Brabant Wallon (58%), ainsi que dans la Province de Namur (58%) et celle de Hainaut (58%). Par ailleurs, 6 centrales d'achat opèrent dans la Province de Liège (50%), 2 en Région de Bruxelles-Capitale (17%), et 1 en Région Flamande (8%).

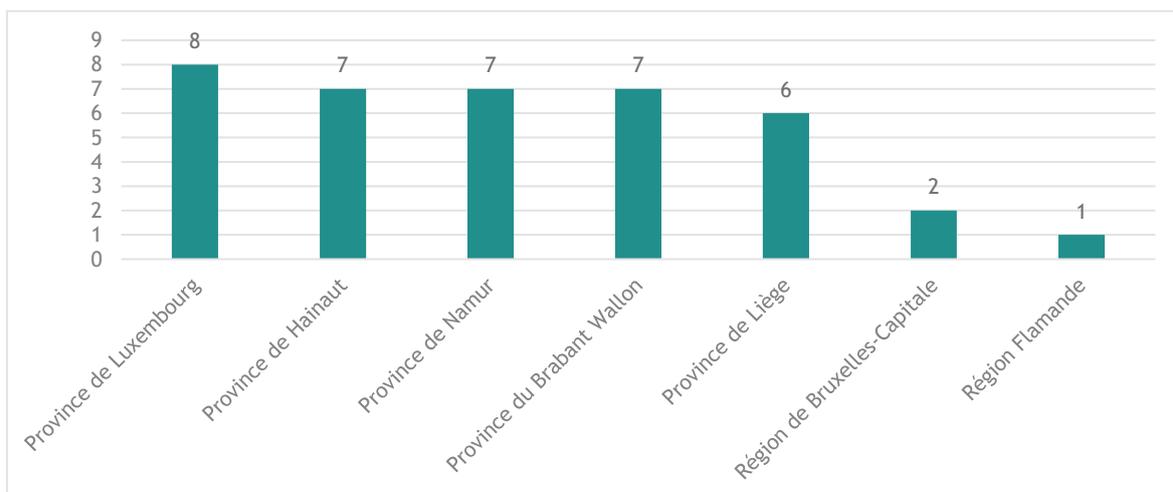


FIGURE 23 : LOCALISATION DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHATS. (ÉTÉ, 2023).

Pour les secteurs d'activité couverts par ces centrales d'achat, nous notons que 6 d'entre elles opèrent dans le domaine de l'informatique et des nouvelles technologies (constituant 50% des répondants), 4 dans les domaines des assurances (33%) ainsi que de la bureautique et des fournitures de consommables (33%), 3 dans les services d'entretien et de réparation (25%), et 2 dans les domaines de la consultance et du conseil en architecture (17%), ainsi que dans la logistique et le transport (17%).

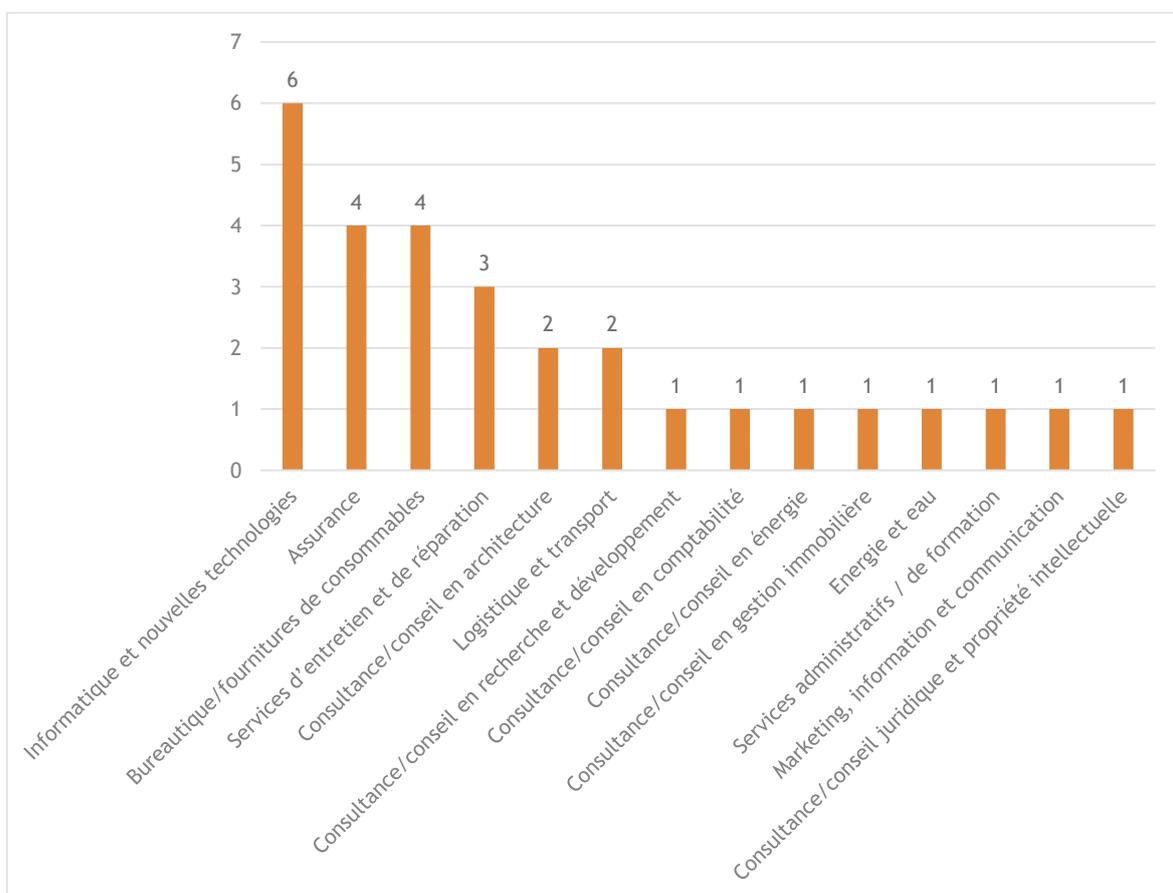


FIGURE 24 : SECTEURS D'ACTIVITÉ DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHATS. (ÉTÉ, 2023).

La consultance et le conseil aussi bien juridique qu'en matière de propriété intellectuelle (IP) ou en recherche et développement, comptabilité, énergie, et gestion immobilière sont, à chaque fois, couverts par une seule centrale d'achat (il ne s'agit jamais de la même). Il en est de même quant aux secteurs de l'énergie et de l'eau, des services administratifs et de formation ainsi que du marketing, de l'information et de la communication.

La majorité des centrales d'achat (67%) prestent au service de provinces et d'administrations communales, 58% d'entre elles au service des CPAS, 42% au service des zones de secours/police ainsi que des ASBL, et 33% sont actives auprès d'intercommunales. Un tiers (33%) des répondants ont également indiqué agir pour des écoles, des SLSP, des hôpitaux, des OIP et des mutuelles.

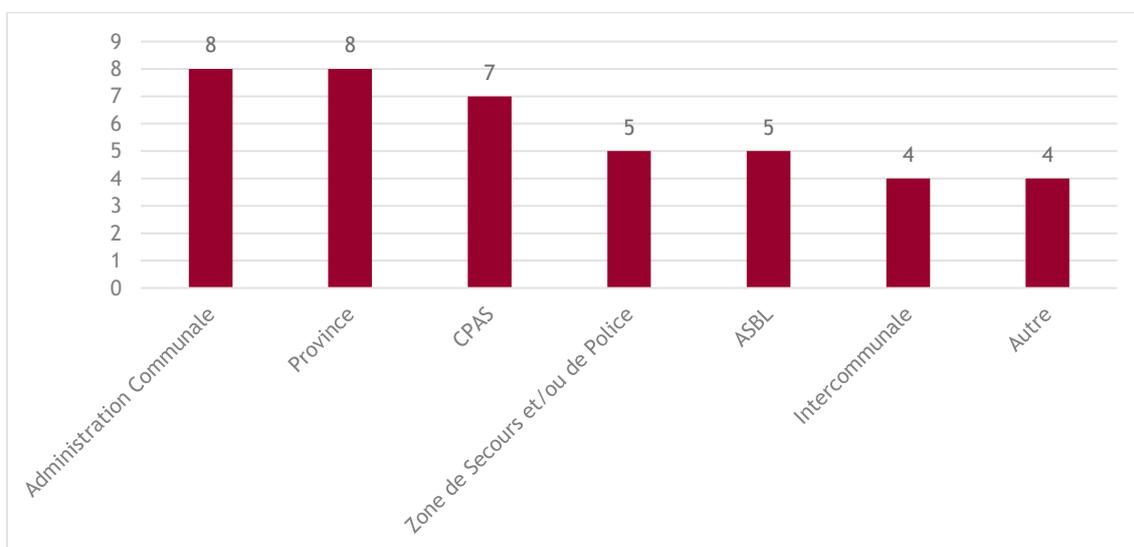


FIGURE 25 : TYPE D'ADHÉRENT DES CENTRALES D'ACHAT AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHAT. (ÉTÉ, 2023).

3.1.2. ACTIVITÉS DES CENTRALES D'ACHAT

L'ensemble des répondants a indiqué revêtir la qualité de centrale d'achat de type intermédiaire, c'est-à-dire, de mener des procédures de passation destinés à des pouvoirs adjudicateurs. Il y a lieu de noter qu'un quart des répondants estime réaliser des activités d'achat auxiliaires (qui consistent à fournir un appui aux activités d'achat principales).

Comme stipulé dans l'introduction du présent rapport, notre questionnaire était structuré en alignement avec le cycle de vie d'un marché, que nous détaillons ci-dessous.



PROSPECTION DU MARCHÉ

Pour mieux cerner ses besoins, la centrale d'achat indique entrer en contact avec un éventail d'entreprises, allant de 3 à 44, avant de lancer un marché. Néanmoins, la valeur médiane est de 4 entreprises.

 RÉDACTION DES DOCUMENTS DU MARCHÉ

Le nombre d'adhérents manifestant de l'intérêt pour chaque marché lancé par la centrale d'achats varie entre 25% et 100%, avec une médiane de 55%.

 LANCEMENT ET PARTICIPATION AU MARCHÉ

En règle générale, la centrale d'achat initie un nombre de marchés annuels oscillant entre 1 et 15, avec une médiane établie à 3 par an.

 ATTRIBUTION DU MARCHÉ

Le nombre moyen de marchés attribués par an est équivalent au nombre moyen de marchés lancés par an. Par ailleurs, le nombre d'offres réceptionnées par marché attribué par la centrale se situe dans une fourchette de 1 à 6, avec une médiane de 3.

 EXECUTION ET SUIVI DU MARCHÉ

Après la conclusion du marché, un nombre variant entre 1 et 250 adhérents recourent au marché ou effectuent des commandes, présentant une médiane de 20 adhérents. Ces derniers effectuent entre 10 et 1000 commandes par an, avec une médiane annuelle de 80 commandes.

Pour rappel, comme exposé dans l'enquête à destination des pouvoirs locaux, 22% des adhérents recourent à des centrales d'achat mais ne commandent pas. Ceci offre des indications sur les valeurs extrêmes observées ci-dessus.

3.1.3. OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CENTRALES D'ACHAT

Parmi les objectifs poursuivis par les différentes centrales d'achat, l'ensemble des répondants s'accordent sur le fait qu'arrive en première position la réduction, pour les PAB, de la charge administrative et des risques liés à l'attribution ».

« Permettre de réduire le prix des biens et services » (92%) et « offrir une expertise » (92%) sont les autres objectifs les plus sollicités par les répondants.

À l'inverse, « (avoir de l'intérêt à) encourager le recours à des clauses durables (sociales ou environnementales) » (75%) et « (avoir de l'intérêt à) faciliter l'accès au marché public des entreprises locales » (58%) sont les objectifs les moins convoités par les répondants.

Les répondants considèrent neutre l'objectif « (Avoir de l'intérêt à) faciliter l'accès au marché public des PME », avec 50% le jugeant important et 50% non-important.

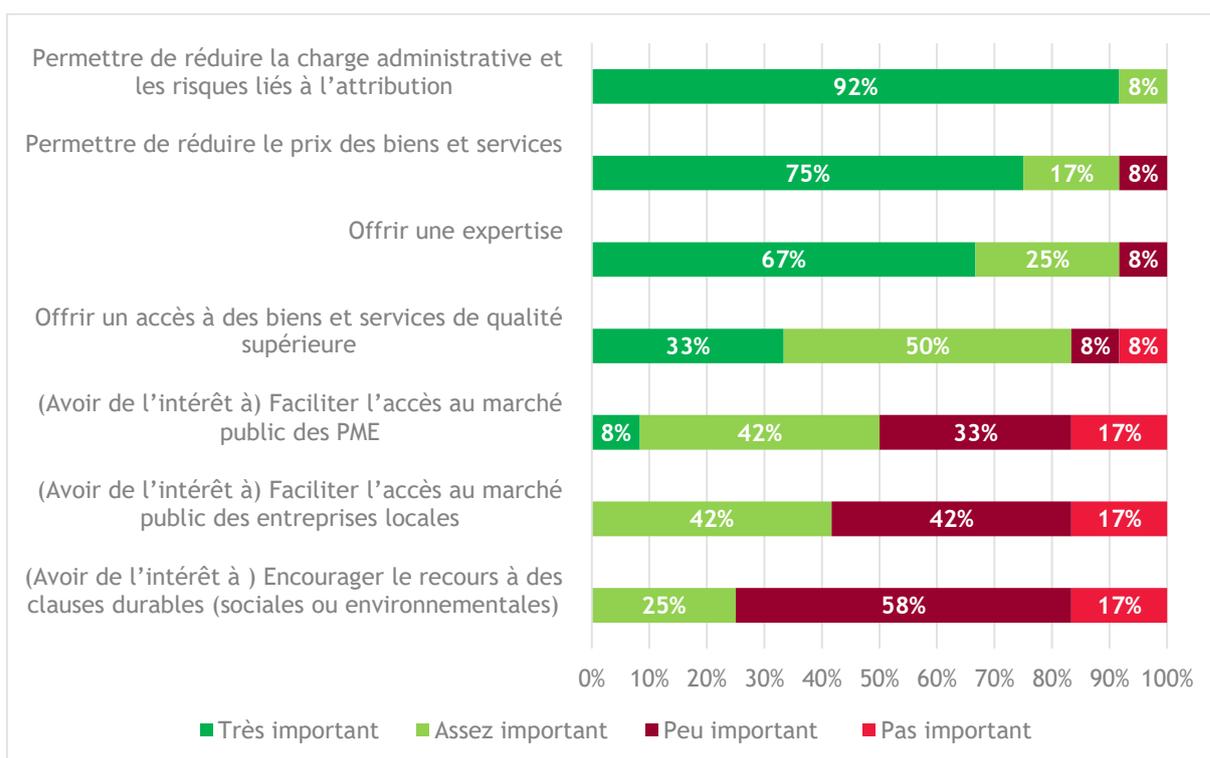


FIGURE 26 : RAISONS DE REVÊTIR LA QUALITÉ DE CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES CENTRALES D'ACHATS. (ÉTÉ, 2023).



Les bénéficiaires des services des centrales d'achat sont majoritairement des Provinces, des administrations communales et des CPAS. Le domaine d'activités des centrales couvre l'informatique et les nouvelles technologies, les assurances, la bureautique et les fournitures de consommables, ainsi que les services d'entretien et de réparation, opérant à l'échelle de l'ensemble du territoire wallon. Pour ce faire, la centrale d'achat mobilise, en moyenne, 3,75 ETP spécifiquement dédiés à ses activités.

L'encouragement du recours aux PME dans les marchés publics suscite des opinions mitigées parmi les centrales d'achat. À *contrario*, nous observons un manque d'enthousiasme quant à l'insertion de clauses durables.

3.2. SOLLICITATION DES CENTRALES D'ACHAT EN WALLONIE

L'objectif de cette sollicitation est d'observer l'organisation et le fonctionnement de centrales d'achat wallonnes de manière plus précise, à travers quatre thématiques :

- les objectifs fixés par la centrale ;
- les parties prenantes (gouvernance et partenariat) ;
- les ressources utilisées (humaines, financières, équipements et infrastructures) ;
- les processus mis en œuvre (approche adhérent, opérateur économique).

Cette analyse s'est réalisée par le biais d'entretiens, avec le(s) responsable(s) de centrales d'achat, et formalisés via la grille de lecture suivante :

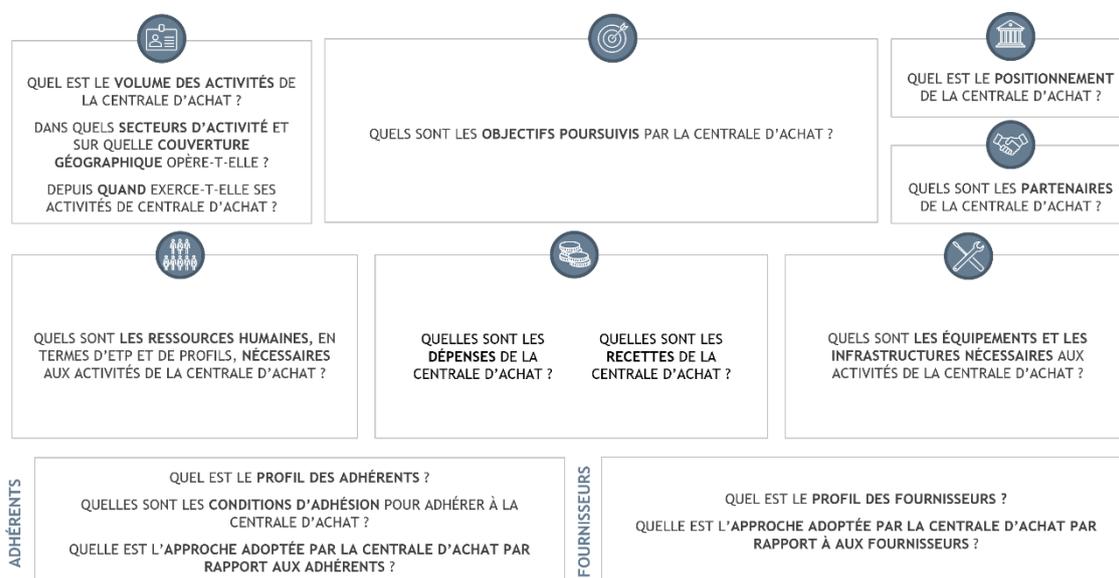


FIGURE 27 : GRILLE DE LECTURE DE SOLLICITATION DES CENTRALES D'ACHAT EN WALLONIE
 SOURCE : BDO.

Notons que, pour la rubrique relative aux objectifs poursuivis, celle-ci a été divisée en six catégories distinctes, à savoir :

- *Satisfaire ses propres besoins* : lorsque la centrale d'achat entend satisfaire prioritairement ses besoins.
- *Réaliser des économies d'échelle* : il s'agit de réduire le prix de vente des biens et des services par une augmentation du volume de vente.
- *Soulager la charge administrative des adhérents* : lorsque la centrale d'achat a été initialement créée dans le but d'aider des acteurs publics à réaliser leurs achats.
- *Offrir un accès à des biens et services de qualité supérieure* : il s'agit d'améliorer la qualité des biens et des services en raison d'un volume de vente important.
- *Faciliter l'accès au marché public des PME* : lorsque les soumissionnaires aux marchés lancés par la centrale s'avèrent être des TPE et PME.
- *Encourager le recours à des clauses durables* : lorsque les clauses prescrites dans les marchés lancés par la centrale répondent à des critères éthiques, environnementaux et/ou sociaux.

Dans l'analyse qui suit, un curseur a été mis en place pour évaluer l'intensité de ses objectifs, par exemple, comme suit : 

Concernant la rubrique sur le positionnement des centrales d'achat, commençons par revisiter les différents types de ces structures, présentés ci-dessous.

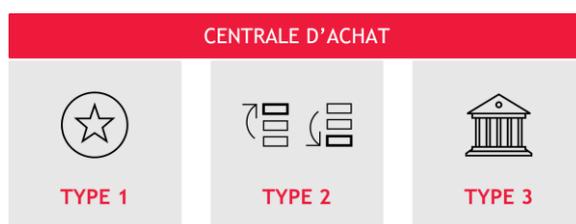


FIGURE 28 : TYPE DE CENTRALE D'ACHAT
SOURCE : BDO.

- **Type 1** : La centrale d'achat représente une structure indépendante créée dans le dessein de mener des activités de centralisation.
- **Type 2** : La centrale d'achat se greffe aux activités d'une institution déjà existante. Soulignons que l'ensemble des centrales d'achat examinées dans cette section appartient à cette catégorie. Cependant, une distinction entre ces dernières réside dans la nature de leurs activités :
 - *Soit primaire*, entreprises pour répondre à des besoins de manière prioritaire.
 - *Soit secondaire*, entreprises à l'occasion en fonction des demandes qui se manifestent.
- **Type 3** : Lorsque, par exemple, une administration communale assume le rôle de centrale d'achat pour répondre aux besoins de son CPAS. La temporalité associée est caractérisée par une fréquence limitée, tel qu'un marché lancé chaque année.

Par ailleurs, des éléments graphiques illustreront la grille de lecture dès lors que le texte qui précèdera les icônes ci-dessous s'avèrera, pour la centrale d'achat en question, être :

✔ *Vrai* ✘ *Faux* ⚠ *À mitiger*

Nous vous présentons, dans les sections qui suivent, les six centrales d'achats interrogées.

3.2.1. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE (SPW)

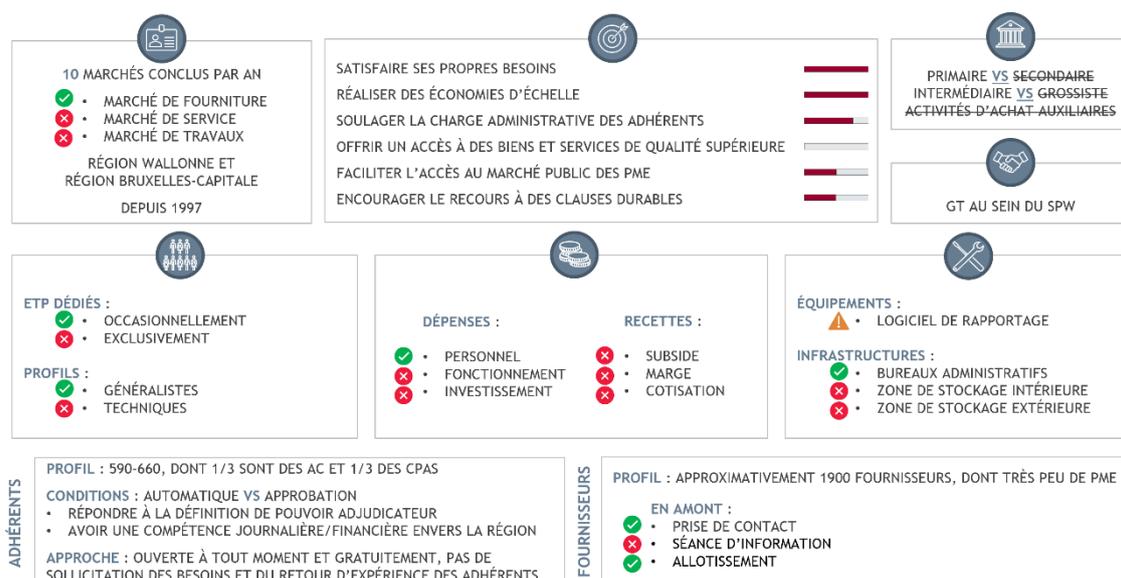


FIGURE 29 : SOLlicitation DES CENTRALES D'ACHAT DU SERVICE PUBLIC DE WALLONIE
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LE SPW, (18 OCTOBRE 2023).

 CARTE D'IDENTITÉ

Le Secrétariat Général du Service Public de Wallonie (SPW) administre trois centrales d'achat distinctes. La première se concentre sur les biens mobiliers, la seconde sur les produits informatiques, et la troisième sur la démarche "Ensemble, Simplifions". En moyenne, ces centrales d'achat comptent entre 30 et 40 marchés lancés dont 10 sont renouvelés chaque année. Ceci s'explique par le fait que les marchés initiés au sein des centrales d'achat s'étendent généralement sur une durée de plusieurs années.

Il arrive, toutefois, que le SPW ne soit pas en mesure de conclure un marché car il fait usage de la procédure ouverte avec publicité européenne. Or, la rigidité de cette dernière peut mener à des situations où aucune offre régulière n'est reçue.

Ces centrales d'achat opèrent dans divers secteurs liés à la fourniture tels que le mobilier et les fournitures de bureau, les équipements de protection individuelle, les véhicules automobiles (pneus et cartes essence), les denrées alimentaires, et d'autres encore. Il convient de noter que le SPW couvre le territoire de la Région Wallonne, et, comme détaillé ultérieurement, de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le SPW a commencé à jouer le rôle de centrale pour la première fois en 1997, époque où il n'existait pas de régime juridique spécifique applicable à celle-ci.

 OBJECTIFS

Les centrales d'achat ont pour objectif premier de répondre à 100% de leurs besoins internes. Toutefois, cette démarche se heurte actuellement aux besoins transversaux et conséquents, engendrés par la taille considérable du SPW. De plus, le SPW cherche activement à réaliser des économies d'échelle en jouant sur les volumes, renforçant ainsi sa position lors des négociations avec les opérateurs économiques.

En parallèle, les centrales d'achat ont également pour mission d'assister les communes qui ne disposent pas toujours des ressources budgétaires nécessaires pour recruter des experts chargés de la passation de leurs marchés publics, contribuant ainsi à alléger la charge administrative pour ces entités. Il est important de noter que les besoins spécifiques des adhérents ne sont cependant pas pris en compte lors de la définition de ceux-ci, et que l'enrichissement des centrales n'est pas un objectif poursuivi.

Le SPW reconnaît l'importance des thèmes liés aux PME et à la durabilité. Bien qu'il soit sensible à ces sujets, il doit faire face à des contraintes logistiques et opérationnelles, parfois en contradiction avec ces préoccupations. À titre d'exemple, les volumes demandés ne favorisent pas nécessairement les TPME/PME, et il existe même des situations monopolistiques, avec des grandes entreprises, difficiles à contourner.

 GOUVERNANCE

Les centrales d'achat du SPW ont été créées pour, comme explicité ci-dessus, répondre à ses besoins transversaux. Elles réalisent donc des activités de centralisation de manière primaire.

Elles sont de type intermédiaire, c'est-à-dire, qu'elles passent des marchés « au nom et au compte de ». Il n'y a dès lors pas de gestion de stock ou de livraison assurée par le SPW.

Elles ne réalisent pas d'activités d'achat auxiliaires.



PARTENAIRES

Un groupe de travail intégrant les trois centrales d'achat du SPW a été créé dans le but d'instaurer une collaboration étroite entre celles-ci. Divers projets ont été initiés: citons de manière non-exhaustive l'harmonisation des conventions d'adhésion, l'uniformisation de la liste des bénéficiaires, ainsi que l'amélioration de la gestion administrative des marchés conclus par le biais des centrales d'achat. À terme, l'objectif est également d'établir un canal de communication privilégié, au travers d'une boîte mail sécurisée, pour faciliter les échanges avec les pouvoirs locaux.



RESSOURCES HUMAINES

Les centrales d'achat du SPW sont composées d'une équipe d'environ 8 personnes, correspondant à 5 ETP. Parmi eux, 2 personnes (1 ETP) se consacrent à la gestion administrative, tandis que 6 personnes (4 ETP) sont dédiées à la gestion des achats. Il est à noter que chaque membre de l'équipe ne travaille pas exclusivement pour les centrales d'achat, mais apporte occasionnellement sa contribution à leurs activités.

Environ 30% des agents possèdent des compétences juridiques et 70% présentent des profils économiques ou administratifs. Aucun des agents ne possède un profil technique, dans le sens où aucune compétence ou expertise en matière de travail manuel ou de logistique n'est présente. La dynamique d'embauche du SPW se caractérise par le recrutement de profils généralistes, qui sont ensuite assignés, à l'opportunité, à des tâches en lien avec les centrales.



RESSOURCES FINANCIÈRES

Le SPW reconnaît uniquement des frais de personnel. Selon lui, aucune dépense n'est octroyée pour son fonctionnement et/ou ses investissements.

Il opère sur fonds propres. Aucun subside dédicacé, aucune marge sur les produits et aucune cotisation de la part des adhérents n'est perçu pour financer l'activité de centrale d'achat. De plus, aucune allocation budgétaire n'est expressément attribuée, étant donné que cette activité est exercée de manière complémentaire.



ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

Les centrales d'achat ne comptent ni équipement, ni infrastructure spécifique. Etant de type intermédiaire, leurs activités sont réalisées dans les bureaux administratifs du SPW et se greffent actuellement sur sa plateforme informatique existante.

APPROCHE ADHÉRENT

Le SPW compte actuellement 590 adhérents actifs et 70 autres en attente de renouvellement de leur convention, totalisant ainsi près de 660 adhérents au total. Parmi eux, environ 230 sont des communes et 205 des CPAS. Les autres comprennent des entités telles que des associations chapitre XII, des Provinces, des cabinets ministériels, ainsi que des OIP, des hôpitaux, des ports autonomes, l'IFAPME, ou encore la RTBF.

Les communes et les CPAS wallons sont automatiquement membres, tandis que l'adhésion des UAP de type 1 et certains de type 2 est soumise à une approbation basée sur certains critères (actuellement en discussion). Ces derniers comprennent la nécessité de répondre à la définition de pouvoir adjudicateur et d'avoir une compétence quotidienne ou financière vis-à-vis de la Région. En d'autres termes, l'entité doit démontrer qu'elle dispose de la compétence nécessaire dans ses opérations quotidiennes ou de manière financière en relation avec la Région wallonne. Notons, toutefois, qu'un accord de coopération est établi avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, incluant ainsi la participation d'écoles à titre d'adhérents. Par ailleurs, il existe des adhérents historiques établis en Région de Bruxelles-Capitale.

L'adhésion aux centrales d'achat du SPW, qu'elle soit automatique ou soumise à approbation, est sans frais et ouverte à tout moment. Bien que la convention n'ait pas de durée définie, le SPW conserve le droit de la résilier moyennant un préavis de 3 mois. Il ne sollicite pas les besoins des adhérents en amont, ni leur retour d'expérience en aval, en raison de leur nombre important et des ressources limitées du SPW.

Précédemment, chaque centrale d'achat du SPW gérait sa propre liste d'adhérents et effectuait une vérification des demandes d'admission de manière indépendante. Il est désormais envisagé de mettre en place une approche mutualisée au travers d'une demande d'adhésion formelle. L'introduction récente de l'obligation de manifestation d'intérêt conduit à l'absence de données statistiques sur les activités réelles des membres, notamment en ce qui concernent les commandes réellement effectuées. Ceci entraîne une difficulté de rapporter.

APPROCHE FOURNISSEUR

Près de 1900 opérateurs économiques sont identifiés comme adjudicataires des centrales d'achat, parmi lesquels quelques-uns, de manière marginale et selon le SPW, sont des PME.

En préparation du lancement d'un marché, le SPW prospecte les soumissionnaires potentiels dans la mesure du possible, en fonction des contraintes de délai (à flux tendu à l'heure actuelle). Cette démarche vise à établir des relations positives avec les fournisseurs. Afin de faciliter la collaboration, des fiches thématiques basées sur des bonnes pratiques liées à la prospection ont été mises en place. Dans ce cadre, le SPW sollicite les spécifications techniques auprès des opérateurs économiques qui ont répondu à des procédures antérieures. Dans l'ensemble, le SPW ne dispose pas d'une stratégie d'achat formelle et des lignes directrices correspondantes, bien que des efforts soient en cours pour professionnaliser cette démarche.

Le SPW s'efforce d'allotir au maximum ses marchés, en considérant les contraintes logistiques potentielles et en tenant compte du nombre limité de ressources disponibles pour l'analyse et la gestion des marchés. De fait, un agent est assigné à la responsabilité complète du processus, aussi bien à la phase initiale de lancement qu'à l'exécution finale du marché.

3.2.2. SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT (SWL)

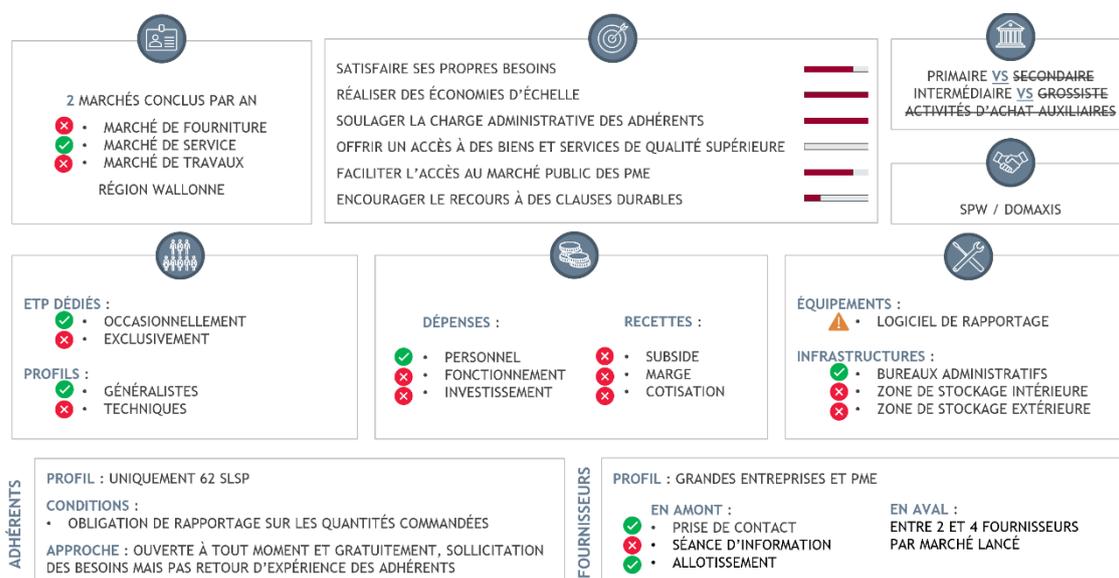


FIGURE 30 : SOLLICITATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LA SWL, (11 OCTOBRE 2023).

CARTE D'IDENTITÉ

Actuellement, la centrale d'achat de la SWL conclut, en moyenne, deux marchés par an, bien que son objectif soit de se développer davantage. Ce chiffre s'explique par la nature à long terme des marchés initiés par la centrale d'achat.

Elle se concentre principalement sur la réalisation de marchés de services, notamment dans des domaines tels que le RGPD, l'acquisition et la location modulaire, l'accompagnement et le déménagement des locations, les certificats PEB, les services notariaux, juridiques, d'ingénierie et d'audit énergétique, la rénovation d'immeubles inoccupés, le nettoyage des lancements, le contrôle de détection incendie, l'analyse des sols, et la coordination de sécurité et de santé. Ces marchés se révèlent être une priorité technique soulignée par les adhérents, comme expliqué ci-dessous. De manière sporadique, la centrale d'achat réalise des marchés de fournitures, notamment pour les équipements de protection individuelle.

Elle opère en Wallonie étant donné que les SLSP sont répartis sur l'ensemble du territoire.

OBJECTIFS

La mission première de la centrale d'achat est d'apporter un soutien aux SLSP dans la passation des marchés publics, notamment en raison des ressources limitées de celles-ci, principalement, sur le plan juridique.

Réaliser des économies d'échelle est un aspect important pour la SWL, qui vise également à prendre en charge la passation de marchés à son propre bénéfice.

Elle montre un intérêt particulier pour la thématique des PME, travaillant sur des initiatives visant à simplifier les documents de marché pour faciliter la compréhension des procédures de

passation des marchés publics. Elle envisage actuellement la création d'un guide à destination des opérateurs économiques, illustré de captures d'écran, pour les orienter durant le processus de passation.

Par ailleurs, bien que la durabilité soit un sujet d'intérêt, elle se prête moins aux marchés lancés en centrale d'achat par la SWL.



GOUVERNANCE

La centrale d'achat a été créée afin d'accompagner les SLSP dans leurs activités, en soulageant leur charge administrative. Elle réalise donc des activités de centralisation de manière primaire.

La SWL agit en tant qu'intermédiaire, c'est-à-dire, qu'elle passe des marchés destinés à des pouvoirs adjudicateurs et éventuellement pour elle-même.

En tant que centrale d'achat, elle ne réalise pas d'activités d'achat auxiliaires.



PARTENAIRES

La SWL est étroitement liée avec le SPW, notamment par sa présence dans le Comité de Pilotage de cette étude.

Elle entretient également une collaboration avec DOMAXIS, une centrale d'achat créée par les SLSP. Cette collaboration se manifeste au travers de la passation de marchés qui vient compléter l'action de la SWL. Un alignement préalable est donc opéré dans le but de rationaliser la charge de travail des deux entités centralisatrices.



RESSOURCES HUMAINES

Trois personnes, représentant de 2 à 3 ETP, contribuent de manière occasionnelle aux activités de la centrale d'achat. Leur formation de base se situe dans le domaine juridique, économique, ou psychologique. Il est à noter qu'aucun ouvrier, ni logisticien ne fait partie de l'équipe de la centrale.



RESSOURCES FINANCIÈRES

En ce qui concerne les dépenses, la SWL enregistre exclusivement les frais de personnel. De même, du côté des recettes, elle ne perçoit aucun subside spécifique, n'engendre aucune marge sur les produits et ne sollicite aucune cotisation auprès de ses adhérents.



ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

Hormis ses bureaux administratifs, la centrale d'achat de la SWL ne dispose ni d'équipement, ni d'infrastructure. Toutefois, elle explore actuellement les possibilités de rapportage par le biais de la plateforme d'e-procurement. Il est, en effet, envisagé d'acquérir un logiciel interne dans cette perspective.

APPROCHE ADHÉRENT

Toutes les SLSP, au nombre de 62, sont membres de la centrale d'achat, qui leur est exclusivement réservée. Le nombre d'adhérents et cette exclusivité s'expliquent par les contraintes en matière de ressources internes auxquelles chaque SLSP fait face. Elle s'explique vraisemblablement également par la compétence territoriale et matérielle de la SWL.

Il nous est précisé que l'adhésion est facultative, qu'elle peut se faire à tout moment et de manière gratuite. Récemment, la SWL a instauré une convention d'adhésion générale, simplifiant ainsi le processus qui nécessitait auparavant une convention distincte par chaque marché.

En contrepartie, les SLSP ont l'obligation de fournir des rapports concernant les quantités réellement commandées.

En amont, la SWL a mené un sondage auprès de ses adhérents, auquel deux tiers d'entre-eux ont répondu, proposant une liste de marchés potentiels. Les résultats ont permis d'établir un classement des 10 marchés prioritaires sur lesquels la centrale d'achat se concentre. La SWL observe cependant un faible retour de la part de ses adhérents et envisage le développement d'outils pour remédier à cette situation.

APPROCHE FOURNISSEUR

Bien que beaucoup de fournisseurs soient de grandes entreprises, il arrive régulièrement que des PME répondent aux marchés lancés par la centrale d'achat. Tel est notamment le cas dans le secteur des certificateurs PEB. Cependant, il convient de noter que cette configuration du marché est inhérente à la taille de ce type d'entreprises et ne résulte pas d'une initiative particulière de la part de la centrale.

La SWL n'effectue pas de prospection stricte en amont, mais elle prend l'initiative d'engager des conversations téléphoniques avec des soumissionnaires potentiels pour recueillir leurs opinions, notamment sur les critères de sélection. Pour allouer ses marchés, elle adopte une approche basée à la fois sur des critères géographiques (les provinces) et des critères techniques, visant ainsi à maximiser le nombre de soumissionnaires.

En moyenne, les procédures de passation lancées par la SWL attirent entre 2 et 4 soumissionnaires par marché. Cependant, pour certains spécifiques, ce nombre peut atteindre jusqu'à 10, dépendant fortement du service concerné. C'est notamment le cas, par exemple, pour l'acquisition et la location modulaire ainsi que pour des activités en rapport avec le RGPD.

3.2.3. OFFICE WALLON DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI (FOREM)

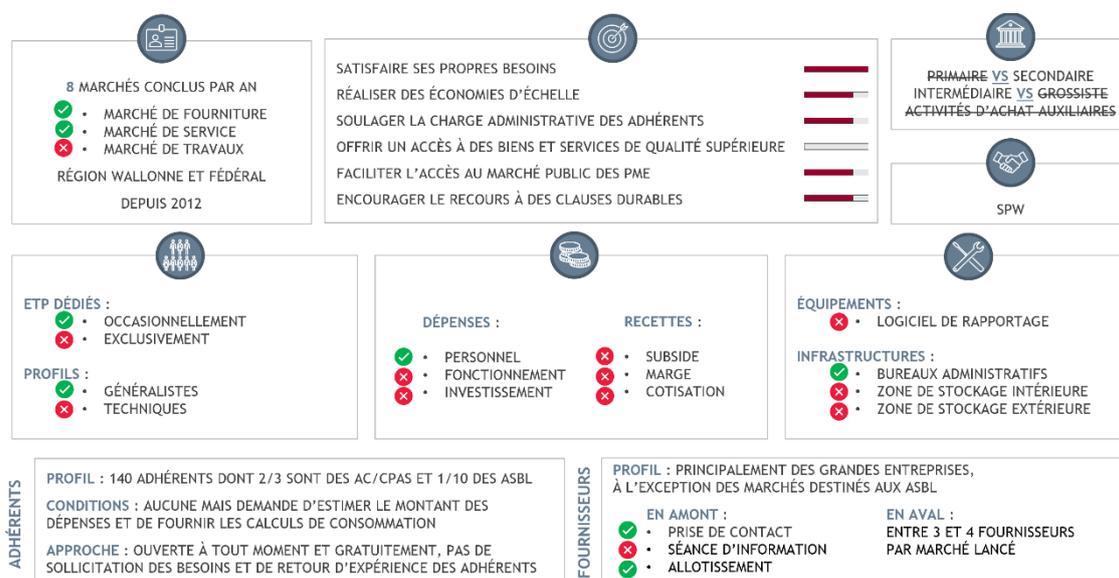


FIGURE 31 : SOLlicitation DE LA CENTRALE D'ACHAT DE L'OFFICE WALLON DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LE SPW, (23 OCTOBRE 2023).

CARTE D'IDENTITÉ

La centrale d'achat du FOREm conclut, en moyenne, 8 marchés par an.

La moitié des marchés de la centrale a pour objet des fournitures, telles que des articles de papeterie et de bureautique, des vêtements de travail, des chaussures de sécurité, du matériel informatique, etc. L'autre moitié concerne des marchés publics de services, tels que des services de nettoyage et de maintenance, des solutions informatiques, des travaux d'aménagement extérieur et du bâtiment, etc. Elle ne lance des marchés publics de travaux que de manière exceptionnelle.

La plupart des marchés passés en centrale d'achat, soit entre 85% et 90%, sont lancés en Région Wallonne. Néanmoins, il peut arriver que des marchés informatiques soient également ouverts en dehors de cette région, notamment au niveau fédéral.

L'activité de centralisation existe au sein du FOREm depuis 2008, soit près de 15 années.

OBJECTIFS

La centrale a comme priorité de répondre aux besoins du FOREm lui-même, puis à ceux des ASBL liées à la formation, et, enfin, à ceux d'autres acteurs publics. Cette orientation découle d'une volonté d'assister les centres de formation et les acteurs gravitant autour du FOREm, qui peuvent manquer de la structure et de l'expertise nécessaires pour passer des marchés publics, parfois spécifiques.

Le recours à la centrale permet également de bénéficier de tarifs plus avantageux.

La prise en compte de la thématique des PME est intégrée dans chacun des marchés lancés par le FOREm, bien que certains ne soient pas spécifiquement ciblés pour ce type d'opérateurs économiques. A cet effet, la centrale réalise des actions de prospection envers les PME, comme démontré ci-dessous.

La durabilité est également une préoccupation majeure pour le FOREm, qui cherche à l'intégrer dès que possible. À cette fin, l'équipe se forme régulièrement sur les aspects liés à la durabilité dans les marchés publics.

Bien que n'allant pas jusqu'à qualifier de conflictuelle la relation entre le sujet des PME et celui de la durabilité, le FOREm souligne que certaines clauses (par exemple, celles sociales) dans les marchés de travaux peuvent, selon lui, compromettre la participation des PME à ce type de marchés.



GOUVERNANCE

Le FOREm ne se considère pas intrinsèquement comme étant une centrale d'achat, ou du moins, ne se positionne pas en tant que telle sur le territoire wallon. Selon son point de vue, elle n'a pas été instituée pour l'être et lance donc des marchés en centrale d'achat de manière secondaire, sans disposer d'une stratégie de développement formalisée à cet égard.

Elle est de type intermédiaire et ne réalise pas d'activités d'achat auxiliaires. Une impulsion politique serait à l'origine de mise en œuvre de l'activité de centrale d'achats.



PARTENAIRES

Le FOREm entretient des relations positives avec le SPW. Il existe, de fait, une collaboration tacite malgré qu'aucun objet ne soit formalisé.

Cette corrélation constructive se traduit également par la présence du FOREm dans le Comité de Pilotage de cette étude.



RESSOURCES HUMAINES

La cellule des marchés publics du FOREm est constituée de 20 à 25 personnes, équivalent à 17 ETP. Environ un tiers de cette équipe se consacre aux activités liées à la centrale d'achat.

Ces membres s'occupent à la fois des tâches administratives et de la réflexion autour de la prospection du ou des marchés à lancer. Auparavant désignés sous le vocable d' "acheteurs", ils sont désormais appelés "prescripteurs de clauses techniques", soulignant leur rôle prépondérant dans l'interaction avec les fournisseurs en amont, en particulier concernant les aspects techniques. Ils sont également responsables de la collecte des besoins principaux des ASBL associées au FOREm.

Les profils sont généraux, de nature universitaire, et proviennent de divers horizons, avec deux juristes qui se chargent de la relecture des documents des marchés et des décisions.

 RESSOURCES FINANCIÈRES

L'activité de la centrale d'achat ne fait pas l'objet d'un budget spécifiquement dédié. Son organisation est totalement intégrée à la cellule des marchés publics. Elle est donc gérée en tant qu'opération blanche, sans générer de recettes.

En matière de dépenses, l'accent est mis principalement sur les salaires. Actuellement, il n'existe pas d'évaluation du temps consacré par les employés aux activités spécifiques de la centrale d'achat. Cette situation découle du fait que les agents sont principalement engagés dans des missions liées aux marchés publics, sans distinction.

 ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

La centrale d'achat ne possède ni équipement, ni infrastructure spécifique, se limitant à son bureau administratif. Elle considère que de telles possessions ne sont pas nécessaires selon la nature de ses activités.

APPROCHE ADHÉRENT

Environ 140 organismes sont affiliés à la centrale d'achat du FOREm, regroupant des administrations communales, des CPAS, des zones de police et/ou de secours, des intercommunales, des ASBL, des hôpitaux, des universités, des chambres de représentants, etc. Près de 80 % de ces entités sont des administrations communales et des CPAS.

Aucune condition spécifique n'est imposée pour adhérer à la centrale d'achat. Cependant, le FOREm sollicite des adhérents une estimation du montant de leurs dépenses et leur autorisation pour permettre aux opérateurs économiques remportant les marchés de fournir des informations relatives aux commandes passées.

L'adhésion à la centrale d'achat est gratuite, ouverte en tout temps, et accessible à tout pouvoir public dès qu'il s'agit du secteur de l'informatique. En revanche, pour les fournitures et autres services, le FOREm limite l'accès aux ASBL, qui sont au nombre d'environ 15.

La centrale d'achat fonctionne marché par marché, cela signifie que le FOREm évalue les avantages et les inconvénients avant de lancer chaque marché en centrale dans le but de limiter la charge de travail en aval.

Lorsqu'un marché est lancé, le FOREm envoie un courriel aux adhérents potentiels. Les conventions sont donc établies marché par marché, mais il est envisagé de les conclure pour une durée déterminée à l'avenir. Une fois la convention signée, l'organisme peut bénéficier du marché.

APPROCHE FOURNISSEUR

Les adjudicataires de la centrale d'achat sont principalement des grandes entreprises, à l'exception des marchés destinés aux ASBL, où l'on trouve davantage, selon le FOREm, de PME.

Le FOREm adopte une approche proactive en envoyant le descriptif du marché en amont aux opérateurs économiques, afin d'engager un échange préliminaire pour évaluer la pertinence de

leurs propositions. Par ailleurs, la centrale d'achat mène des actions de prospection ciblées envers les PME, dont le retour est positif, dès lors que certaines (petites) PME participent à certains marchés, tels que ceux liés aux chaussures de sécurité et à l'entretien des abords.

L'équipe active au sein de la centrale manifeste le désir d'impliquer davantage les PME, en reconnaissant que cette démarche pourrait engendrer des limitations pour certains marchés, notamment par rapport aux références et à la capacité financière demandés. Elle a d'ailleurs mené des investigations pour comprendre les raisons pour lesquelles les PME ne répondaient pas aux marchés lancés en centrale d'achat. Les principales barrières identifiées comprennent :

- la charge administrative croissante ;
- la célérité dans la finalisation d'un contrat dans le secteur privé ;
- la complexité du système de facturation ;
- l'incompatibilité entre les critères de sélection et la capacité financière des entreprises ;
- les contraintes de trésorerie ;
- les difficultés d'évaluation, pour elle, du coût-bénéfice des marchés.

De fait, les PME, confrontées à des échéances courtes et à des risques financiers importants en raison de l'insuffisance des commandes, expriment souvent leur incapacité à consacrer le temps nécessaire à la réponse aux marchés publics. Selon celles-ci, répondre à un marché public exige un investissement en temps équivalent à celui nécessaire pour 4 offres dans le secteur privé.

Le FOREm s'efforce de réaliser un allotissement maximal de ses marchés, bien que cela dépende largement de la nature spécifique des acquisitions. Néanmoins, cette pratique ne garantit pas systématiquement un accès accru aux PME en raison des volumes requis.

En moyenne, 3 à 4 fournisseurs répondent aux marchés lancés en centrale par le FOREm.

3.2.4. PROVINCE DE HAINAUT

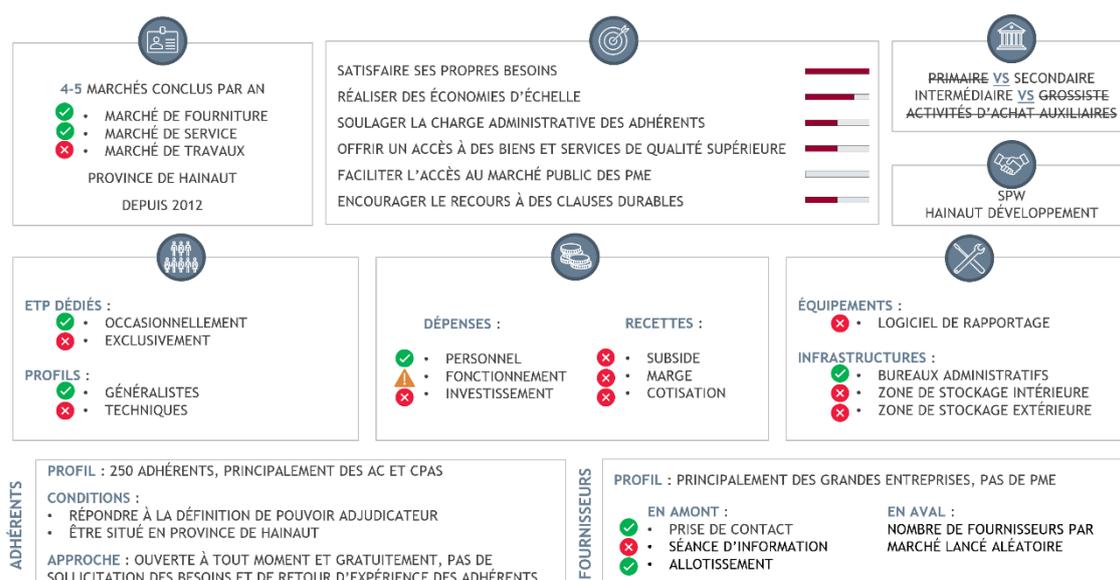


FIGURE 32 : SOLlicitation DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA PROVINCE DE HAINAUT
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LA PROVINCE DE HAINAUT, (16 NOVEMBRE 2023).

 CARTE D'IDENTITÉ

La centrale d'achat de la Province de Hainaut conclut en moyenne entre 4 et 5 marchés par an, avec une variation significative d'une année à l'autre, allant de 1 à 2 marchés à 6 ou 7. Actuellement, elle gère un total de 17 marchés sur une période de 4 ans. Cependant, la centrale limite de plus en plus le nombre de marchés lancés, en raison d'une disparité entre ses besoins réels, estimés par exemple à 80.000 €, et la valeur totale du marché, atteignant parfois jusqu'à 4.000.000 € avec la prise en compte des besoins potentiels des adhérents. Cette situation entraîne une charge de travail très élevée, d'autant plus préoccupante compte tenu de la diminution du personnel au sein des services provinciaux.

La Province de Hainaut se spécialise principalement dans la réalisation de marchés de fournitures, englobant des domaines tels que la papeterie et la bureautique, les fournitures scolaires, l'informatique, les produits d'entretien, les appareils électroménagers professionnels, le gazole de chauffage, le carburant diesel, les contenants hygiéniques, etc. Elle effectue également, de manière marginale, des marchés de services, notamment pour la mise à disposition de tapis et la location de photocopieurs numériques.

Soulignons qu'elle opère exclusivement sur le territoire de la Province de Hainaut et ce, depuis 2012.

 OBJECTIFS

La principale mission de la centrale d'achat est de répondre à ses propres besoins initiaux, avant d'évaluer leur pertinence pour les adhérents. Bien que le rôle de la supra-communalité soit connexe et motivé par le désir de rendre service, l'engagement de la centrale envers ses adhérents demeure modéré. Ces derniers ont des motivations multiples, dont la recherche d'économies d'échelle, le comblement de lacunes en termes de connaissances et de technicité par rapport aux marchés publics, ainsi que l'accès à des conditions économiques plus avantageuses.

La thématique des PME s'avère complexe pour la centrale d'achat qui ne la considère pas dans ses propres marchés. Elle tente, néanmoins, de les inclure dans les marchés publics via Hainaut Développement.

Près de la moitié des marchés conclus par la centrale d'achat intègrent des clauses durables. Cependant, la complexité de ces marchés réside à la fois en amont, avec l'intégration des clauses durables dans les documents du marché, et en aval, lorsqu'il convient de les vérifier en exécution. À cet effet, bien que la Province ait déjà formulé plusieurs demandes à d'autres administrations, elle n'a jamais obtenu d'exemples de clauses sur lesquelles s'inspirer.

 GOUVERNANCE

En tant qu'intermédiaire, la Province effectue ses activités liées à la centrale d'achat de manière secondaire. Elle ne s'engage jamais dans des activités d'achat auxiliaires.



PARTENAIRES

La Province entretient une collaboration étroite avec Hainaut Développement, l'organisme responsable du développement territorial durable. Ce dernier a mis en place plusieurs outils de formation, financés notamment par le FEDER et spécifiquement conçus pour renforcer l'accessibilité des PME aux marchés publics.

Avant de lancer certains marchés, la Province de Hainaut vérifie préalablement si la centrale d'achats du SPW, à laquelle elle adhère, ne les a pas déjà pris en charge.



RESSOURCES HUMAINES

La cellule des marchés publics de la Province est composée de 8 membres, parmi lesquels 5 personnes (soit 2 ETP) sont impliquées dans les activités de la centrale d'achat. Aucun membre n'est exclusivement dédié à la centrale, et les responsabilités liées à cette dernière s'ajoutent à leurs tâches habituelles.

Il est important de souligner que travailler pour la centrale d'achat représente une évolution du poste au sein de la Province, impliquant des profils plus matures ayant une connaissance approfondie et une expérience reconnue dans le domaine des marchés publics. L'équipe présente une diversité de compétences, comprenant 2 juristes, 1 comptable, 1 professionnel du marketing et 1 secrétaire. Par le passé, l'équipe a également accueilli des profils issus de la gestion hôtelière et de la mécanique.

La Province est convaincue que, au-delà des connaissances théoriques, le métier s'apprend principalement sur le terrain, nécessitant à la fois un investissement conséquent et une motivation soutenue. Il est à noter que, pour les futurs recrutements, la centrale d'achat envisage d'engager un profil juridique en raison de la rapidité avec laquelle la législation évolue dans ce domaine.



RESSOURCES FINANCIÈRES

La centrale d'achat ne perçoit aucun subside supplémentaire, n'applique aucune marge sur les produits et ne collecte aucune cotisation auprès de ses adhérents. Selon elle, un service payant serait envisageable seulement s'il se traduisait par une amélioration notable de la qualité, ce qui, à l'heure actuelle, n'est pas réalisable en raison de contraintes de ressources.

Par ailleurs, aucune commission n'est perçue lorsque les adhérents sollicitent des conseils pour lancer leurs propres marchés, cette démarche étant réalisée dans l'intérêt de la supra-communalité.

Les coûts se concentrent principalement sur les dépenses liées au personnel, représentant un investissement en temps significatif, et occasionnellement sur des honoraires d'avocats pour la vérification de certains marchés.



ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

La Province de Hainaut tient à jour un registre des marchés conclus et de ses adhérents, sans

recourir à des rapports formels ni à un logiciel spécifique à cet égard. Elle aspire à la création d'un portail informatique permettant aux adhérents d'accéder aux documents des marchés, bien que la mise en œuvre de tels dispositifs nécessite des investissements financiers substantiels et une organisation logistique conséquente. Actuellement, le manque d'informatisation entraîne une gestion quotidienne à la marge.

Hormis les bureaux administratifs de la Province, aucune infrastructure n'est mobilisée dans les activités liées à la centrale d'achats.

APPROCHE ADHÉRENT

La centrale d'achat compte 250 adhérents, principalement des administrations communales et des CPAS, mais également une diversité d'organisations telles que des ASBL, des crèches, des hôpitaux, des universités, des zones de police et/ou secours, des intercommunales, etc.

Les conditions pour adhérer sont doubles : répondre à la définition de pouvoir adjudicateur et être situé en Province de Hainaut. Les services de la centrale d'achat sont mis à disposition des adhérents sans frais, et la Province est d'avis que la facturation des utilisateurs serait difficile à mettre en œuvre. Les adhérents ont la possibilité de s'inscrire à tout moment en se conformant à un règlement reconduit tacitement tous les trois ans.

Lorsqu'un marché est initié au sein de la centrale d'achat, la Province communique avec les adhérents par voie électronique, leur accordant un délai d'un mois pour manifester leur intérêt. Les besoins ainsi exprimés sont ensuite intégrés dans les documents du marché. Néanmoins, la gestion de cette communication pose des défis, car il peut arriver que les adhérents ne la remarquent pas, ou ne répondent pas dans les délais impartis. Généralement, la collaboration avec les adhérents s'achève après l'attribution des marchés. Toutefois, il est de plus en plus fréquent qu'ils sollicitent ultérieurement l'assistance de la centrale, notamment en cas de problèmes en exécution. De plus, lorsque les adjudicataires ajustent leurs prix ou modifient leurs articles, davantage de communication devient nécessaire pour tenir les adhérents informés.

Notons que la prise de conscience des marchés auxquels les adhérents ont souscrit n'est pas toujours universelle, les conduisant à solliciter fréquemment la centrale pour un rappel concis.

APPROCHE FOURNISSEUR

En moyenne, une PME, selon la Province, se présente à sa porte chaque semaine. Dans ces cas, le visiteur est redirigé vers Hainaut Développement, son agence de développement de l'économie et de l'environnement. Cette dernière a, d'ailleurs, publié en 2023 un guide¹¹ à destination des TPE/PME dans l'optique de leur fournir les clés pour comprendre les marchés publics belges.

En préparation du lancement d'un marché, la centrale d'achat prospecte des fournisseurs en fonction des besoins spécifiques du marché, notamment pour les fournitures à caractère écologique. Malgré la préférence de la Province d'allotir au maximum, certains marchés conservent des lots de taille conséquente, attirant principalement les grandes entreprises. Les PME, qui semblent déjà considérer que l'utilisation obligatoire de la plateforme informatique

¹¹ <https://www.hainaut-developpement.be/publication/marches-publics-guide-a-destination-entreprises/>

entraîne une surcharge administrative, analysent également la qualité du marché. Sur cette base, une PME tendra à ne pas répondre aux marchés où les critères sont particulièrement exigeants et où les volumes sont considérables.

Évaluer le nombre moyen de adjudicataires par marché est complexe pour la Province en raison de la présence d'attributaires multiples, ainsi que de la dépendance envers le type de marché. Par exemple, il y a plus de 10 fournisseurs dans le domaine de l'informatique, 4 à 5 pour le matériel audiovisuel, et 2 pour le mazout et le gasoil. Il est à noter, qu'au stade de l'analyse des offres, il est fréquent que les répondants omettent de signer le DUME, entraînant leur non-sélection.

3.2.5. PROVINCE DE LIÈGE

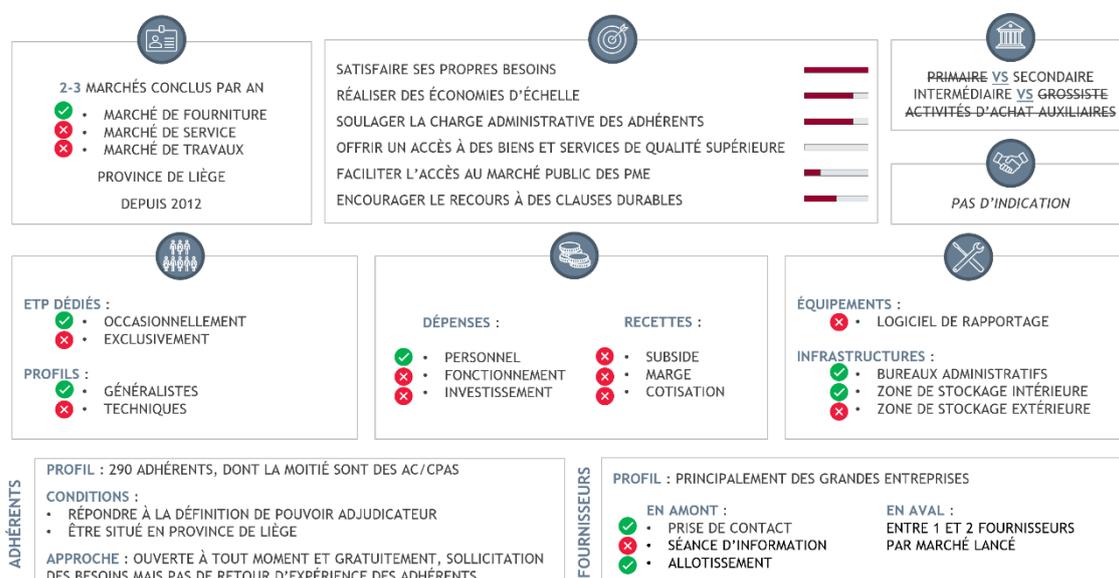


FIGURE 33 : SOLLICITATION DE LA CENTRALE D'ACHAT DE LA PROVINCE DE LIÈGE
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LA PROVINCE DE LIÈGE, (9 OCTOBRE 2023).

CARTE D'IDENTITÉ

La centrale d'achat de la Province de Liège conclut en moyenne entre 2 et 3 marchés par an.

Elle se spécialise dans la passation de marchés de fournitures, englobant des produits tels que le café, les boissons, les gobelets réutilisables, le sel de déneigement, le gaz et l'électricité, le carburant et les véhicules, les chapiteaux, ainsi que les fournitures scolaires.

Son activité se limite exclusivement au territoire de la Province de Liège et ce, depuis 2012.

OBJECTIFS

L'objectif principal de la centrale d'achat est de répondre aux besoins de la Province, en cherchant à réduire les coûts grâce à la mutualisation des achats (obtention de prix avantageux et optimisation des trajets). Cependant, il subsiste une incertitude quant à la réalisation d'économies effectives pour la Province.

Cette démarche s'inscrit également dans une volonté stratégique de soutenir les administrations communales dans leurs démarches en matière de commande publique.

Cette dernière aspire à obtenir des offres compétitives, alors qu'il existe une diminution des soumissionnaires, indépendamment des préoccupations liées aux PME. La concurrence reste limitée, suscitant une frustration de la part de la Province dans sa recherche d'offres adéquates. Avec ses 400 bâtiments dispersés sur l'ensemble de son territoire, elle impose aux fournisseurs attributaires la capacité de livrer à des emplacements variés, ainsi qu'à ceux des adhérents. Cette exigence peut être incompatible avec les préférences logistiques des PME, qui privilégient souvent la livraison en un endroit unique. Par ailleurs, il apparaît que ces dernières rencontrent des défis dans la compréhension et l'application de certains éléments des procédures de passation, telles que le DUME, la plateforme et la facturation électroniques, qui sont sources de complexité.

La centrale d'achat intègre des clauses durables dans ses marchés, dans la mesure du possible et sous réserve qu'elles ne soient pas contraignantes pour la centrale elle-même, en particulier dans le domaine de la papeterie et des fournitures de bureautique. Toutefois, elle rencontre des difficultés à concilier la promotion de la durabilité avec la nécessité de maintenir une offre diversifiée, compte tenu des contraintes spécifiques de certains secteurs, notamment sur le plan social.

Dans l'ensemble, que ce soit dans le contexte des PME ou de la durabilité, la Province cherche à trouver un compromis entre la rigueur des procédures et la nécessité d'encourager la participation de fournisseurs.



GOUVERNANCE

En tant qu'intermédiaire, la Province exerce ses activités liées à la centrale d'achat de manière secondaire. Elle ne se livre pas à des activités d'achat auxiliaires. Toutefois, bien qu'elle aspire à le faire pour davantage assister les communes, elle se heurte à des difficultés de recrutement de personnel.



PARTENAIRES

La centrale d'achat de la Province de Liège ne fait pas état de partenaire.



RESSOURCES HUMAINES

La cellule des marchés publics compte 16 collaborateurs, dont moins de 10 d'entre eux affectés à des tâches liées à la centrale d'achat. La Province ne dispose pas d'une estimation précise du nombre d'ETP que cela représente.

Les profils au sein de cette cellule englobent des compétences juridiques, logistiques, et même des profils géo-mathématiciens.

 RESSOURCES FINANCIÈRES

La centrale d'achat n'a pas de visibilité sur les dépenses spécifiquement allouées à ses activités, à l'exception des coûts liés au personnel. En ce qui concerne les recettes, la centrale d'achat ne bénéficie d'aucune subvention, de marge sur les produits, ni de cotisations provenant de la part des adhérents.

 ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

Les bureaux de la Province se situent sur deux sites distincts à Liège, englobant ainsi deux emplacements administratifs. En outre, elle dispose d'un espace de stockage dédié au sel de déneigement. À *contrario*, elle ne bénéficie d'aucune infrastructure dédiée.

APPROCHE ADHÉRENT

La centrale d'achat compte environ 290 adhérents, parmi lesquels 84 sont des administrations communales et 70 des CPAS. Les autres adhérents incluent des entités telles que des zones de police/secours, des régies communales, des intercommunales, des fabriques d'église, des SLSP, des universités, des ports et des ASBL.

Les conditions d'adhésion sont doubles : être un pouvoir adjudicateur et être situé sur le territoire provincial. Il est autorisé d'adhérer à tout moment, pour une durée indéterminée, et ce gratuitement. L'ensemble des démarches sont régies par des communications électroniques, centralisées au travers d'une adresse de contact unique.

Les adhérents sont préalablement sollicités afin de déterminer leurs besoins particuliers. Ceux qui ne répondent pas ne sont pas habilités à effectuer des commandes. Il est également souligné que certains adhérents souscrivent aux marchés sans toutefois concrétiser des commandes. Enfin, il est particulier de relever que les adhérents ne sont pas toujours conscients de leur adhésion à la centrale d'achats.

APPROCHE FOURNISSEUR

Les fournisseurs sont majoritairement des grandes entreprises en raison des conditions d'accès au marché. De fait, la centrale est contrainte, au titre de la sélection qualitative, de demander un chiffre d'affaires proportionnel au volume du marché, ce qui exclut la plupart du temps les PME.

La prospection s'effectue auprès des entreprises connues par la Province, en consultant leurs catalogues et sites web. En interne, des réunions sont organisées avec les techniciens de chaque département afin d'identifier les clauses à inscrire dans les documents du marché. De manière plus globale, la centrale d'achat n'adopte pas de stratégie commerciale, privilégiant davantage des contacts téléphoniques préalables.

Dans le but d'ouvrir sa centrale à un nombre important de soumissionnaires potentiels, elle cherche à allouer au maximum ses marchés, en utilisant principalement des critères techniques.

En moyenne, 1 à 2 soumissionnaires répondent à chaque marché lancé par la centrale d'achat. Auparavant, ce chiffre était plutôt de 3 à 4, mais la Province constate une diminution du

nombre d'offres. Elle éprouve, en effet, des difficultés à susciter des réponses, percevant un manque de concurrence notable.

3.2.6. PROVINCE DE LUXEMBOURG

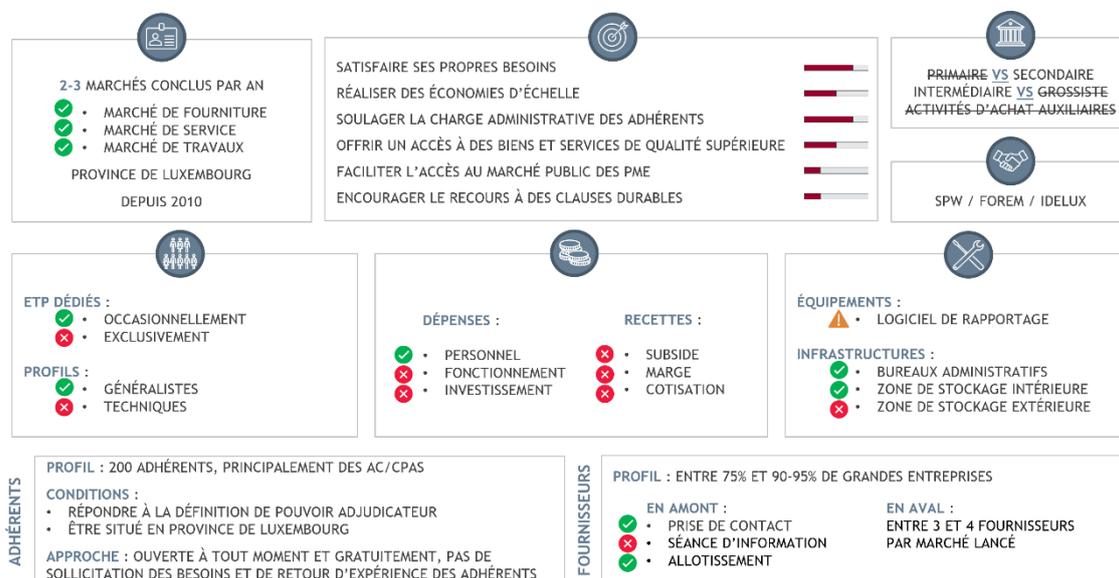


FIGURE 34 : SOLlicitation DES CENTRALES D'ACHATS DE LA PROVINCE DE LUXEMBOURG
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LA PROVINCE DE LUXEMBOURG, (6 NOVEMBRE 2023).

CARTE D'IDENTITÉ

En moyenne, entre 2 et 3 marchés sont conclus chaque année en centrale d'achat par la Province de Luxembourg, avec une fréquence d'environ 1 ou 2 pour l'informatique et de 3 ou 4 pour le fonctionnement.

De fait, la Province abrite trois entités regroupées sous l'appellation « Service Provincial » :

- Le Service Provincial Fonctionnement lance des procédures de passation ayant pour objet des marchés de fournitures et de services dans 12 domaines variés, dont le carburant, les extincteurs, le contrôle interne, la papeterie et les articles de bureautique, le service postal, la téléphonie, etc.
- Le Service Provincial Informatique est concerné par des marchés de services et de fournitures informatiques.
- Le Service Provincial Technique, quant à lui, lance des marchés de services techniques, de fournitures d'équipements de sécurité, ainsi que des travaux de voiries. Les marchés publics sont publiés, outre sur la plateforme officielle, via un répertoire publié sur le site de la centrale.

L'activité de la centrale existe depuis 2010. Toutefois, en raison de contraintes additionnelles, la Province remet en question la pérennité de son service de centrale d'achat, estimant que ce dernier ne pourrait être en mesure de répondre aux normes de qualité que la centrale s'impose à elle-même. Elle rencontre d'ailleurs davantage de difficultés à l'atteindre, en raison des évolutions juridiques de la matière.

 OBJECTIFS

Initialement, la centrale avait pour objectif principal de répondre aux besoins internes de la Province, tout en tirant parti des économies d'échelle et en améliorant la qualité des produits et des services. Cependant, une orientation de plus en plus marquée vers la supra-communalité émerge, avec la volonté de devenir un organisme réalisant des marchés au profit des pouvoirs locaux. En effet, des demandes, parfois isolées, d'une minorité de partenaires conduisent à l'organisation de marchés qui ne s'inscrivent pas dans les orientations dessinées par la Province, ce qui peut amener à des discussions politiques dans la priorisation des marchés lancés. Ceci entraîne un déplacement progressif des besoins de la Province au second plan, avec un changement dans la logique de priorisation.

Un intérêt envers la participation des PME pourrait être envisagé par la Province dans le cas où celui-ci est suscité chez les adhérents. Néanmoins, tant que ces derniers ne démontrent pas le sujet comme prioritaire, cette éventualité semble peu envisageable. En effet, la centrale d'achat considère que l'intérêt pour les PME est une intention noble, bien qu'illusoire. En réalité, selon elle, il n'existe pas de débat dans la mesure où l'intérêt principal demeure dans le rapport qualité/prix. Autrement dit, les adhérents aspirent à obtenir le marché à un moindre coût, voire à ne pas investir de ressources pour le passer, plutôt qu'à encourager l'accessibilité des PME.

En ce qui concerne la durabilité, la Province estime qu'elle ne se prête pas aux marchés informatiques sans une stratégie plus affirmée au sein de la Province. Pour les autres centrales, elle tente d'adopter une approche responsable en intégrant des normes et des critères d'attribution durables. Cependant, elle reconnaît ne pas disposer d'un catalogue de clauses durables complet et ne bénéficie pas de l'expertise nécessaire à cet égard. De plus, ces clauses sont perçues comme plus exigeantes d'un point de vue juridique, entraînant un risque accru de recours.

 GOUVERNANCE

La centrale d'achat assume un rôle intermédiaire et exerce ses activités de manière secondaire. Elle ne se consacre pas à des activités d'achat auxiliaires.

 PARTENAIRES

La Province demeure attentive aux marchés proposés par les centrales du SPW et du FOREm, auxquels elle est affiliée. En cas d'attractivité accrue en termes de prix, elle conserve la possibilité de recourir à l'une ou l'autre de ces centrales.

En matière de marchés informatiques, la Province collabore avec la centrale d'achat d'IDELUX, laquelle requiert une participation financière de la part de ses adhérents. Cette démarche vise à éviter toute redondance entre les deux entités.

Par ailleurs, la Province établit un cadastre des centrales d'achats actives sur son territoire. Ce registre est annoncé comme étant à jour jusqu'en septembre 2023; vous le trouverez sous le lien suivant : <https://eplateforme.province.luxembourg.be/centrales-achats>.



RESSOURCES HUMAINES

Pour le Service Provincial Fonctionnement, l'équipe est composée de deux agents, dont le directeur. En ce qui concerne l'Informatique et le Technique, chaque équipe compte un agent. Aucun agent n'est pleinement dédié à l'activité de la centrale d'achat.

La Province souligne qu'elle ne dispose d'aucune approche professionnelle en matière de gestion des ressources humaines. Elle met en évidence les défis rencontrés pour recruter du personnel qualifié dans le domaine des marchés publics. Initialement, elle exigeait un bachelier de type juridique ou économique. Toutefois, en raison du manque de candidatures, elle envisage désormais de recruter une personne titulaire d'un bachelier, sans spécification supplémentaire.



RESSOURCES FINANCIÈRES

D'après la Province de Luxembourg, les dépenses liées à la centrale d'achat sont exclusivement constituées des frais de personnel.

À l'inverse, les recettes sont nulles : il n'y a ni subside particulier, ni marge sur les produits, ni cotisation provenant des adhérents.



ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

En termes d'équipements, la centrale d'achat intègre ses opérations dans une plateforme déjà en place au sein de la Province de Luxembourg. Néanmoins, des discussions sont en cours pour développer un système plus spécifique et un rapportage à l'opportunité existe.

En dehors des bureaux administratifs, aucune autre infrastructure n'est dédiée aux activités de la centrale d'achat.

APPROCHE ADHÉRENT

Elle compte environ 200 adhérents, principalement des administrations communales et des CPAS. Les autres adhérents incluent des intercommunales, des zones de police/secours, des fabriques d'église, etc.

Les conditions d'adhésion sont doubles : être un pouvoir adjudicateur et être situé dans la Province de Luxembourg. Ces conditions sont vérifiées et validées lors d'une délibération du Conseil Provincial.

L'adhésion est gratuite et ouverte à tout moment. La Province a depuis peu opté pour un système de mailing pour faciliter le processus d'adhésion. Elle souligne sa dépendance aux informations fournies par les adhérents, qui sont souvent incomplètes, voir même inexistantes. Par ailleurs, il arrive que la centrale doive lancer des marchés, par exemple, lorsque certaines communes ont oublié d'adhérer à ceux lancés par la centrale du SPW.

APPROCHE FOURNISSEUR

En règle générale, 90 à 95% des fournisseurs sont des grandes entreprises, à l'exception des

marchés liés au matériel scolaire. Ce pourcentage est moins élevé, soit 75%, pour les marchés informatiques, davantage spécialisés. Plus globalement, il est souligné que les prix sont souvent plus abordables auprès des grandes entreprises que des petites.

En amont du lancement d'un marché, la Province consulte de manière neutre et systématique différents opérateurs économiques. Dans le secteur informatique, il est noté que les fabricants se présentent de manière proactive à la Province, bien que cette dernière doive assurer une cohérence dans les solutions sélectionnées.

La centrale d'achat n'organise pas de séances d'information formelles, mais communique sur le lancement de ses marchés. Elle s'efforce d'allotir au maximum ses marchés, sans recourir à des dérogations visant à s'en abstenir. Cette démarche est effectuée en tenant compte des spécificités techniques, avec pour objectif d'ouvrir davantage le marché aux PME.

En moyenne, 3 à 4 soumissionnaires répondent aux marchés publics lancés par la centrale d'achat.



De manière générale, nous observons un déficit de structuration au sein des centrales d'achat wallonnes qui n'ont pas été créées spécifiquement pour exercer cette activité. Ceci peut s'expliquer d'une part, par la complexité d'identification de ces structures et l'enchevêtrement de leurs différentes compétences, et d'autre part, par les défis inhérents auxquels elles font face, notamment :

- *Un positionnement stratégique non formalisé* : les centrales n'ont pas d'objectifs précis, ni de lignes directrices à suivre pour se projeter à l'avenir. L'enjeu de la supra-communalité engendre une pression, alors qu'il existe déjà une souffrance liée à un sous-effectif. Cette tension peut conduire à un conflit dans la priorisation des besoins de la centrale ; elle joue davantage un rôle d'assistance à ses PAB, sans vision spécifique quant à son fonctionnement.
- *Un décalage entre les besoins opérationnels et la volonté politique* : la nécessité des centrales d'achat d'obtenir des offres compétitives, avec des contraintes logistiques et opérationnelles, et la volonté politique d'encourager l'accès des PME semblent difficilement conciliables.
- *Une perception des clauses durables comme un obstacle* : elles sont majoritairement perçues comme des entraves au mécanisme d'approvisionnement (risque de ne pas recevoir des offres) et comme un risque accru de critiques juridiques en raison, d'une part, de leur méconnaissance et, d'autre part, de leur immaturité juridique relative.
- *Des relations partenariales fragiles* : les centrales opèrent de manière cloisonnée, sans toujours ou systématiquement favoriser une collaboration ouverte avec d'autres intervenants occupant une fonction similaire, ce qui engendre une difficulté de recensement des activités des différentes centrales et un risque accru de « shopping » par les adhérents.
- *Des profils majoritairement généralistes et non techniques* : la prédominance de profils généralistes, au détriment de compétences techniques, constitue une faiblesse, par exemple, dans la gestion des clauses et des critères juridiques ; il semble également

opportun de mettre l'accent sur des profils d'acheteurs professionnels sensibilisés à la commande publique.

- *Une insuffisance d'effectifs exclusivement dédiés* : l'absence quasi-généralisée d'ETP exclusivement dédiés au fonctionnement des centrales d'achat est constatée, avec un engagement principalement occasionnel.
- *Une démarche budgétaire unidimensionnelle* : les dépenses sont uniquement considérées comme des frais de personnel, ce qui sous-entend un contexte de non-investissement, par exemple, dans une infrastructure spécifique, une communication dédiée ainsi que dans l'informatisation du processus d'achat.
- *Une absence de financement* : les centrales ne bénéficient d'aucun revenu ou subside spécifique, résultant en une disponibilité limitée d'équipements et d'infrastructures ; elles recourent aux ressources dont elles disposent pour leur activité « principale ».
- *Une approche adhérente à la marge* : ces acteurs sont davantage perçus comme une charge additionnelle que comme des clients dont les besoins devraient être satisfaits.
- *Une approche opérateur économique conventionnelle* : principalement réactive, et se distingue par un nombre limité d'initiatives proactives visant à prospecter de nouvelles entreprises.
- *Des difficultés de rapportage* : les centrales d'achat rencontrent des difficultés à fournir des informations quantitatives détaillées sur leurs activités, notamment en raison d'un manque d'outils informatiques.

Soulignons que ces observations sont atténuées par l'émergence relativement récente des centrales d'achat, dont la plupart ont été créées il y a moins de 10 à 15 ans. Néanmoins, ces observations témoignent d'une gestion « à l'opportunité » des centrales d'achat interrogées.

3.3. SOLLICITATION DES CENTRALES D'ACHAT HORS WALLONIE

Le but, ici, est d'examiner l'organisation et le fonctionnement des centrales d'achat en dehors de la Wallonie, afin d'essayer de dégager des enseignements en matière de « meilleures pratiques », en se concentrant sur quatre thèmes principaux :

- les objectifs fixés par la centrale ;
- la gestion, le volume d'activités et le territoire couvert ;
- les ressources utilisées (humaines, financières) ;
- les processus mis en œuvre (approche adhérent, fournisseur).

Cette analyse s'est réalisée par le biais d'entretiens, avec le(s) responsable(s) de centrales d'achats, formalisés via la grille de lecture suivante :

	QUELLE EST LA GESTION DE LA CENTRALE D'ACHAT ?
	QUEL SONT LES VOLUMES D'ACTIVITÉS DE LA CENTRALE D'ACHAT ?
	QUEL EST LE TERRITOIRE COUVERT PAR LA CENTRALE D'ACHAT ?
	QUELS SONT LES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSAIRES AUX ACTIVITÉS DE LA CENTRALE D'ACHAT ?
	QUELS SONT LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA CENTRALE D'ACHAT ?
APPROCHE ADHÉRENTS	
APPROCHE FOURNISSEURS	
QUELLE EST L'APPROCHE ADOPTÉE PAR LA CENTRALE D'ACHAT PAR RAPPORT AUX ADHÉRENTS ?	QUELLE EST L'APPROCHE ADOPTÉE PAR LA CENTRALE D'ACHAT PAR RAPPORT AUX FOURNISSEURS ?

FIGURE 35 : GRILLE DE LECTURE DE SOLlicitATION DES CENTRALES D'ACHATS HORS WALLONIE
SOURCE : APEX.

Notons, cependant, que d'un entretien à l'autre, les informations reçues à l'occasion des entretiens fluctuent, et ne permettent pas toujours de répondre à l'ensemble des cadrans. En outre, peu de centrales situées en dehors du territoire belge ont été enclines à répondre à nos sollicitations.

Nous vous présentons, ci-dessous, les quatre centrales d'achat interrogées.

3.3.1. CREAT - FLANDRE

	PRINCIPALEMENT DE TYPE GROSSISTE, C'EST-À-DIRE QU'ELLE ACHÈTE POUR REVENDRE (MAIS AUSSI INTERMÉDIAIRE)
	<ul style="list-style-type: none"> • 700 PAB • 100 CONTRATS EN COURS • +/- 30.000.000€ DE CHIFFRES D'AFFAIRES EN 2022
	RÉGION FLAMANDE (POUVOIRS LOCAUX, ZONES DE POLICE/SECOURS, ETC.), DONT CERTAINS PAB EN RÉGION WALLONNE (PAS DE PAB ÉTRANGERS)
	20 PERSONNES RÉPARTIES EN 3 CATÉGORIES : ADMINISTRATIF, GESTIONNAIRE DE CONTRATS, GESTIONNAIRE DES PAB
APPROCHE ADHÉRENTS	
APPROCHE FOURNISSEURS	
<ul style="list-style-type: none"> • TYPES DE MARCHÉ PROPOSÉS : MOBILIER, CHÈQUES-REPAS, ENTRETIEN, ICT, ÉLECTRICITÉ, ETC. • GRANDE DIVERSITÉ OFFERTE ET PRÉCISÉE SUR LE SITE INTERNET • MISE À DISPOSITION D'UN CATALOGUE DES BIENS DISPONIBLES • PAS D'EXCLUSIVITÉ • ACQUISITION D'UNE PART POUR REVÊTIR LA QUALITÉ DE PAB 	<ul style="list-style-type: none"> • SOUSMISSIONNAIRES/ATTRIBUTAIRES PERÇUS COMME DES ACTEURS IMPORTANTS AU VU DU VOLUME DEMANDÉ • PLUS PETITES SOCIÉTÉS AU NIVEAU DE LA SOUS-TRAITANCE • PAS DE POLITIQUE SPÉCIFIQUE POUR FAVORISER L'ACCÈS DES PME • ACCENT D'AVANTAGE SUR L'ALLOTISSEMENT, MAIS PAS SPÉCIALEMENT DANS UN OBJECTIF D'ACCÈS AUX PME

FIGURE 36 : SOLlicitATION DE LA CENTRALE D'ACHAT FLAMANDE - LE CREAT
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LE CREAT, (13 SEPTEMBRE 2023).

 GESTION

Le CREAT est une centrale d'achat principalement de type grossiste. Certains marchés sont cependant passés en tant qu'intermédiaire, notamment pour des motifs de sécurité (la protection des données, les chèques repas ou encore les marchés de télécommunications).

 VOLUME D'ACTIVITÉS

La centrale a été spécifiquement créée il y a une douzaine d'années et compte actuellement plus de 700 PAB, pour plus des 100 contrats en cours.

En 2022, son chiffre d'affaires s'élevait, approximativement, à 30.000.000€.

 TERRITOIRE COUVERT

Les PAB sont des pouvoirs locaux ainsi que des zones de secours, de police, des hôpitaux et/ou institutions de soins. Ils sont principalement situés en Région flamande. Certains PAB sont cependant situés en Région wallonne. Il n'existe pas de PAB étranger.

 RESSOURCES HUMAINES

La centrale emploie 20 travailleurs, divisés en 3 catégories : administratif, gestionnaires de contrats (rédaction des documents du marché, suivi de l'exécution du contrat, etc.), et gestionnaires de comptes (contact avec les PAB).

APPROCHE ADHÉRENTS

Les marchés passés en centrale d'achat concernent le mobilier, les chèques-repas, l'entretien, l'ICT, ou encore l'électricité. Il existe une grande diversité dans l'offre proposée et précisée sur le site internet. Par ailleurs, le CREAT met à disposition de ses adhérents un catalogue avec les biens disponibles.

La centrale n'exige pas d'exclusivité. Pour devenir membre de la centrale, le PAB doit acquérir une part de la centrale.

APPROCHE FOURNISSEURS

Les soumissionnaires sont plutôt des opérateurs économiques importants. La présence de PME se retrouve davantage au stade de la sous-traitance, notamment dans les marchés publics de services, tels que les bureaux d'étude.

La centrale d'achat du CREAT n'a pas de politique destinée à favoriser l'accès des PME aux marchés qu'elle lance. Aucune politique ni mesure n'est mise en place. Selon cette centrale, si un PAB souhaite encourager l'accès des PME à la commande publique, il est préférable qu'il lance lui-même le marché. Il ne s'agit donc pas d'un objectif qu'elle poursuit.

La centrale indique également procéder de plus en plus à l'allotissement. Cela s'explique par le nombre croissant de PAB : les marchés deviennent trop importants pour qu'un seul

adjudicataire puisse les exécuter seul, ou pour des raisons géographiques. L'allotissement n'est donc pas spécifiquement réalisé dans le but d'accroître la participation des PME.

3.3.2. UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS PUBLICS (UGAP) - FRANCE

	DE TYPE GROSSISTE, C'EST-À-DIRE QU'ELLE ACHÈTE POUR REVENDRE (SOUS LA TUTELLE DE BERCY ET DE L'ÉDUCATION NATIONALE)
	<ul style="list-style-type: none"> • ENTRE 60 ET 80 MARCHÉS LANCÉS PAR AN • 1.000.000 COMMANDES PAR AN • PLUS DE 5.000.000.000€ DE CHIFFRE D'AFFAIRES
	FRANCE ET BELGIQUE FRANCOPHONE (ÉVITE LA SUISSE)
	1600 PERSONNES DONT 50% DE COMMERCIAUX, 40% DE FONCTIONS SUPPORTS ET 10% DES FONCTIONS LIÉES À LA DIRECTION / CONTRÔLE DES RISQUES / POLITIQUES PUBLIQUES / ETC. → FINANCEMENT PAR SON ACTIVITÉ, VIA UNE MARGE DE 4%
	<ul style="list-style-type: none"> • NÉCESSITÉ D'AVOIR UN CATALOGUE ÉLARGI • CONTINUITÉ DE LEURS SERVICES, PAS DE RUPTURE DE LEUR OFFRE • ACCÈS DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX PME • PRISE EN COMPTE DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX AINSI QUE DE L'INNOVATION • OBJECTIFS DE PERFORMANCE D'ACHAT
APPROCHE ADHÉRENTS	
<ul style="list-style-type: none"> • PAS DE PROCESSUS D'ADHÉSION, NI DE CONVENTION MAIS VÉRIFICATION • PAS DE TRAVAIL À LA DEMANDE, NI D'EXAMINATION DU BESOIN EN AMONT • MISE À DISPOSITION D'UN CATALOGUE AVEC LES ARTICLES DISPONIBLES • TYPES DE MARCHÉS PROPOSÉS : IT, VÉHICULES, SERVICES, HOSPITALIER ET PRODUITS D'ORIGINE • TYPES DE PAB : ÉTAT, TERRITORIALITÉS/COLLECTIVITÉS ET HOSPITALIER • UNIQUE INTERLOCUTEUR (POUR LES FLUX FINANCIERS ET L'EXÉCUTION) • STATISTIQUES OFFERTES SUR LES FOURNISSEURS (TABLEAU DE BORD) 	
APPROCHE FOURNISSEURS	
<ul style="list-style-type: none"> • GRATUITÉ DU SERVICE POUR LES FOURNISSEURS, CRÉATION D'UN LABEL « RELATION ACHAT RESPONSABLE » ET MAINTIEN DE RELATIONS POSITIVES • ANCRAGE LOCAL DES FOURNISSEURS ET INTÉRÊT ENVERS LA QUALITÉ DES SERVICES, LES PRESCRIPTIONS TECHNIQUES IMPOSÉES, ETC. • ACTIVITÉ IMPORTANTE DE « SOURCING » POUR PRÉPARER L'ALLOTISSEMENT = RÉGLE (MINIMUM 5 LOTS PAR MARCHÉ PUBLIC) • 350 PME TITULAIRES DE CONTRATS = 18% DU CHIFFRE D'AFFAIRES • MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME « CROISSANCE PME » ET D'UN ACCOMPAGNEMENT/COACHING AINSI QUE D'UN WEBINAIRE EXPLICATIF ET DE NOMBREUSES COMMUNICATIONS AVEC DES FÉDÉRATIONS D'ENTREPRISES 	

FIGURE 37 : SOLlicitation DE LA CENTRALE D'ACHAT FRANÇAISE - L'UGAP
SOURCE : ENTRETIEN AVEC L'UGAP, (5 AVRIL 2023).

GESTION

L'UGAP est une centrale d'achat de type grossiste (attribution et exécution), qui se situe sous la tutelle de Bercy et de l'Éducation nationale.

VOLUME D'ACTIVITÉS

La centrale d'achat bénéficie d'un chiffre d'affaires très important : il s'agit d'un acteur prépondérant sur le territoire français dans le cadre de la centralisation des achats. Elle lance entre 60 et 80 procédures de passation par an. Le catalogue comprend, quant à lui, environ 800 contrats actifs. Il est recouru à la technique de l'accord-cadre pour la plupart des marchés. Il y a environ 1.000.000 de commandes par les adhérents par an.

TERRITOIRE COUVERT

L'UGAP est principalement active en France. Les PAB sont majoritairement des entités relevant de l'Etat (ministères, établissements publics, pompiers, etc.), des collectivités, ou encore le secteur hospitalier qui représente 17% des PAB. Certains sont également situés en Belgique francophone.

Il n'y a cependant pas de volonté de s'étendre hors du territoire français.

RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

La centrale emploie 1600 travailleurs. La moitié des effectifs étudient le secteur (réseau commercial) et sont les interlocuteurs des PAB, 700 travailleurs sont affectés au fonction support et 100 travailleurs sont des acheteurs professionnels.

🎯 OBJECTIFS POURSUIVIS

Plusieurs objectifs sont poursuivis par l'UGAP :

- La nécessité d'avoir un catalogue élargi et, ainsi, assurer la continuité de l'offre au bénéfice de ses clients ;
- L'accès de la commande publique aux PME ;
- La durabilité, la RSE et l'innovation ;
- Les performances d'achat, dans le sens d'obtenir un prix d'achat compétitif pour un niveau de qualité élevé.

APPROCHE ADHÉRENTS

Il s'agit d'une centrale qui achète pour revendre dans un catalogue. La centrale demeure l'interlocuteur des adhérents, en ce compris en ce qui concerne les flux financiers.

Dès lors qu'elle fonctionne comme un grossiste, elle n'examine pas le besoin précis des PAB. Ces derniers ont accès au catalogue et commandent s'ils trouvent un produit répondant à leurs besoins. Par contre, ce qui se trouve dans le catalogue est disponible directement, ce qui est un atout majeur de la centrale, car elle ne travaille donc pas dans l'urgence.

Au niveau de types de marchés qu'elle lance, le poste le plus important se révèle être l'informatique (1 à 2 milliards, avec helpdesk), ensuite les véhicules (autos, bus, pompiers, véhicules d'usine, etc.), les services (gardiennage, audit, propreté, contrôle, maintenance, etc.), le secteur hospitalier (IRM, matériels volumineux, etc.), et finalement le mobilier.

Il n'y a pas d'exclusivité, et chaque entité qui revêt la qualité de pouvoir adjudicateur peut adhérer à la centrale.

APPROCHE FOURNISSEURS

La centrale dispose du label « relation achat responsable » afin de bâtir des relations positives et de longue durée avec ses fournisseurs.

Ces derniers ont également un fort ancrage local : 96% des entreprises attributaires ont des implantations en France, même si elles ne sont pas toujours françaises. Ceci s'explique par la nécessité de pouvoir intervenir, endéans un certain délai, dans la phase d'exécution du marché.

En ce qui concerne plus particulièrement les PME, sur 700 titulaires de contrats avec la centrale, la moitié est des PME (50-54%). Attention que l'UGAP entend par « PME » une entreprise qui occupe moins de 250 personnes. La plupart des PME ayant un contrat avec la centrale sont assez conséquentes, mais ils en ont également de 20 personnes, par exemple. En vue d'assurer leur accès à la commande publique, plusieurs mesures sont mises en œuvre :

- L'allotissement : Ce qui a particulièrement retenu notre attention, c'est le soin que cette centrale accorde à la préparation de l'allotissement des marchés qu'elle entend

lancer. L'objectif de la centrale est de procéder à un allotissement en fonction de ce qu'une PME peut offrir. Certains marchés se retrouvent ainsi avec 300 lots. La centrale procède à une réelle réflexion d'allotissement et y axe sa politique de fonctionnement, dans l'objectif d'assurer l'accès des PME aux marchés qu'elle lance. En moyenne, chaque marché a entre 5 et 10 lots.

- Un programme d'accompagnement des PME : La centrale a mis en place un programme « Croissance PME » où elle organise notamment des webinaires à destination des PME afin de leur expliquer le fonctionnement de la centrale et de la commande publique. Toujours dans cette optique de soutien aux PME, la centrale accompagne, de manière individualisée, environ 6 PME par an.
- Une phase de prospection et de contact avec les fédérations d'entreprises : La centrale accorde une importance particulière à la prospection, notamment en vue d'un allotissement correspondant aux pratiques du secteur. À cet égard, ils entretiennent notamment des relations avec les fédérations, afin de s'assurer que les techniques mises en œuvre répondent aux pratiques du secteur. À titre d'exemple, ils interrogent les fédérations sur des clauses particulières ou sur un allotissement. Cette manière de procéder permet également de réduire le risque de recours (moins de 10 par an).

3.3.3. FÉDÉRATION DES HÔPITAUX LUXEMBOURGEOIS (FHL) - LUXEMBOURG

	DE TYPE INTERMÉDIAIRE, MAIS ACCOMPAGNE LES PAB AU STADE DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS COMMUNS
	GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, PAS DE VOLONTÉ DE S'ÉTENDRE
	5,2 ETP DÉDICACÉS À LA CENTRALE
	<ul style="list-style-type: none"> • CONTRIBUER À L'AMÉLIORATION CONTINUE DU SYSTÈME NATIONAL DE SANTÉ DANS L'INTÉRÊT DU PATIENT • REPRÉSENTER LE SECTEUR • FACILITER LA COLLABORATION
APPROCHE ADHÉRENTS	
<ul style="list-style-type: none"> • TYPES DE MARCHÉS PROPOSÉS : LE PHARMA, LE BIOMÉDICAL ET LE NON-MÉDICAL (CHACUN AVEC UNE SOUS-SEGMENTATION) • 10 PAB, RECOURS À LA TECHNIQUE CLASSIQUE DU MANDAT AVEC LES PAB • PAS D'EXCLUSIVITÉ, MAIS SI INTÉRÊT POUR CERTAINS TYPES DE MARCHÉS, OBLIGATION DE COMMANDER X% • EN AMONT, ANALYSE DE COÛTS D'OPPORTUNITÉ AFIN DE VÉRIFIER L'INTÉRÊT À PROCÉDER À UNE MUTUALISATION • VOLONTÉ POLITIQUE D'UNE CENTRALE NATIONALE D'ACHAT ET DE LOGISTIQUE, PILOTÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ, AVEC UN PÉRIMÈTRE PLUS LARGE QUE LE SECTEUR HOSPITALIER EN TERMES DE BÉNÉFICIAIRES 	
APPROCHE FOURNISSEURS	
<ul style="list-style-type: none"> • PARTICIPATION DES PME AUX MARCHÉS DE LA CENTRALE • PAS DE PROMOTION SPÉCIFIQUE POUR LES PME MAIS OBJECTIF DE RENDRE LES MARCHÉS EFFICIENTS • RENDRE LES MARCHÉS USER-FRIENDLY (DOCUMENTS TYPES, PRÉEMPLIS, TUTORIELS, ETC.) • ALLOTISSEMENT FAVORISÉ, MAIS PAS SPÉCIFIQUEMENT DANS UN OBJECTIF D'ACCÈS DES PME (VOLUME NE LES DISSUADE PAS) • FORMATIONS ORGANISÉES À DESTINATION DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES (RÉFLEXION ACTUELLE AU SUJET DE WEBINAIRES) • RÉDACTION DE GUIDES POUR SOUMISSIONNER 	

FIGURE 38 : SOLLICITATION DE LA CENTRALE D'ACHAT LUXEMBOURGEOISE - LA FHL
SOURCE : ENTRETIEN AVEC LA FHL, (10 NOVEMBRE 2023).

GESTION

LA FHL est de type intermédiaire. Elle peut, au titre de service d'achat auxiliaire, assister un PAB dans la passation d'un marché individuel (assistance au processus d'achat à tous les niveaux - définition du besoin, rédaction des documents du marché, assistance à l'analyse des offres, etc.).

TERRITOIRE COUVERT

La centrale d'achat est active sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Si la FHL entend parfois recourir à des achats transfrontaliers, il n'entre pas, à ce stade, dans son intention d'ouvrir ses marchés à des PAB situés en dehors du territoire national.

RESSOURCES HUMAINES

Les collaborateurs de la FHL dont l'occupation est dédiée aux achats sont regroupés dans une cellule de 5,2 ETP.

OBJECTIFS POURSUIVIS

Plusieurs objectifs sont poursuivis par la FHL :

- L'amélioration continue du système national de santé dans l'intérêt du patient ;
- La représentation du secteur ;
- La facilitation de la collaboration entre entités.

APPROCHE ADHÉRENTS

La centrale d'achats agit dans le domaine hospitalier au Luxembourg où elle compte actuellement 10 membres, dont 4 centres hospitaliers et des établissements spécialisés. Elle regroupe des entités additionnant un nombre d'environ 2.500 lits. 5 entités disposent d'une pharmacie hospitalière. En substance, il y a trois grands segments d'activités : la pharmacie, le biomédical et le non-médical (chacun avec une sous-segmentation).

Avant de lancer un marché en centrale, la FHL opère une analyse des achats pour déterminer s'il y a des besoins communs mutualisables et le coûts d'opportunité d'un achat commun afin de vérifier s'il y a un intérêt à procéder à une mutualisation, généralement appelé la « mutualisation à la performance ».

La centrale recourt à la technique classique du mandat avec ses PAB.

S'il n'y pas d'exclusivité à recourir à la centrale, lorsqu'un PAB marque son intérêt sur un marché et que ce dernier est lancé, il est engagé (sauf hypothèse de marchés infructueux). Il s'engage également sur un part de la quantité annoncée lorsqu'il s'agit de fournitures courantes.

Enfin, la FHL nous a fait part du fait qu'elle participait actuellement à un projet de préfiguration d'une centrale nationale d'achat et de logistique, piloté par le ministère de la Santé, et ayant un périmètre plus large que le secteur hospitalier en termes de bénéficiaires futurs¹².

Il n'y a pas de marchés de logistique ou de stock en commun, à l'exclusion du stock national de pandémie suite à la crise COVID.

¹² https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2023/06-juin/09-lenert-hisl-cnsl.html

APPROCHE FOURNISSEURS

Les PME participent aux marchés lancés par la centrale, mais dans la conception même du marché, elle ne fait pas de promotion spécifique pour garantir son accès à ce type d'entreprises et/ou les attirer. La FHL attire notre attention sur le fait que les marchés lancés sont souvent à destination de distributeurs, qui se fournissent auprès de fabricants qui sont principalement des acteurs importants.

Par contre, la thématique des PME est abordée afin de rendre les marchés efficaces. Un constat est partagé : les PME ont souvent des moyens limités au vu de la complexité des marchés publics (s'approprier les documents du marché, savoir utiliser les outils de dématérialisation, disposer du personnel pour répondre au marché et savoir assurer l'exécution d'un marché « massifié » par l'effet de la centralisation). Dans ce contexte, depuis le début de la mutualisation (du secteur pharmaceutique fin 2011), l'objectif a été de rendre les marchés « attractifs », c'est-à-dire *user-friendly*. Pour ce faire, un travail important de standardisation des documents du marché a été mis en œuvre.

À titre d'exemples, la standardisation des bordereaux de prix (format protégé pour limiter les risques de modification, les menus déroulants, etc.) ; l'ajout dans les documents du marché d'un listing récapitulatif des documents à joindre à l'offre (numéroté, précision du format, de la nécessité d'une signature, etc.) ; le DUME prérempli ; la simplification des obligations au niveau de la communication des extraits de casier judiciaire des dirigeants, etc. sont autant de mesures qui ont pour objectif de simplifier l'accès des PME aux marchés et d'éviter les pièges de la procédure.

La FHL est également active dans la formation à destination des opérateurs économiques. Par exemple, elle a dispensé des formations sur la dématérialisation, accompagnée de la rédaction d'un guide « du point de vue du fournisseur » avec capture d'écrans (étape par étape - en ce compris pour la signature électronique du rapport de dépôt). Une attention particulière a été apportée à la question de la signature électronique. À l'heure actuelle, une réflexion est actuellement menée au sujet de la dispensation de webinaires.

Par ailleurs, il n'existe pas de réflexion de la part de la FHL sur d'allotissement afin de renforcer la participation des PME aux marchés. Ceci s'explique notamment par le fait qu'un allotissement fin est réalisé et l'envergure des lots n'est pas de nature à causer en soi des difficultés aux PME. Par ailleurs, ce mécanisme est utilisé en prenant d'autres éléments en considération, et notamment des aspects techniques. Par exemple, pour un marché de fournitures de médicaments, il y a eu 90 lots (lot en fonction DCI et forme galénique). D'autres marchés peuvent avoir plus de 100 lots. Les dispositions nationales concernant l'allotissement sont en grande partie des caractéristiques des marchés de travaux : il n'y a pas d'obligation de recourir à l'allotissement, contrairement à la France.

Enfin, la FHL nous a indiqué qu'en raison de la taille du pays la jurisprudence est relativement peu volumineuse, y compris en matière de marchés publics.

3.3.4. SPF STRATÉGIE ET APPUI (BOSA) - BELGIQUE

N.B. La grille de lecture de l'entretien du BOSA diverge de celles retenues pour les entretiens précédents, en raison du contexte de celui-ci, qui faisait suite à la publication du nouvel Arrêté Royal du 12/09/2023. L'entretien a été, en effet, axé sur la question de savoir si la centralisation des achats et l'accès des PME à la commande publique étaient considérés comme des sujets antinomiques.

	DE TYPE INTERMÉDIAIRE, LORSQU'ELLE INTERVIENT COMME CENTRALE - MAIS RÉFLEXION AU NIVEAU DES ACHATS FÉDÉRAUX
	MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME PROPRE AUX ACHATS FÉDÉRAUX BELGES
	7 PERSONNES DÉDICACÉES À LA CENTRALE POUR LES SERVICES DE L'ANNEXE II DE L'AR
	<ul style="list-style-type: none"> • ACHATS DURABLES • EFFICIENCE ET RÉALISATION D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE • PARTICIPATION DES PME AUX MARCHÉS PUBLICS FÉDÉRAUX
APPROCHE POUR ATTEINDRE SES OBJECTIFS	
<ul style="list-style-type: none"> • CONSTAT QUE TOUS LES OBJECTIFS CITÉS DANS LE RAPPORT AU ROI NE POURRAIENT ÊTRE RENCONTRÉS À CHAQUE FOIS AU SEIN DE CHAQUE MARCHÉ LANCÉ → AVANT LE LANCEMENT D'UN MARCHÉ OU D'UNE PLANIFICATION, RÉFLEXION STRATÉGIQUE AFIN DE CIBLER LES OBJECTIFS À SATISFAIRE. • CIBLER CERTAINS SECTEURS OÙ LES PME SONT OMNIPRÉSENTES (PAR EX. SECTEUR DE LA CONSULTANCE, ENTRETIEN DE JARDINS, ETC.) • RÉFLEXION ACCRUE SUR L'ALLOTISSEMENT POUR CIBLER LES PME <ul style="list-style-type: none"> ◦ ACCEPTER QUE L'OBJECTIF PME SOIT PARFOIS ATTEINT AU DÉTRIMENT DE L'OBJECTIF « EFFICIENCE » ◦ TROUVER UN ÉQUILIBRE • PROSPECTER COMME OUTIL CLÉ ET SE DONNER LES MOYENS/AMBITION D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS <p>➤ ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION :</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAYS VOISINS, ET NOTAMMENT LA FRANCE • COMBINER L'ARSENAL DE TECHNIQUES LÉGALES DISPONIBLES AVEC UNE PROSPECTION EFFICACE DU MARCHÉ AU SENS ÉCONOMIQUE (ALLOTISSEMENT / RESTRICTION DU NOMBRE DE LOTS ATTRIBUÉS / ACCORD-CADRE PLURIAATTRIBURAIRES / PROPORTIONNALITÉ DES CLAUSES) • NE PAS RESTREINDRE OU INTERDIRE LA SOUS-TRAITANCE 	

FIGURE 39 : SOLLICITATION DE LA CENTRALE D'ACHAT BELGE - LE BOSA
SOURCE : ENTRETIEN AVEC MONSIEUR HENROTIN, RESPONSABLE « SOUTIEN POLITIQUE FÉDÉRALE D'ACHATS », (6 NOVEMBRE 2023).

GESTION

Lorsqu'elle intervient en tant que centrale d'achats, le BOSA agit de type intermédiaire.

TERRITOIRE COUVERT

Le BOSA gère une partie des achats au niveau fédéral, régis à ce jour par un nouvel Arrêté Royal, publié le 12 septembre 2023¹³ : l'Arrêté Royal du 21 juillet 2023 relatif aux *marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats*, qui remplace lui-même l'Arrêté Royal du 22 décembre 2017.

RESSOURCES HUMAINES

Le BOSA joue le rôle de centrale pour les contrats relevant de l'annexe II de l'Arrêté Royal : cette centrale est composée de 7 personnes (hors équipe de soutien, où ils sont 6). Le BOSA n'est pas compétent pour assurer la formation des entreprises, à l'exclusion des formations

¹³ Ne sont visés que les marchés publics de F/S dans les secteurs classiques. Sont exclus du champ d'application les marchés publics passés sous la Loi Sécurité et Défense, les marchés de travaux ainsi que les marchés passés dans les secteurs spéciaux. D'autres exceptions figurent sous le chapitre II.

relatives aux outils E-Procurement. BOSA a été particulièrement active à cet égard avec la mise en place de la nouvelle plateforme.

OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette centralisation répond à plusieurs objectifs : des objectifs en matière d'achats durables ; des objectifs en matière d'efficacité et de réalisation d'économies d'échelle ; et des objectifs en matière de participation des PME aux marchés publics fédéraux. Le rapport au Roi précise, à cet égard, ce qui suit :

« Le deuxième objectif est d'améliorer le taux de participation des petites et moyennes entreprises (PME) dans les marchés publics de fournitures et de services.

Dans certaines situations et pour certains marchés publics, le premier objectif visant la recherche d'économies d'échelle et de gains d'efficacité peut apparaître antinomique avec un accès plus aisé des PME à ces marchés publics. Afin de résoudre cette contradiction, le CSAF doit veiller, par domaine d'achat, à prendre des décisions équilibrées quant à la stratégie d'achat à suivre. À plus forte raison vu que les marchés publics constituent un levier économique important.

Le centre de services Procurement offrira l'appui nécessaire aux participants au modèle de coopération en vue d'augmenter le taux de participation des PME. Cela se fera, entre autres, en recueillant des connaissances sur le marché et en surveillant les indicateurs. Cet appui peut porter sur des stratégies de produits favorables aux PME, des stratégies de fournisseurs, la répartition des lots, les droits de propriété intellectuelle, les exigences minimales ou les garanties financières. Une collaboration avec l'observatoire des PME du Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie sera encouragée dans l'établissement de la note de politique fédérale d'achats.

Le manque de communication et/ou d'information concernant la réception des offres, les commandes, les livraisons et les paiements peut avoir un effet dissuasif sur les PME qui souhaitent participer aux marchés publics. Afin de remédier à cette problématique, le centre de services Procurement mise d'avantage encore sur le développement de moyens de communication conviviaux.

Tous les contrats communs décidés par le CSAF seront enregistrés et mis à disposition des utilisateurs et des adjudicataires par le biais des applications pour la gestion électronique des marchés publics. Le centre de services Procurement assurera la transparence et la coordination nécessaires en la matière. »

APPROCHE POUR ATTEINDRE SES OBJECTIFS

Le fait que le Rapport au Roi indique expressément que *« Dans certaines situations et pour certains marchés publics, le premier objectif visant la recherche d'économies d'échelle et de gains d'efficacité peut apparaître antinomique avec un accès plus aisé des PME à ces marchés publics »* a retenu notre attention dans le cadre de la présente étude.

L'entretien a principalement porté sur le fait de savoir si « centralisation » et « accès des PME aux marchés publics » étaient une équation impossible, ou antinomique par nature. En effet,

qui dit centralisation, dit augmentation de l'estimation du marché, et renforcement des critères de sélection, ce qui pourrait freiner la participation des PME. Nous avons également indiqué qu'il résultait de nos précédentes consultations que nous avons le sentiment que l'accès des PME était souvent de l'ordre du déclaratif, pour répondre à des considérations politiques.

Il est, de fait, mis en exergue le fait qu'au sein de BOSA, il existe une conscience que tous les objectifs cités dans le Rapport au Roi ne pourraient être rencontrés à chaque fois au sein de chaque marché lancé. Raison pour laquelle, avant le lancement d'un marché ou d'une planification, une réflexion stratégique est menée afin de cibler les objectifs à satisfaire.

Ainsi, un pouvoir adjudicateur qui entend lancer un marché devra prioriser parmi les différents objectifs : des achats durables ; des achats accessibles aux PME ; des achats efficaces ; des achats rapides ; des achats permettant de réaliser des économies d'échelle, etc. Il n'est pas possible de remplir tous les objectifs au sein d'un même marché.

Le Centre de services Procurement a constaté que certains marchés sont plus opportuns que d'autres pour les PME, au motif que celles-ci sont omniprésentes. Ce constat est notamment illustré par le marché de service de consultance : dans le cadre de ce marché, le Conseil des Ministres a expressément donné mandat d'allotir en étant très vigilant à l'accès des PME, particulièrement actifs dans ce secteur. Cet allotissement permet également de stimuler la concurrence. En pratique, ce marché a dès lors fait l'objet de 22 lots. En termes de résultats, cet allotissement a permis de renforcer l'accès des PME au marché, mais a augmenté le coût pour l'adjudicateur au vu de la charge administrative. Il a également été constaté une augmentation importante de la chaîne de sous-traitance.

En d'autres termes, si l'objectif d'accès des PME a été atteint, il l'a été au détriment de l'objectif d'efficacité. Il faut être conscient que **tous les objectifs ne peuvent pas être atteints de manière concomitante, dans tous les marchés.**

À l'occasion d'autres marchés (à titre d'exemple, un marché de services de coaching/formation), la technique de la restriction du nombre de lots par opérateur économique a été mise en œuvre.

En réalité, la pratique démontre qu'il faut trouver un équilibre entre l'efficacité de l'achat et la participation des PME. Mais que, souvent, la principale préoccupation des centrales est d'attribuer les marchés, sans écueils et le plus rapidement possible, afin de satisfaire au besoin des adhérents.

Dans le chef des PME, il faut également relever que participer à un marché public engendre des formalités administratives et du travail supplémentaire. Certains marchés, dans lesquels pourtant les PME sont particulièrement actives, ne reçoivent pas d'offres ou des offres substantiellement irrégulières (à titre d'exemple, le marché public d'entretiens d'espaces verts). Les PME ne sont pas toujours outillées pour répondre aux marchés publics.

Il est également très important de combiner l'arsenal de techniques légales disponibles avec une prospection efficace du marché au sens économique : y a-t-il beaucoup de PME dans le secteur visé par le marché public ? Il convient d'identifier au préalable les acteurs économiques actifs.

C'est un réel état d'esprit à mettre en œuvre, en ayant conscience que tous les objectifs visés par l'arrêté royal ne sont pas atteignables en même temps. Ce n'est donc pas impossible en soi, mais cela nécessite un travail plus important. En fonction de l'objet du marché et du résultat de la prospection, il faut veiller à atteindre un ou plusieurs objectifs. Certains marchés ne seront par contre pas propices à l'objectif de participation des PME : à titre d'exemples, le marché public de services postaux. Il faut donc une réelle conscientisation de l'acheteur public. Le modèle mis en place par l'arrêté royal prévoit un réseau de concertation stratégique qui va décider des objectifs à atteindre par marché à lancer.

Il faut également veiller à ne pas interdire ou restreindre inutilement la sous-traitance : les PME interviennent également dans la chaîne des sous-traitants.

Par ailleurs, il y a une académie de formation au sein du BOSA pour former les agents fédéraux. Dans ce contexte, le BOSA a lancé un marché public pour des formations en premiers secours, qui comprend 16 lots. Initialement, cette proposition d'allotissement en 16 lots n'a pas été bien accueillie par certaines administrations qui craignaient l'ampleur de la charge administrative, notamment pour le suivi de l'exécution si chaque lot devait être attribué à un attributaire différent. Mais l'allotissement en 16 lots a été maintenu, dans la mesure où ce marché était spécifiquement orienté PME.

Dans d'autres marchés, d'autres objectifs peuvent être atteints : ainsi, dans le cadre d'un marché public de fourniture de mobilier, un attributaire est revenu spontanément vers le BOSA pour leur indiquer avoir engagé 50 personnes pour assurer l'exécution du marché fédéral.

L'accent a également été mis sur les pays voisins, telle que la France, qui ont une réelle préoccupation de l'accès des PME aux marchés publics. À titre d'exemple, en France, le droit national prévoit une obligation d'allotir, là où en Belgique, l'obligation porte sur le fait d'envisager un allotissement. Ce dernier peut ensuite être exclu moyennant motivation. Le Législateur belge se repose sur la confiance faite aux acheteurs publics dans la prise en considération de l'accès des PME aux marchés publics. Or, la pratique démontre que cette préoccupation n'est pas toujours partagée.

Par ailleurs, le rôle de l'acheteur public en Belgique a été abordé, où il est relevé que la fonction d'acheteur public était davantage valorisée dans les pays voisins, et notamment en France avec une réelle professionnalisation vu la technicité de la matière. Nous constatons une mauvaise visibilité et une méconnaissance complète de ce qu'est l'acheteur public en Belgique. Souvent, les rôles sont cloisonnés : technique, administratif, et juridique. Au sein de BOSA, ce cloisonnement a été supprimé.

Enfin, l'exemple relatif au droit de propriété intellectuelle mentionné dans le Rapport au Roi afin de favoriser l'accès des PME aux marchés publics a été mentionné. Il est indiqué que la pratique a parfois démontré que les droits de propriétés intellectuelles pouvaient être un frein à la participation des PME dans les marchés publics IT, ou encore que certains adjudicateurs imposaient des exigences disproportionnées. Il convient d'y prêter attention, d'autant plus dans le contexte actuel de transformation digitale et de perspective d'innovation.

Nous avons également abordé la technique de l'accord-cadre pluri-attributaires avec remise en concurrence et allotissement : la remise en concurrence permet aux PME de se repositionner tout au long de la durée de l'accord-cadre. Le BOSA utilise cette technique dans le cadre de

marchés publics de services. Il est plus difficile de la mettre en œuvre dans le cadre de marchés publics de fournitures, et ce pour des motifs d'ordre budgétaire.



Trois des quatre centrales interrogées ont été créées spécifiquement pour remplir cette fonction. Il convient donc d'emblée de nuancer les présentes conclusions, au regard des centrales wallonnes faisant l'objet de la présente étude. Il a été particulièrement difficile d'atteindre des centrales étrangères revêtant la même caractéristique que les centrales actives en Wallonie. Ceci s'explique, d'une part, par la difficulté d'identification et, d'autre part, par le manque de réponse aux sollicitations.

De manière générale, nous avons constaté que les pratiques différaient entre les centrales interrogées.

Le SPF BOSA et la centrale de l'UGAP mettent particulièrement en exergue leur volonté de faciliter l'accès des PME aux marchés publics, ce qui se traduit par une bonne connaissance du secteur concerné par le marché envisagé et la volonté de les faire correspondre.

Si certaines centrales semblent enclines à penser que la centralisation est un frein à l'accès des PME aux marchés publics, la plupart mettent en œuvre des mesures concrètes pour aider les soumissionnaires à participer aux marchés publics et à éviter les pièges lorsqu'ils y participent, indépendamment de la centralisation.

Il est également constaté que les ressources humaines allouées à la centrale jouent un rôle prépondérant dans la possibilité pour la centrale de mettre davantage l'accent sur les PME.

Enfin, il résulte des entretiens menés qu'en ce qui concerne l'accès des PME, la question doit être appréhendée en fonction de l'objet du marché, tous les marchés publics ne se prêtant pas à la satisfaction de cet objectif. Un choix doit être également réalisé selon les objectifs à atteindre.

4. APPROCHE FOURNISSEUR

Le quatrième chapitre est destiné à analyser la participation des TPE/PME au mécanisme de la centrale d'achat. Notre attention se concentre sur la position des opérateurs économiques, impliquant une analyse de leur offre pour répondre aux besoins des centrales d'achat. Cette approche met en évidence les obstacles auxquels ces acteurs font face, en identifiant des pistes de leviers d'action à mobiliser. Pour ce faire, nous avons, tout d'abord, réalisé un relevé des principales actions sur le sujet et, ensuite, lancé une enquête à destination des entreprises.

4.1. DÉFINITION D'UNE PME

En Belgique, il n'existe pas de définition uniforme¹⁴ pour les PME. Une classification existe et repose sur trois critères universels : le nombre d'employés, le chiffre d'affaires annuel et le total du bilan annuel. La Commission européenne a, par ailleurs, fixé une définition dans sa recommandation 2003/361/CE¹⁵ : les PME sont des entreprises qui « occupent moins de 250 personnes et présentent soit un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 50 millions d'euros, soit un total du bilan ne dépassant pas 43 millions d'euros ». En accord avec cette définition, l'Observatoire des PME du SPF Economie recourt, dans le but de définir la PME, principalement au critère de nombre de salariés, comme suit :

- Moyenne entreprise, entre 50 et 249 salariés ;
- Petite entreprise, entre 10 et 49 salariés ;
- Micro entreprise, entre 1 et 9 salariés.

Dans le cadre de la présente étude, le Comité de Pilotage n'a pas souhaité définir la notion de PME. Nous constatons également que cette notion n'est pas forcément maîtrisée par les interlocuteurs rencontrés à l'occasion des entretiens menés. Cependant, ceci n'a aucun impact sur les résultats exposés dans ce rapport.

Rappelons, comme l'indique l'IWEPS¹⁶, sur les 90 660 établissements implantés en Wallonie (au 30 juin 2022), 88% emploie moins de 20 travailleurs, 10% entre 20 et 99 travailleurs, et 2% plus de 100 travailleurs.

4.2. RELEVÉ DES PRINCIPALES ACTIONS

Nous exposons, ci-dessous, les résultats d'un relevé des principales actions portant sur l'accessibilité des PME aux marchés publics. Celui-ci, d'une part, ne prétend néanmoins pas à l'exhaustivité et, d'autre part, couvre les actions jusqu'à la rédaction de ce rapport, soit vers mi-décembre 2023.

Notons, qu'à ce jour, peu de littérature traitant spécifiquement de l'accessibilité des PME aux centrales d'achat existe. La centrale d'achat étant un mécanisme de regroupement de commandes, la doctrine abordant de manière générale l'accès des PME aux marchés publics reste pertinente pour notre étude. Nous pouvons constater que certaines difficultés

¹⁴ <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/pme-et-independants-en/definitions-et-sources>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:fr:PDF>

¹⁶ <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/etablissements-classe-de-taille/>

rencontrées par les PME dans la participation à un marché public augmentent lorsque le marché est passé en centrale (davantage de préfinancement, de volume, de lieux de livraison, etc.).

L'idée de ce relevé est d'identifier les principaux obstacles auxquels les PME sont confrontées dans le domaine de la commande publique, tant au niveau fédéral que régional. De plus, nous explorerons les solutions envisagées par les pouvoirs publics pour surmonter ces défis. Comme nous le montre la figure ci-dessous, nous avons retracé l'évolution de la thématique au fil des ans, sans préjudice d'actions plus ponctuelles¹⁷.

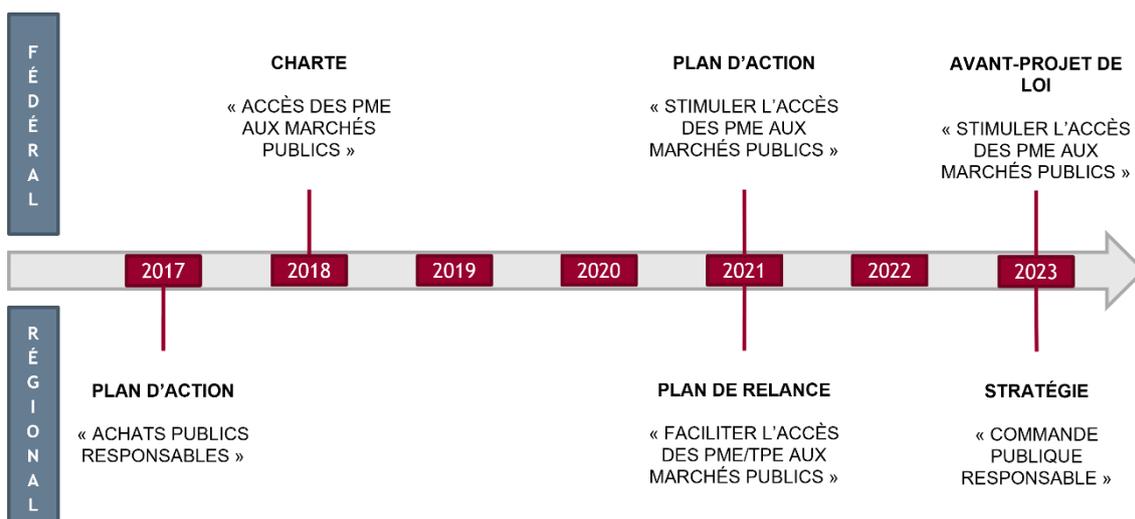


FIGURE 40 : ÉVOLUTION DE LA THÉMATIQUE SUR L'ACCESSIBILITÉ DES PME AUX MARCHÉS PUBLICS
SOURCE : APEX-BDO.

4.2.1. LES DÉMARCHES FÉDÉRALES

Relevons tout d'abord que la réglementation relative à la commande publique étant fédérale, des modifications législatives, dans le cadre strict des directives européennes, sont possibles pour assouplir la réglementation des marchés publics dans l'optique de faciliter son accès par les PME.

Ces démarches s'inscrivent dans une réflexion menée depuis plusieurs décennies. Notre point de départ dans le cadre de cette étude concerne les principales démarches entreprises et les études réalisées depuis les directives 2014, sans toutefois prétendre à leur exhaustivité. Notons que ces démarches et études ne prennent pas en considération la thématique de la centralisation.

À la suite d'une étude mandatée par les autorités fédérales en 2016 sur l'accès des PME aux marchés publics, les données relatives à la période 2009-2012 indiquent que, comparativement à d'autres pays européens, la Belgique ne présente pas une difficulté accrue d'accès aux marchés publics pour les PME. Toutefois, sur le volet national, une analyse statistique des marchés publics belges entre 2009 et 2015 a mené aux conclusions suivantes :

¹⁷ Notamment l'arrêté royal du 4 septembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et l'arrêté royal du 9 mars 2022 fixant les modalités relatives à l'obligation pour les opérateurs économiques en matière de facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, qui vient assouplir les exigences en matière de cautionnement.

- a. « les grandes entreprises engrangent une grande partie des marchés publics ayant une valeur contractuelle élevée, l'inverse vaut pour les petites entreprises ;
- b. de tous les pouvoirs publics et les organismes semi-publics, ce sont les autorités locales qui ont le moins recours à des PME pour réaliser leurs marchés publics ;
- c. les entreprises nouvellement créées (start-ups) sont sous-représentées, en tant que participants directs à des marchés publics, en comparaison avec leur part dans l'ensemble des PME en Belgique.

Il ressort de l'expérience pratique des entités concernées, qu'il existe un certain nombre d'éléments étant de nature à entraver l'accès des PME aux marchés publics, tels que :

- a. des charges administratives importantes ;
- b. des délais de paiement trop longs ;
- c. le manque d'information ou de connaissances (des PME et des autorités publiques), et ;
- d. des marchés publics trop complexes. »

En 2018, conscient de la sous-représentation des PME sur les marchés publics, le SPF Économie a élaboré une charte¹⁸ visant à encourager la participation de ces entreprises (allant jusqu'à 50 employés) à ce type de marchés, à travers 13 principes généraux :

- 1) *Division en lots* : Encourager la division des marchés publics en parties plus petites, surtout pour les marchés importants, avec une obligation d'expliquer l'absence d'allotissement pour les marchés soumis à publication ;
- 2) *Publication adéquate des marchés* : Encourager les adjudicateurs à utiliser l'avis de préinformation, notamment via la plateforme e-procurement, pour informer les entreprises à l'avance sur les marchés à venir.
- 3) *Assurer une concurrence adéquate et effective lors de procédures négociées n'étant soumises à aucune forme de publication* : Garantir une concurrence suffisante même pour les marchés non soumis à publication obligatoire en examinant les offres spontanées et en utilisant des méthodes de publication supplémentaires.
- 4) *Attribution sur base de l'offre économiquement la plus avantageuse* : Encourager l'utilisation de critères d'attribution basés sur les coûts sur toute la durée de vie ou sur la qualité-prix plutôt que le seul prix le plus bas, avec des critères clairs.
- 5) *Utilisation de variantes* : Encourager l'utilisation de modes alternatifs par les adjudicateurs en veillant à leur cohérence avec la solution de base et les critères de choix.

¹⁸ <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/Charte-PME-Marches-publics.pdf>

- 6) *Assurer une protection adéquate des droits de propriété intellectuelle des PME innovantes* : Équilibrer les intérêts des entreprises innovantes et des adjudicateurs en matière de droits de propriété intellectuelle, en tenant compte des clauses sur la propriété intellectuelle.
- 7) *Optimiser l'utilisation de moyens de communication électroniques* : Suivre les règles sur l'utilisation des communications électroniques pendant les procédures d'achat, conformément à une circulaire spécifiée. Notons que depuis lors, le recours aux plateformes électroniques est, en principe, obligatoire depuis le 1er septembre 2023 pour tous les marchés publics autres que les marchés de faible montant.
- 8) *Retour d'information vers les soumissionnaires non sélectionnés/non retenus* : Fournir des explications aux entreprises non retenues, indiquant les raisons légales et factuelles de la décision ainsi que les recours possibles. Notons que la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions précise les obligations en termes de motivation et d'information minimales à respecter par les adjudicateurs.
- 9) *Exigences minimales proportionnelles dans le cahier (partie technique) des charges* : Rédiger des spécifications fonctionnelles qui n'entravent pas la concurrence et permettent aux entreprises de proposer leurs meilleures solutions.
- 10) *Proportionnalité des critères de sélection, garanties financières et modalités de paiement* : Adapter les exigences d'accès et les conditions contractuelles en fonction de la taille et de la nature du marché, en limitant les garanties financières excessives.
- 11) *Recours à des procédures avec des éléments de négociation ou de dialogue* : Choisir le type de procédure en fonction de l'analyse des besoins, de l'étude de marché et de la complexité du marché, en tenant compte du degré d'innovation nécessaire.
- 12) *Marché de faible montant*: Recommander de demander des offres ou des devis de manière simple, sans imposer de formalités inutiles.
- 13) *Objectifs chiffrés et monitoring* : Mettre en place un système de surveillance avec des objectifs chiffrés, suivis par un réseau de coordination des achats gouvernementaux, pour assurer l'application des principes par les adjudicateurs.

Cette charte est contraignante pour les pouvoirs adjudicateurs fédéraux et peut également servir de source d'inspiration et être étendue à d'autres niveaux de pouvoir en partenariat, aussi bien avec les autorités régionales que locales.

Quelques années plus tard, dans le cadre de l'élaboration du plan d'action visant à stimuler l'accès des PME aux marchés publics, la charte a fait l'objet d'une évaluation¹⁹ qui a permis de son élaboration, contribuant ainsi de manière substantielle à l'évolution du contexte en question. Il est rappelé que ces mesures sont nécessaires à plusieurs égards :

¹⁹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/acces-des-pme-aux-marches/charte-acces-des-pme-aux#:~:text=La%20Charte%20vise%20%C3%A0%20soutenir,des%20PME%20aux%20march%C3%A9s%20publics.>

« Tout d'abord, la Belgique est un pays de PME : elles représentent 99,8 % du paysage économique et 68,8 % de l'emploi. 94,6 % de ces PME sont des micros entreprises. Depuis plusieurs années, les organisations professionnelles et interprofessionnelles alertent les autorités publiques, notamment via la Commission des marchés publics, des difficultés d'accès des PME aux marchés publics tant fédéraux que régionaux, voire au niveau communautaire.

Parallèlement, les services publics, dont le SPF BOSA, le SPF Economie et le SPF Chancellerie, suivent de près cette question, notamment dans le cadre de leur mission et d'un certain nombre d'obligations relatives au suivi de la participation des PME aux marchés publics. »

Approuvé en 2021 par le Conseil des ministres belges, l'objectif du plan d'action²⁰ est donc double : d'une part, améliorer les relations entre les PME et les adjudicateurs et, d'autre part, améliorer le monitoring de la participation des PME aux marchés publics. Pour ce faire, les actions prévues dans le plan incluent :

- 1) *Rendre les marchés publics plus efficaces pour toutes les parties impliquées ;*
- 2) *Améliorer la transparence à toutes les étapes des procédures des marchés publics ;*
- 3) *Simplifier les procédures de marchés publics du point de vue des PME ;*
- 4) *Former, informer et accompagner, à la fois les pouvoirs adjudicateurs et les PME.*

Il s'agit donc de stimuler par des actions d'information, de transparence et d'efficacité, de formations, ainsi que par des actions de simplification administrative. À terme, cette série d'actions aboutira à une politique fédérale d'achats mieux adaptée aux PME, à des marchés publics accessibles pour elles, et à une meilleure formation et information des parties impliquées, avec un suivi de qualité sur l'accès de ces entreprises à ce type de marché.

En arrière-plan, le cadre réglementaire dans lequel les pouvoirs adjudicateurs devaient s'inscrire, à cette époque, était en cours d'évaluation et a été adapté, en tenant compte notamment des objectifs du plan d'action, dans un avant-projet de loi²¹ en 2023. Ce dernier modifie la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics²² pour favoriser l'accès des PME aux marchés publics.

Lors du National Tender Day 2023, le ministre des Classes moyennes, des Indépendants et des PME, David Clarinval, a exposé les chiffres suivants : entre 2015 et 2022, il est observé une diminution de la participation des PME aux marchés publics fédéraux, avec un nombre d'offres reçues passant de 58,3% à 46,5%, soit une baisse de 11,8 points de pourcentage. Ceci lui a également offert l'occasion de revenir sur les priorités mises en exergue par rapport au plan d'action, à travers une nouvelle législation qui s'articulera autour :

- 1) *Des modalités et des délais de paiement plus favorables :*

²⁰ <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/Plan-d-action-Acces-des-PME-aux-marches-publics.pdf>

²¹ <https://clarinval.belgium.be/fr/un-meilleur-acc%C3%A8s-des-pme-aux-proc%C3%A9dures-de-march%C3%A9s-publics-un-avant-projet-de-loi-adopt%C3%A9-par-le>

²² https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2016061719&table_name=loi

- a. **Avances** : dès début 2024 (projet de loi non encore adopté au jour de la rédaction du présent rapport), il sera obligatoire de fournir une avance dans de nombreux cas, jusqu'à un maximum de 20% du montant du marché et jusqu'à maximum 225.000€. Le montant est porté à 10 ou 20 % pour les petites entreprises (moins de 50 personnes) et les micro-entreprises (moins de 10 personnes) respectivement. Attention donc que plus l'entreprise sera petite, plus l'avance sera importante. Notons à cet égard qu'une telle obligation d'avances dans des cas spécifiques pourrait s'avérer être un levier intéressant dans le cadre de la participation à une centrale d'achat, où il faut pouvoir disposer d'un stock plus important.
 - b. **Cautionnement** : depuis le 1er novembre 2023, si le principe demeure celui du cautionnement, le pouvoir adjudicateur peut néanmoins décider de ne pas prévoir de cautionnement ou de fixer le montant de celui-ci à un pourcentage inférieur à 5 % ; un tel choix ne constituant plus une dérogation aux RGE, il ne doit pas faire l'objet d'une motivation particulière. Un nouvel article 33/1 est en outre introduit, visant à obtenir des données pour permettre de monitorer le cautionnement : il impose au pouvoir adjudicateur de signaler, dans un formulaire disponible sur la plateforme e-Procurement, l'exigence d'un cautionnement, son montant ou l'absence de cautionnement.
 - c. **Indemnité de soumission** (projet de loi non encore adopté au jour de la rédaction du présent rapport) : dès début 2024, il sera obligatoire, dans certaines procédures, d'octroyer une indemnité de soumission aux soumissionnaires, lorsque ces derniers doivent fournir certains efforts intellectuels ou créatifs pour pouvoir introduire une offre.
 - d. **Délais de paiement** : le projet d'Arrêté Royal prévoit un délai de 30 jours incluant la vérification et le paiement, bien que des exceptions restent envisageables.
- 2) *De simplification administrative et de transparence* :
- a. **Classement provisoire** : dès juin 2024 (projet de loi non encore adopté au jour de la rédaction du présent rapport) , il sera obligatoire, dans certains cas, de communiquer au soumissionnaire quelle est sa place, de manière individuelle, dans le classement dès l'ouverture des offres.
 - b. **Signature électronique** : des discussions ont lieu pour permettre la régularisation de la signature, quelle que soit le mode de passation.
- 3) *D'un monitoring des marchés publics* : les récentes modifications législatives et réglementaires ont mis l'accès sur l'augmentation du recours aux plateformes électroniques, le recours à un avis d'attribution de marché simplifié pour les marchés non soumis à la publication européenne, un suivi annuel des marchés publics fondés sur des accords-cadre ainsi que ceux d'une valeur limitée (marchés de faible montant), et un procès-verbal d'ouverture d'offres. L'objectif est, pour le printemps 2025, d'avoir un premier ensemble de données nationales quasi-complet pour davantage monitorer les marchés publics.

- 4) *D'une actualisation de la charte* : cette dernière sera, d'ici la fin de l'année 2023, adaptée par une nouvelle structure davantage élaborée, comprenant des exemples issus de la pratique ainsi qu'une version abrégée. Elle comportera des éléments prioritaires, qu'ils soient nouveaux ou approfondis, comme l'évaluation des besoins et l'exploration du marché, la proportionnalité, l'utilisation de procédures en deux ou plusieurs étapes, et la division en lots.

Par ailleurs, ces différentes actions sont accompagnées de dispositions essentielles, dans l'optique de poursuivre la numérisation des marchés publics, telles que la mise en ligne depuis septembre 2023 de la nouvelle plateforme e-Procurement, d'imposer l'utilisation des moyens électroniques pour les marchés autres que les marchés de faible montant et de généraliser l'obligation d'e-facturation dans le B2G (Business-To-Government).

4.2.2. LES DÉMARCHES RÉGIONALES

En 2017, le Gouvernement wallon a approuvé un plan d'action²³ intitulé "Achats publics responsables 2017-2019", avec pour objectif de rendre les marchés publics en Wallonie totalement responsables à l'horizon 2020. L'initiative visait à éliminer le dumping social, favoriser les PME, faciliter l'insertion professionnelle, contribuer à la lutte contre les changements climatiques et promouvoir une gestion plus efficace des ressources.

Ce plan ciblait principalement les responsables des institutions publiques en Wallonie, les encourageant à adopter des pratiques d'achat plus responsables. Il s'adressait également aux acheteurs publics, leur fournissant des outils pour changer leurs méthodes d'approvisionnement, et aux petites et très petites entreprises, afin de les inciter à soumissionner plus fréquemment pour des marchés publics.

Les actions prévues visaient à aider, accompagner et sensibiliser les organismes adjudicateurs, à renforcer la capacité des PME à participer aux marchés publics, et à élaborer des outils pratiques adaptés à chaque catégorie de marché. Un axe spécifique constitue un aspect clé de notre étude, à savoir, le « développement et renforcement de la capacité des PME à répondre aux marchés publics », à travers les objectifs et actions suivants :

- 1) *Offrir un accompagnement aux PME de manière à rendre les marchés publics plus accessibles* :
 - Analyser des options techniques et juridiques pour faciliter l'accès des TPE/PME
 - Élaborer et diffuser un guide à destination des TPE/PME
 - Proposer du coaching et de l'accompagnement aux TPE/PME
 - Organiser des programmes de formation continue sur les marchés publics

- 2) *Améliorer l'accès à l'information entre les pouvoirs adjudicateurs et les entreprises* :
 - Analyser l'opportunité et la faisabilité de mettre en place une annonce anticipative des marchés publics
 - Mettre en place une « bande de données » d'entreprises
 - Améliorer l'accès au contenu du Portail des marchés publics pour les TPE/PME

²³ https://developpementdurable.wallonie.be/sites/dd/files/2017-10/plan_apr_complet.pdf

- Organiser des rencontres entre entreprises et acheteurs publics

Conjointement, dans le cadre de l'axe 5 du Plan de Relance de la Wallonie²⁴, dévoilé en 2021, le projet 302 a été instauré pour « faciliter l'accès des PME/TPE aux marchés publics ».

« Le projet consiste à améliorer l'accès des PME/TPE aux marchés en professionnalisant les acheteurs publics et en accompagnant les PME/TPE dans leur participation aux marchés publics. Le projet se compose de 4 axes :

- Rendre les Cahiers spéciaux des charges obligatoires pour les Pouvoirs adjudicateurs wallons ;
- Professionnaliser les acheteurs publics du SPW ;
- Accompagner les Pouvoirs adjudicateurs dans la préparation de leurs marchés publics et accompagner les PME/TPE dans leur réponse à celui-ci ;
- Mettre en place un registre wallon des entreprises. »

Notre étude, mandatée par le SPW, identifié comme le porteur de ce projet par le Gouvernement, s'inscrit dans cette thématique et souligne, par conséquent, l'intérêt accru porté à cette initiative.

Dans la continuité du Plan de Relance, le Gouvernement wallon a récemment entériné, en juin 2023, une stratégie²⁵ axée sur la commande publique responsable. Sous la houlette du SPW, l'objectif est de promouvoir un accès amélioré des entreprises aux marchés publics et de renforcer la dynamique des achats publics responsables en Wallonie. Quatre objectifs sous-jacents émergent de cette stratégie : renforcer les compétences des acheteurs publics ; faciliter l'accès des entreprises wallonnes, particulièrement les PME/TPE, aux marchés publics ; promouvoir la durabilité ; et renforcer la compréhension de la commande publique.

« 12 actions concrètes sont programmées :

1. La mise en place d'un réseau de la commande publique responsable pour permettre les rencontres entre acheteurs et entreprises, partager les bonnes pratiques, organiser des ateliers thématiques, etc. ;
2. La création de supports pour aider les acheteurs publics à organiser leur demande de manière optimale ;
3. La création de supports pour aider les entreprises wallonnes à répondre efficacement à la demande ;
4. L'accompagnement des acheteurs publics dans la préparation de leurs marchés publics et des entreprises wallonnes, particulièrement les PME/TPE via la mise en place de formations, d'un accompagnement, etc. ;

²⁴ https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-10/plan_de_relance_de_la_wallonie_octobre_2021.pdf

²⁵ <https://spw.wallonie.be/adoption-de-la-strat%C3%A9gie-de-la-commande-publique-responsable>

5. *La promotion et la mise à disposition des outils existants comme les modèles de cahiers spéciaux des chargés simplifiés afin de rendre plus accessible la compréhension des marchés publics ;*
6. *La diffusion de l'information via le Portail des marchés publics :*
7. *La mise à disposition d'un répertoire des entreprises de Wallonie dans lequel les entreprises peuvent s'inscrire pour indiquer leur disponibilité à participer aux marchés publics ;*
8. *L'optimisation et la réorganisation des centrales d'achat ;*
9. *La digitalisation des processus de marchés publics ;*
10. *L'optimisation des processus d'achat afin que les marchés publics soient efficaces et qu'ils répondent à des objectifs clairs ;*
11. *La réalisation de reporting des marchés publics passés dans le cadre du Plan de relance afin d'avoir une vision de la commande publique en Wallonie, d'analyser les données et adapter la stratégie au besoin ;*
12. *Le lancement d'une campagne de communication et sensibilisation à la commande publique. »*

De manière plus concrète, en collaboration avec l'UVCW et l'UCM, le SPW a orchestré, en novembre 2022, un webinaire²⁶ visant à explorer des moyens de simplifier l'accès des PME aux marchés publics. Il a été souligné que les marchés publics représentaient 14% du PIB de l'Union européenne, ainsi que 7% du PIB belge et wallon. En outre, des constats préoccupants ont été exposés, révélant que le taux de participation des PME dans ces marchés s'élevait à seulement 58%, avec un taux d'attribution de 34%. Cette performance positionne la Belgique en queue de classement, affichant des taux nettement moins élevés que la moyenne européenne et se situant en dessous de l'ensemble des pays européens, à l'exception du Portugal et de la Roumanie.

D'après les intervenants de cet événement, les obstacles auxquels les PME font face dans le domaine de la commande publique englobent des processus chronophages, des charges administratives lourdes, des conditions disproportionnées, des cahiers des charges complexes, un manque de personnel qualifié, des délais de réponse étendus, une incertitude quant à l'attribution, l'application du critère du prix le plus bas, et des délais de paiement d'une longueur démesurée.

4.2.3. ET LES PME DANS LE MÉCANISME DE CENTRALE D'ACHAT ?

Selon Frédéric Allaire²⁷, maître de conférences en droit public à l'Université de Nantes, la question à l'origine de la non-participation des PME aux centrales d'achat réside dans les volumes d'achat. Il soutient que « *pour accroître les chances des PME de participer à un système d'acquisition dynamique à grande échelle, comme ceux mis en place par une centrale d'achat,*

²⁶ https://www.uvcw.be/no_index/files/10170-webinaire-acc%C3%A8s-pme-aux-mp-24-novembre-2022.pdf

²⁷ Allaire, F. (2018). L'essentiel du droit des marchés publics. *Les Carrés Rouge*, p. 139-154.

le pouvoir adjudicateur concerné devrait pouvoir organiser le système en catégories de produits, travaux ou services définies de manière objective ».

Maître Allaire tend à penser que la volumétrie des achats semble favoriser un effet d'exclusion des PME. En effet, deux mécanismes influent sur le dimensionnement du marché et les exigences des acheteurs qui, en apparence, pourraient faciliter la participation de ces entreprises aux marchés centralisés.

D'une part, l'allotissement est déterminé en fonction du nombre, de la taille et de l'objet des lots, plutôt que des caractéristiques techniques spécifiques des prestations requises, de la configuration du secteur économique en question, et le cas échéant, des règles régissant certaines professions. Il est ainsi incité tant sur le plan quantitatif, pour davantage adapter la taille des différents marchés à la capacité des PME, que sur le plan qualitatif, afin d'aligner plus étroitement le marché sur les domaines de spécialisation des PME. En Belgique, cet allotissement est en principe obligatoire pour l'ensemble des marchés supérieur à 140.000€.

D'autre part, la capacité des candidats à participer à la procédure vise à garantir qu'ils possèdent les compétences nécessaires pour exercer leur activité professionnelle, ainsi que les ressources économiques, financières, techniques et professionnelles proportionnées à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution. Néanmoins, à moins de pouvoir se prévaloir des capacités d'autres opérateurs économiques dans le cadre d'une candidature groupée, cette mesure ne facilite pas, une fois de plus, l'accès de la PME.

Il n'est guère étonnant, toujours selon Frédéric Allaire, que la complexité croissante du processus de centralisation des marchés crée un désintérêt de la part des PME, en raison d'une insécurité juridique pour ces entreprises qui peuvent ne pas avoir les moyens de mobiliser des ressources et des compétences juridiques, d'autant plus qu'elles doivent faire face à une jurisprudence en constante évolution. De même, les délais procéduraux ne favorisent pas la participation des PME, étant donné que leur capacité de mobilisation pour répondre est généralement inférieure à celle des opérateurs de masse critique bénéficiant de compétences dédiées. Enfin, pour les PME, le régime de paiement constitue une difficulté accrue, notamment en raison de deux facteurs : d'un côté, les avances sont limitées dans leur montant, et de l'autre côté, les délais de paiement imposent des contraintes de trésorerie que les PME ont souvent du mal à surmonter.



La définition de la PME n'est pas précise, signifiant qu'il existe un manque de clarté quant aux critères définissant une PME. Par ailleurs, ces critères ne sont pas appliqués de manière uniforme en Belgique, créant des disparités entre les niveaux fédéral et régional. Cette absence d'harmonisation se retrouve également dans la communication entourant le cadre de cette mission, où l'objet même de la PME n'a pas fait l'objet d'un consensus.

Les obstacles auxquels les PME font face dans leur tentative d'accéder aux marchés publics sont, à ce jour, connus : des charges administratives lourdes, des délais de paiement excessifs, un manque d'information ou de connaissances tant du côté des PME que des autorités publiques, et la complexité des marchés publics. Pour les marchés centralisés, il convient de rajouter le défi lié à la volumétrie des achats.

Au cours des dernières années, un cadre fédéral, décliné en un cadre régional, a été mis en place pour tenter de remédier à ces lacunes au travers de diverses initiatives énoncées dans des chartes, des plans d'actions, ou encore des stratégies. Toutefois, la persistance de l'enjeu s'articulant autour de l'accessibilité des PME aux marchés publics reste une réflexion profonde.

4.3. ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES

Une enquête a été lancée, durant l'été 2023, à destination des entreprises. Afin d'assurer une représentation adéquate, nous avons mobilisé divers canaux tels que ceux de BDO, du SPW, ainsi que des fédérations (UCM, WE) et des clusters (Eco-Construction, embuild). Pour multiplier notre taux de participation, plusieurs relances ont été planifiées. Malgré ces efforts, le nombre de répondants à l'enquête est de 36, mettant en lumière un désintérêt manifeste des entreprises pour le sujet.

À titre d'exemple, lors d'une relance organisée par BDO où 1874 entreprises ont été conviées à répondre à l'enquête, 1068 n'ont pas ouvert l'invitation. Sur les 806 qui l'ont fait, moins d'une dizaine d'entreprises a répondu.

L'objectif principal de cette enquête était d'analyser les activités des entreprises, en se concentrant d'abord sur leur relation avec la commande publique en général, puis sur leurs interactions avec les centrales d'achat. De manière plus approfondie, elle visait à recueillir l'opinion des entreprises concernant l'intégration des clauses sociales et/ou environnementales dans les marchés publics. De plus, l'enquête cherchait à évaluer la possibilité d'accroître la participation des entreprises grâce à un soutien adéquat des services publics.

4.3.1. PROFIL DES RÉPONDANTS

Sur les 36 répondants, une entreprise n'a pas communiqué son code BCE, ni sa dénomination sociale. Pour les 35 restants, il s'agit d'entreprises dont :

- l'effectif varie entre 1 et 50 personnes, avec l'une d'entre-elles qui compte 79 employés ;
- le chiffre d'affaires varie de 430.000€ à 153.942.000€ ;
- et le total du bilan varie entre 111.000€ et 270.505.000€.

Belfirst catégorise 14 de ces entreprises comme « petites », 11 comme « moyennes », 5 comme « grandes » et 2 comme « très grandes ». 3 d'entre-elles ne sont pas catégorisées.

4.3.2. LES ENTREPRISES ET LES MARCHÉS PUBLICS

Parmi 36 répondants, 12 (soit 33% des entreprises) indiquent recevoir rarement des cahiers des charges de marchés publics, 11 (31%) parfois, 9 (25%) jamais et 4 (11%) souvent.

23 répondants (soit 64% des entreprises) indiquent soumissionner à des marchés publics dans leurs activités. Ces dernières s'opèrent pour 18 d'entre-elles en Province de Liège, 12 en Province de Luxembourg et de Namur, 10 en Province de Brabant Wallon et de Hainaut, ainsi que 9 en Région de Bruxelles-Capitale.

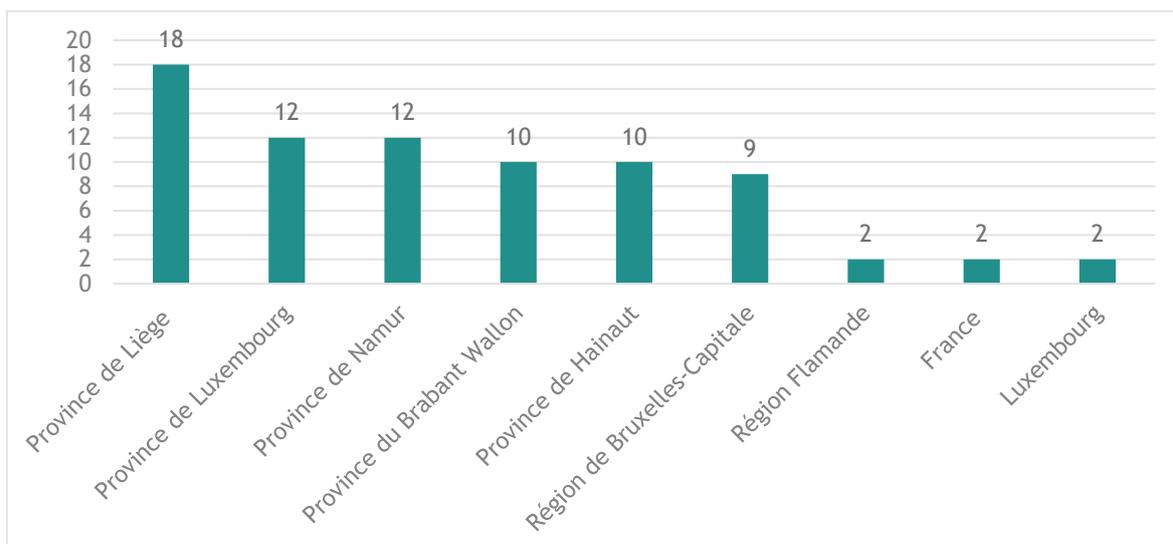


FIGURE 41 : LOCALISATION DES ENTREPRISES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

En termes de secteurs d'activités, 6 répondants soumissionnent à des marchés publics en énergie et eau, 4 en consultance/conseils en ingénierie ainsi qu'en espaces verts.

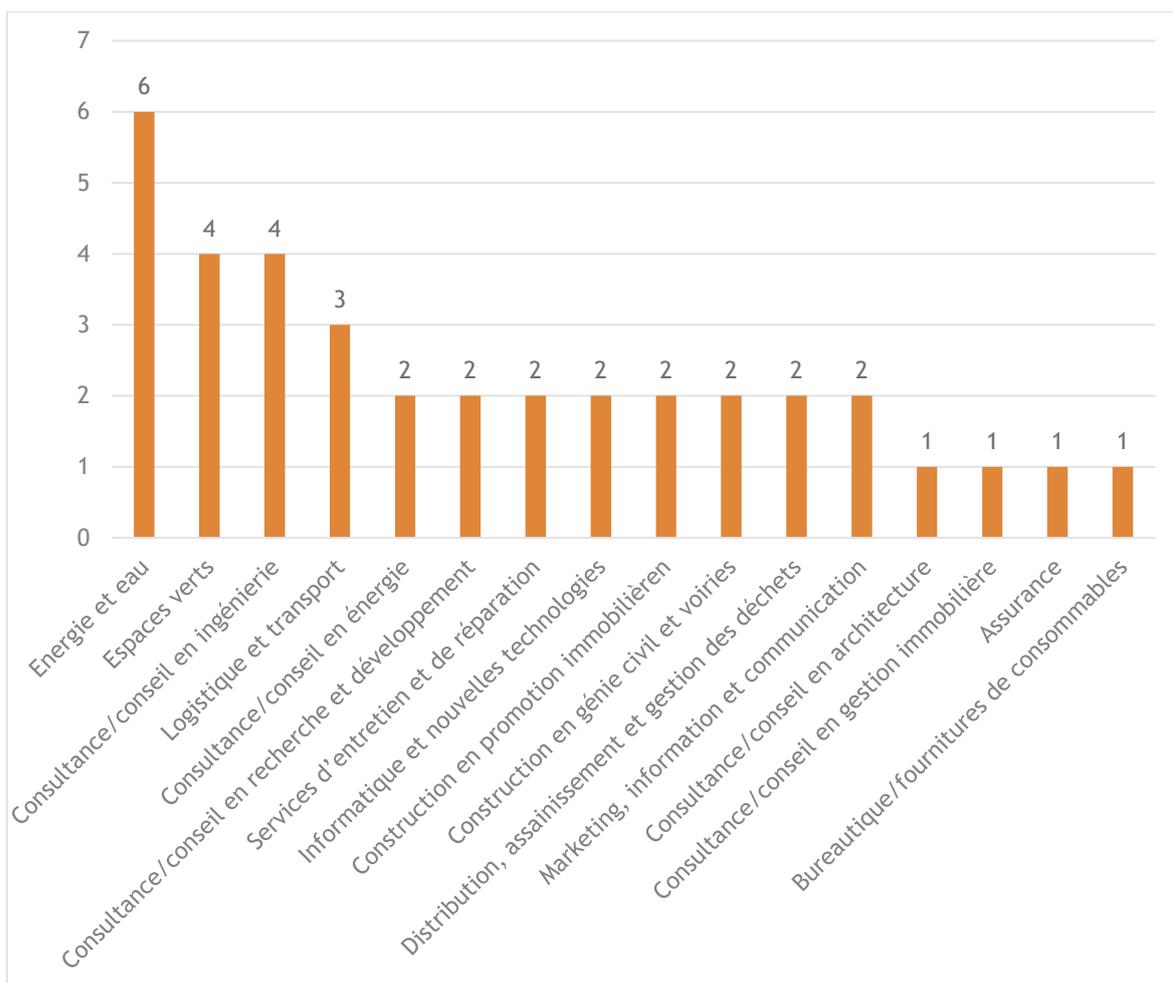


FIGURE 42 : SECTEURS D'ACTIVITÉS DES ENTREPRISES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

4.3.3. LES ENTREPRISES ET LES CENTRALES D'ACHAT

Sur les 23 entreprises qui soumissionnent à des marchés publics, seulement 6 (soit 26% des répondants) sont familières, dans leur vie professionnelle, avec le concept de la centrale d'achat. L'ensemble de ces répondants sont des petites ou moyennes entreprises.

4 d'entre eux connaissent les centrales d'achat du BEP, d'ORES et du SPW, 3 celles de la FWB et de la Province de Liège, 2 celles de l'AVIQ, du FOREm, d'IDELUX, d'IGRETEC, de la Province de Hainaut, de Luxembourg et de Namur, 1 connaît les centrales d'achat suivantes : AIDE, CILE, DOMAXIS, ECETIA, ETNIC, INBW, Province du Brabant Wallon, RENOWATT, SPAQUE, et SPGE.

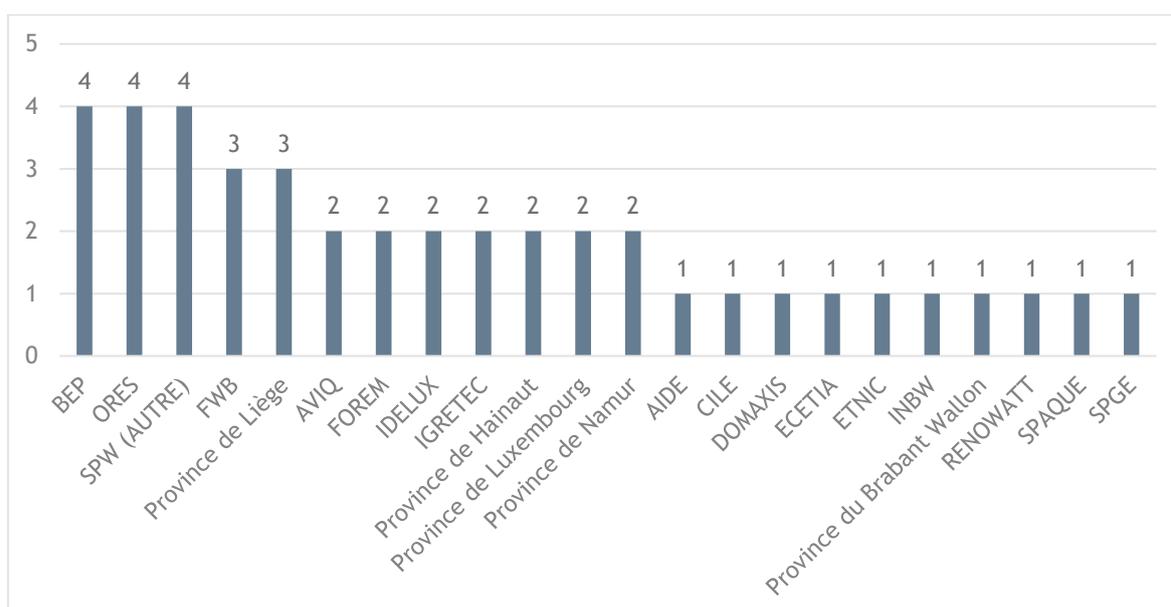


FIGURE 43 : CONNAISSANCE DES CENTRALES D'ACHAT PAR LES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

Aucun des répondants ne connaît les centrales d'achat suivantes : ACAH, CREAT, ÉCOLE NUMÉRIQUE, FINIMO, GIG/GIGWAL, IDEFIN, IEG, IGN, IMIO, IMSTAM, IPFBW, MERCURHOSP SPW (DGTIC, SG, GESTION MOBILIÈRE) et SWL.

Sur les 6 entreprises familières avec le concept de centrale d'achat, 4 (soit 67% des répondants) ont déjà été consultées par l'un d'entre elles, dont 3 par la Province de Liège, 2 par la Province de Luxembourg et de Namur, AIDE, IDELUX, SPW, et 1 par BEP, ECETIA, FWB, IGRETEC, INBW, ORES, Province de Hainaut et du Brabant Wallon, SPAQUE, et SPGE.

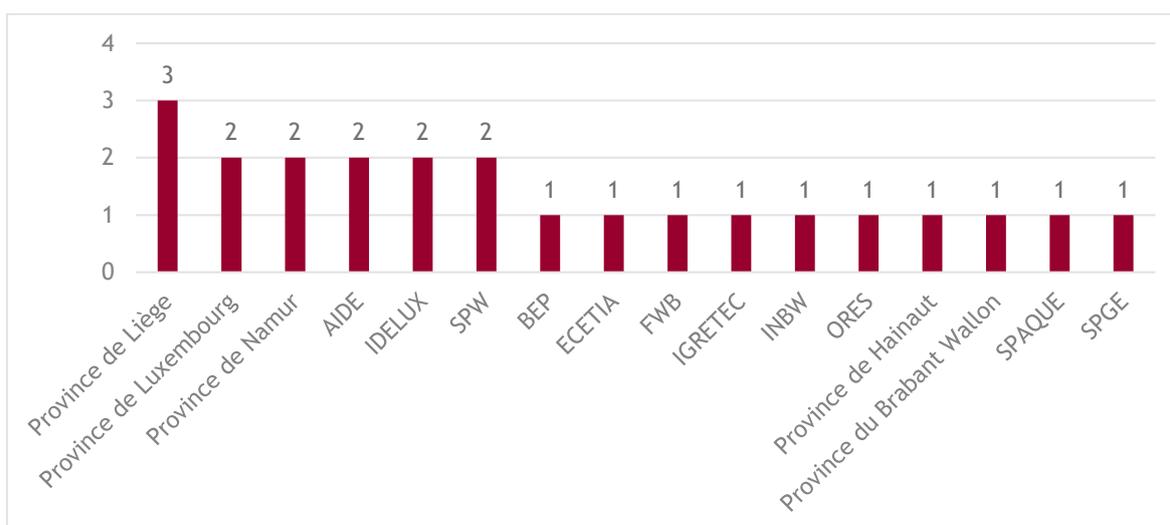


FIGURE 44 : CONSULTATION PAR LES CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

Sur les 6 entreprises qui sont familières avec le concept de centrale d'achat, 5 (soit 83% des répondants) ont déjà soumissionné à, au moins, un marché lancé par une centrale. 4 l'ont fait en raison de « quantités de vente importants et/ou l'importance quantitative du marché », 3 pour la « réduction de charge administrative et économie d'échelle ». Une entreprise mentionne, en commentaire libre, avoir soumissionné pour « répondre à une demande reçue ».

Sur les 5 soumissionnaires, 3 ont déjà soumissionnés aux centrales d'achat IDELUX, Province de Liège et SPW, 2 à AIDE, Province de Luxembourg et de Namur, et 1 au BEP, CILE, DOMAXIS, ECETIA, FW, IGRETEC, ORES, Province de Hainaut et du Brabant Wallon, SPAQUE et SPGE.

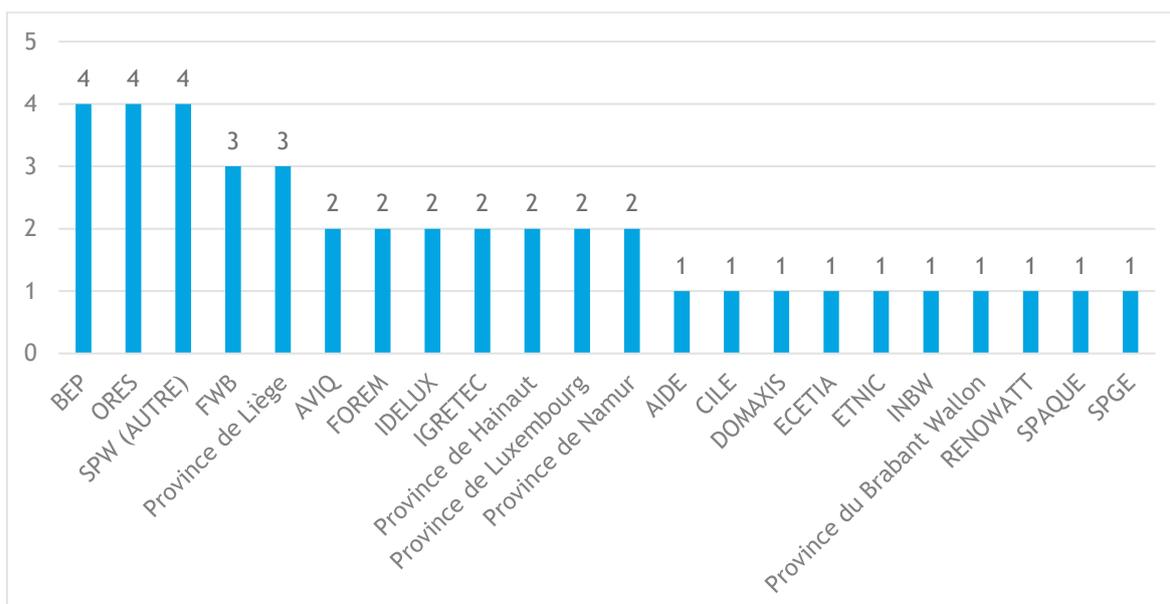


FIGURE 45 : SOUMISSION AUX CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

L'entreprise, familière avec le concept de centrale d'achat qui n'a pas soumissionné au marché lancé par cette dernière, ne l'a pas fait en raison d'un « manque de connaissance de l'existence de centrales d'achat ».

4.3.4. LES ACTIVITÉS EN CENTRALES D'ACHAT DES ENTREPRISES

Sur les 5 entreprises qui ont déjà été lauréates d'un marché lancé par une centrale d'achat, 4 (soit 80% de répondants) a des commandes plus de 5 fois par an et 1 en a une fois par an. L'entreprise restante a indiqué n'avoir réalisé aucune commande.

Pour les 4 entreprises qui ont donc déjà eu des commandes, ces marchés représentent :

- Pour 2 entreprises, entre 10 et 25% de leur chiffre d'affaires, dont l'une avec un montant moyen du marché/lot entre 100 et 250.000€ annuellement et l'autre entre 250 et 500.000€.
- Pour 1 entreprise, entre 25% et 50% de son chiffre d'affaires, avec un montant moyen du marché/lot entre 250 et 500.000€ annuellement.
- Pour 1 entreprise, moins de 10% de son chiffre d'affaires, avec un montant moyen du marché/lot de moins de 50.000€ annuellement.

4.3.5. MARCHÉS PUBLICS ET CLAUSES DURABLES

Indépendamment de leur participation à des marchés publics ou à des marchés centralisés, les entreprises ont été invitées à partager leur avis sur l'intégration des clauses sociales et/ou environnementales dans les marchés publics.

61% (soit 22 répondants) ne pensent pas que ces clauses encouragent la participation des TPE/PME à ce type de marchés pour les raisons suivantes :

- « Difficulté dans le contrôle du respect de ces clauses spécifiques ;
- Approfondissement de la lourdeur administrative ;
- Restriction de la participation car contrainte supplémentaire ;
- Demande trop d'investissement pour une PME ;
- Manque de maturité de la PME dans le domaine. »

À l'inverse, 39% (soit 14 répondants) estiment ces clauses encouragent la participation des TPE/PME à ce type de marchés, les raisons invoquées étant les suivantes :

- « Davantage de sensibilité des TPME sur le sujet ;
- Avantage compétitif de la PME par rapport aux grandes entreprises ;
- Intégration des conditions liées à la localisation. »

Ceci met en lumière la controverse persistante autour de la thématique, soulignant qu'elle est étroitement liée au niveau de maturité et d'engagement d'une PME, comparé à celui d'une grande entreprise.

4.3.6. MARCHÉS PUBLICS ET PME

Sur les 36 participants à l'enquête, 75% (soit 27 entreprises) estiment que leur participation à des marchés lancés par des centrales d'achat pourrait être plus importante avec un accompagnement adéquat des services publics. Les besoins seraient les suivants :

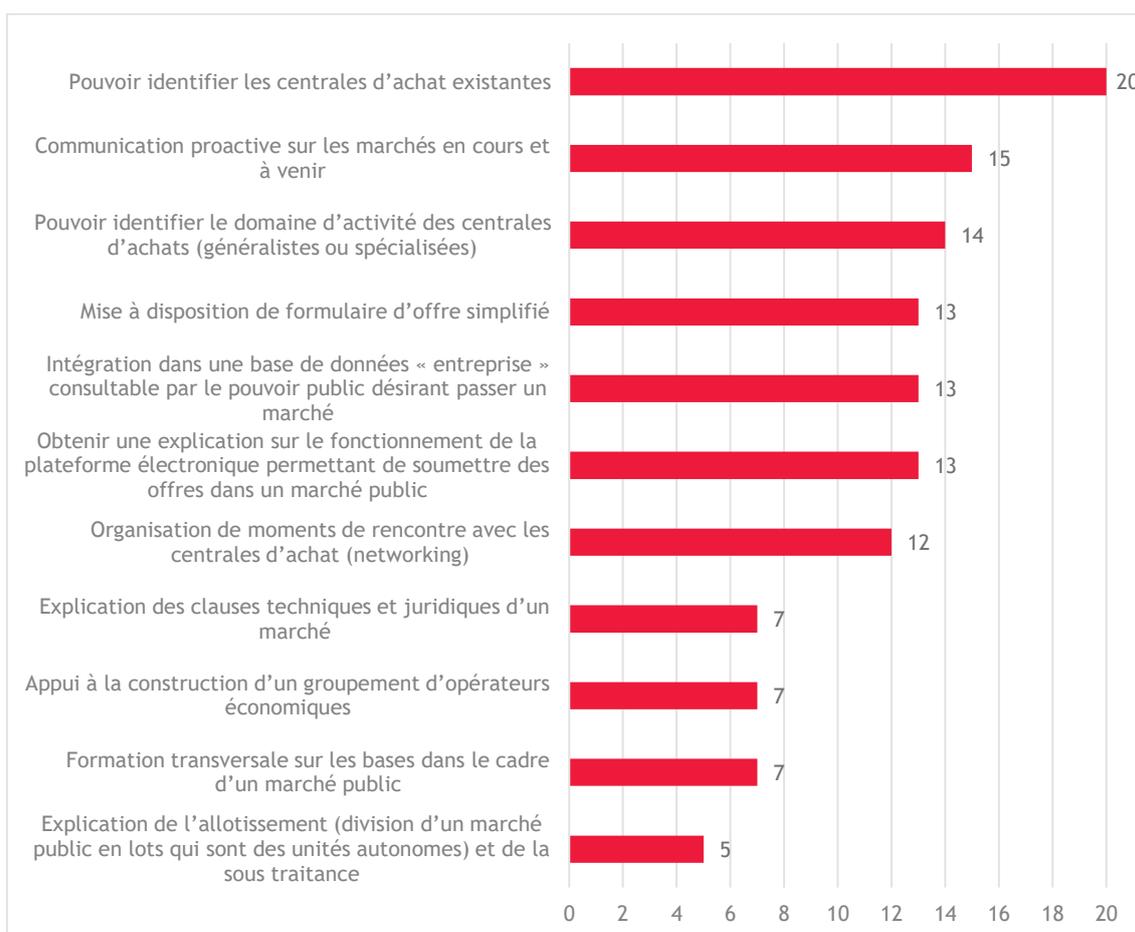


FIGURE 46 : BESOIN EN ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISE AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE
SOURCE : ENQUÊTE À DESTINATION DES ENTREPRISES. (ÉTÉ, 2023).

Deux propositions supplémentaires ont également émergé :

- « Plus de simplicité, d'automatisation et des délais de paiement plus rapides ;
- Simplification des procédures administratives, accompagnement à la rédaction d'offres, appels et rendez-vous commerciaux. »



Bien que certaines entreprises soient impliquées dans des activités liées aux marchés publics, leur participation aux centrales d'achat demeure limitée. Près de la moitié des centrales d'achat identifiées au cours de cette étude restent inconnues des répondants, qui démontrent l'absence de visibilité sur les activités de ces entités.

La perspective sur la durabilité au sein des marchés publics est diverse, avec des partisans et des opposants, leurs positions étant expliquées par des niveaux de maturité et d'engagement qui varient considérablement d'une entreprise à l'autre, indépendamment de sa taille.

5. CONCLUSIONS TRANSVERSALES

Ce chapitre vise à synthétiser les informations collationnées tout au long du rapport autour des enjeux présentés dans le cahier des charges de la mission.

5.1. L'ORGANISATION DES CENTRALES D'ACHAT EN RÉGION WALLONNE

De manière générale, nous observons un déficit de structuration au sein des centrales d'achat wallonnes qui n'ont pas été créées spécifiquement pour exercer cette activité. Ceci peut s'expliquer d'une part, par la complexité d'identification de ces structures et l'enchevêtrement de leurs différentes compétences, et d'autre part, par les défis inhérents auxquels elles font face, notamment :

- *Un positionnement stratégique non formalisé* : les centrales n'ont pas d'objectifs précis, ni de lignes directrices à suivre pour se projeter à l'avenir. L'enjeu de la supra-communalité engendre une pression sur le personnel, alors qu'il existe déjà une souffrance liée à un sous-effectif face à la croissance des activités et des évolutions juridiques. Cette tension peut conduire à un conflit dans la priorisation des besoins de la centrale ; elle joue davantage un rôle d'assistance à ses PAB, sans vision spécifique quant à son fonctionnement.
- *Un décalage entre les besoins opérationnels et la volonté politique* : la nécessité des centrales d'achat d'obtenir des offres compétitives, avec des contraintes logistiques et opérationnelles, et la volonté politique d'encourager l'accès des PME semblent parfois difficilement conciliables.
- *Une perception des clauses durables comme un obstacle* : elles sont majoritairement perçues comme des entraves au mécanisme d'approvisionnement (risque de ne pas recevoir des offres) et comme un risque accru de critiques juridiques en raison, d'une part, de leur méconnaissance et, d'autre part, de leur immaturité juridique relative.
- *Des relations partenariales fragiles* : les centrales opèrent de manière cloisonnée, sans toujours ou systématiquement favoriser une collaboration ouverte avec d'autres intervenants occupant une fonction similaire, ce qui engendre une difficulté de recensement des activités des différentes centrales et un risque accru de « shopping » par les adhérents.
- *Au niveau du personnel occupé, des profils majoritairement généralistes et non techniques* : la prédominance de profils généralistes, au détriment de compétences techniques, constitue une faiblesse, par exemple, dans la gestion des clauses et des critères juridiques ; il semble également opportun de mettre l'accent sur des profils d'acheteurs professionnels sensibilisés à la commande publique.
- *Une insuffisance d'effectifs exclusivement dédiés* : l'absence quasi-généralisée d'ETP exclusivement dédiés au fonctionnement des centrales d'achat est constatée, avec un engagement principalement occasionnel.
- *Une démarche budgétaire unidimensionnelle* : les dépenses sont uniquement considérées comme des frais de personnel, ce qui sous-entend un contexte de non-investissement, par

exemple, dans une infrastructure spécifique, une communication dédiée ainsi que dans l'informatisation du processus d'achat.

- *Une absence de financement* : les centrales ne bénéficient d'aucun revenu ou subside spécifique, résultant en une disponibilité limitée d'équipements et d'infrastructures ; elles recourent aux ressources dont elles disposent pour leur activité « principale ».
- *Une approche adhérent à la marge* : ces acteurs sont davantage perçus comme une charge additionnelle que comme des clients dont les besoins devraient être satisfaits. Or, rappelons que 1 adhérent sur 5 recourt à une centrale d'achat, mais ne commande pas.
- *Une approche opérateur économique conventionnelle* : principalement réactive, et se distingue par un nombre limité d'initiatives proactives visant à prospecter de nouvelles entreprises.
- *Des difficultés de rapportage* : Les centrales d'achat rencontrent des difficultés à fournir des informations quantitatives détaillées sur leurs activités, notamment en raison d'un manque d'outils informatiques.

Soulignons que ces observations sont atténuées par l'émergence relativement récente des centrales d'achat, dont la plupart ont été créées il y a moins de 10 à 15 ans. Néanmoins, ces observations témoignent d'une gestion « à l'opportunité » des centrales d'achats interrogées.

5.2. L'ACCESSIBILITÉ DES PME AU SEIN DES CENTRALES D'ACHAT

La définition de la PME n'est pas précise, signifiant qu'il existe un manque de clarté quant aux critères définissant une PME. Par ailleurs, ces critères ne sont pas appliqués de manière uniforme en Belgique, créant des disparités entre les niveaux fédéral et régional. Cette absence d'harmonisation se retrouve également dans la communication entourant le cadre de cette mission, où l'objet même de la PME n'a pas fait l'objet d'un consensus.

Les obstacles auxquels les PME font face dans leur tentative d'accéder aux marchés publics sont, à ce jour, connus : des charges administratives lourdes, des délais de paiement excessifs, un manque d'information ou de connaissances tant du côté des PME que des autorités publiques, et la complexité des marchés publics. Pour les marchés centralisés, il convient de rajouter le défi lié à la volumétrie des achats.

Au cours des dernières années, un cadre fédéral, décliné en un cadre régional, a été mis en place pour tenter de remédier à ces lacunes au travers de diverses initiatives énoncées dans des chartes, des plans d'actions, ou encore des stratégies. Toutefois, la persistance de l'enjeu s'articulant autour de l'accessibilité des PME aux marchés publics reste une réflexion profonde.

5.3. LA QUESTION DE LA DURABILITÉ AU SEIN DES CENTRALES D'ACHAT

La perspective sur la durabilité au sein des marchés publics est ambiguë, avec des partisans et des opposants, leurs positions étant expliquées par des niveaux de maturité et d'engagement qui varient considérablement d'une entreprise à l'autre, indépendamment de sa taille.

6. RECOMMANDATIONS

Ce dernier chapitre poursuit l'objectif de contribuer à une amélioration de la situation selon les enjeux repris dans les conclusions transversales. Il est articulé autour de cinq grandes thématiques :

- Stimuler les entreprises ;
- Communiquer et assurer la transparence ;
- Professionnaliser et former les équipes des centrales ;
- Simplifier le marché centralisé et encourager la participation de PME ;
- Disposer d'un organe central.

Chacune de ces thématiques intègre un ensemble de recommandations, structurées autour de l'une des quatre variables suivantes :



Par ressource/support documentaire, il est entendu un document qui transmet des informations structurées et organisées via, par exemple : *un guide utilisateur, une base de données, etc.*



Par ressource/compétence humaine, il est entendu un individu qui détient des capacités, des connaissances et des aptitudes via, par exemple : *une formation, une acquisition de compétences, etc.*



Par ressource financière, il est entendu un moyen financier qui est disponible pour une organisation via, par exemple : *une rémunération, une avance, etc.*



Par ressource technique/juridique, il est entendu un moyen technique ou juridique qui est à respecter via par exemple : *une nouvelle loi, une modification législative, etc.*

Pour chacune des recommandations, la variable afférente sera associée par le biais des lignes susmentionnées.

En outre, lorsqu'une recommandation sera jugée prioritaire pour le SPW, en raison de sa portée et/ou de sa facilité de mise en œuvre, elle sera désignée via l'icône suivant :



6.1. STIMULER LES ENTREPRISES ☆☆☆

Compte tenu du faible taux de participation des opérateurs économiques à l'enquête et du retour d'expérience de certaines fédérations d'entreprises rencontrées lors de l'atelier organisé dans le cadre de la présente étude, nous recommandons de davantage sensibiliser, notamment au travers des fédérations d'entreprises, les opérateurs économiques de l'opportunité que représentent les marchés publics et de la technique des marchés groupés via les centrales d'achat, pour leurs membres.

Des événements périodiques pourraient être organisés, soit sous la forme de webinaires sur les particularités des marchés publics passés en centrale d'achat, soit par l'organisation de speed-dating pour faire rencontrer les centrales et les opérateurs économiques, et qu'ils puissent échanger au sujet de bonnes pratiques.

De tels moments de rencontre, à l'occasion desquels se nouerait une compréhension des besoins et des spécificités tant de la centralisation que d'un secteur en particulier, permettraient d'améliorer l'attractivité des marchés passés en centrale.

Les fédérations d'entreprise pourraient également informer leurs membres des centrales existantes qui se seraient manifestées auprès d'elles, ainsi que de tenir à jour une liste d'entreprises intéressées par les marchés publics.

Cette liste pourrait être communiquée aux pouvoirs adjudicateurs afin de leur permettre notamment de procéder à une prospection effective du marché et de rédiger des documents du marché adapté aux pratiques du secteur concerné.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.2. COMMUNIQUER ET ASSURER LA TRANSPARENCE

6.2.1. RÉFÉRENCER LES CENTRALES POUR GAGNER EN VISIBILITÉ ET EN ATTRACTIVITÉ ☆☆☆

L'étude a démontré qu'il était particulièrement compliqué d'identifier les centrales actives en Région wallonne. Un référencement des centrales existantes serait opportun. Pour ce faire, il faut bien évidemment que les centrales qui y soient identifiées aient la volonté - et soient en mesure - d'offrir le service d'activités d'achat décentralisées.

Comme cela ressort de notre étude, beaucoup de centrales exercent leur activité « par opportunité », en plus de leur activité principale, ce qui peut constituer un frein à leur développement.

Elles doivent, en effet, mener plusieurs activités de front et n'ont pas les ressources (humaines et/ou financières) nécessaires pour se développer en tant que centrale. Il est ressorti de notre étude que les centrales qui communiquent le plus sont celles qui ont été instituées spécifiquement pour cette activité : elles peuvent dès lors mettre les moyens humains et financiers à disposition pour se développer en tant que centrale et prester des services de qualité à leurs membres.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.2.2. RECENSER LES PME ACTIVES DANS UN SECTEUR EN PARTICULIER ☆☆☆

Certaines centrales ont indiqué s'informer auprès des adjudicataires actuels avant le lancement d'un nouveau marché. Il serait donc opportun que les centrales aient accès à un catalogue des entreprises « connues » par secteur. Certes, les entreprises peuvent déjà s'enregistrer sur la plateforme fédérale des marchés publics, mais un tel recensement permettrait également de s'assurer de disposer d'une liste à jour. A cet égard, le SPW nous a indiqué avoir, en ce sens, un projet en cours.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.2.3. DISPOSER D'UNE VISIBILITÉ DES MARCHÉS (À MOYEN ET LONG TERME)

Il est important que les opérateurs économiques puissent disposer d'une visibilité des marchés à venir. Certes, les marchés soumis à publicité font l'objet d'un avis de marché officiel et accessible à tous, mais lorsqu'ils sont lancés, les opérateurs économiques disposent généralement du délai minimal pour déposer une offre, ce qui ne leur permet pas d'anticiper les marchés à venir et de se préparer correctement.

Nous recommandons ainsi un recours plus généralisé à la publication d'un avis de préinformation - d'autant plus dans le cadre de la centralisation qui par nature porte sur des marchés plus importants - sans pour autant réduire ultérieurement le délai de dépôt des offres.

Par ailleurs, les centrales qui déterminent annuellement les marchés qu'elles entendent lancer pourraient rendre publique la liste de ces marchés, en la diffusant par exemple sur leur site internet.

De manière générale, il ressort de notre étude qu'une meilleure anticipation des marchés et une meilleure maîtrise de la durée de la procédure de passation devraient permettre d'améliorer l'attractivité des procédures de passation initiées.

Nous recommandons également aux centrales de renforcer leur communication, tant sur leur activité que sur la planification et les volumes envisagés, par exemple en les mentionnant sur leur site web. A cet égard, le SPW nous a fait part du fait qu'une plateforme est déjà disponible pour les adhérents et que cette plateforme sera bientôt commune aux différentes centrales d'achats du Secrétariat général. Un module complémentaire serait intéressant également pour les fournisseurs afin de les informer sur les marchés à venir sur une année ainsi que le volume, le timing, etc.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.2.4. RÉFÉRENCER LES ADHÉRENTS ☆☆☆

Il est important que les conditions d'adhésion à une centrale soient claires et qu'elles soient effectivement vérifiées.

La réglementation impose par ailleurs aux centrales d'identifier dans les documents du marché les adjudicateurs bénéficiaires.

Se pose également la question du recours par les adhérents aux marchés lancés par la centrale.

Beaucoup d'adjudicateurs adhèrent à plusieurs centrales et recourent ensuite à la technique dite du « shopping » pour décider auprès de quelle centrale ils vont satisfaire leur besoin. Un monitoring est recommandé pour éviter cette pratique, qui peut par ailleurs biaiser la concurrence au regard des quantités indiquées dans les documents du marché qui ne seraient, au final, non commandées.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.3. PROFESSIONNALISER ET FORMER LES ÉQUIPES DES CENTRALES

6.3.1. RENFORCER LES ÉQUIPES

Peu de centrales disposent d'une équipe - ou plus largement d'ETP - spécifiquement dédiée à leur fonctionnement et à leur développement.

Il s'agit généralement d'équipes peu nombreuses, qui ne travaillent au sein et au bénéfice de la centrale que de manière sporadique.

Or, une centrale nécessite du personnel en nombre, au vu des différentes activités à mener : prospection, gestion des adhérents, lancement et attribution des marchés, monitoring des marchés, gestion des adjudicataires, suivi de certaines commandes en vue de la vérification des quantités commandées (par exemple en matière d'accord-cadre).



RESSOURCE/COMPÉTENCE HUMAINE

6.3.2. FORMER LES ACHETEURS PUBLICS ☆☆☆

Il y aurait lieu d'investir dans la formation de l'acheteur public et ce que l'on appelle de manière générale la « professionnalisation » de cette fonction.

En effet, certains acheteurs publics ne disposent pas d'une formation englobante, en ce sens qu'elle est parfois limitée à la matière des marchés publics.

Or, le fonctionnement d'une centrale nécessite d'autres « compétences » que purement juridiques : organisationnelles, commerciales, chaîne d'approvisionnement, logistique, économiques, etc.

**RESSOURCE / COMPÉTENCE HUMAINE****6.3.3. METTRE EN PLACE UNE PROSPECTION SYSTÉMATIQUE**

La prospection est une étape-clé dans le lancement d'un marché public. C'est une étape préalable à la passation du marché permettant au pouvoir adjudicateur de chercher, transmettre et collecter des informations par le biais de « consultations du marché » en vue de préparer les documents du marché et informer les opérateurs économiques (et s'informer auprès d'eux). La prospection permet de se rendre compte de l'évolution du marché, des innovations, des prix, d'anticiper les contraintes techniques liées à la passation ou à l'exécution du marché et, par conséquent, de rédiger des documents du marché pertinents, ce qui contribue à améliorer l'attractivité des marchés publics.

Le personnel des centrales devrait être formé la technique de la prospection. Outre garantir une meilleure compréhension du besoin à satisfaire et des enjeux du secteur, une prospection permet également d'examiner si le marché concerné est propice à la participation de plus petits opérateurs économiques : dans l'affirmative, la prospection permettra de mener une réflexion poussée en matière d'allotissement.

La prospection permet également de s'assurer de rédiger des clauses en adéquation avec la réalité économique. Nous pensons ici particulièrement à la question de la fixation des clauses de révision des prix et le recours à des indices pertinents.

**RESSOURCE / SUPPORT DOCUMENTAIRE****6.3.4. RENFORCER LE PILOTAGE INTERNE DES CENTRALES**

Il convient de renforcer la qualité des informations quantitatives dont disposent les centrales (monitoring, suivi des prix, suivi des consommations des adhérents, etc.). Cet objectif passe également par le renforcement des outils informatiques mis à disposition des centrales.

**RESSOURCE TECHNIQUE / JURIDIQUE****6.3.5. RÉFLÉCHIR À DES MODES DE RÉMUNÉRATION DES ACTIVITÉS DE LA CENTRALE**

Pour mener à bien les activités de centrale, il ressort de l'étude que des moyens humains et financiers doivent leur être alloués.

Le SPW nous a fait cependant part du fait qu'en ce qui les concerne, la centrale ne dispose pas d'un budget propre. Une réflexion pourrait être menée en ce qui concerne les modes de rémunération des activités de la centrale (par dotation, par cotisation, en fonction du travail réalisé, etc.).

Par ailleurs, dans la mesure où la centrale rendrait ses activités payantes, il conviendra d'assurer un niveau de qualité des services offerts.



RESSOURCE FINANCIÈRE

6.4. SIMPLIFIER LE MARCHÉ CENTRALISÉ ET ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE PME

De manière générale, il est constaté que la complexité des marchés publics est un réel frein à la participation des PME, que le marché soit ou non passé en centrale. La centralisation accroît cette difficulté de par les volumes envisagés et les critères à satisfaire pour pouvoir déposer offre.

Certes, les centrales n'ont pas d'emprise sur la réglementation. Toutefois, celle-ci offre un panel de techniques permettant de favoriser l'accès des PME aux marchés publics.

En outre, les adjudicateurs peuvent jouer un rôle au stade de la rédaction des documents du marché pour aider les soumissionnaires à éviter les obstacles procéduraux, d'autant plus dans le cadre de procédures strictes telles que les procédures ouverte ou restreinte.

Il est également important de mettre en avant certaines techniques propres à la matière des marchés publics qui mériteraient également d'être mis en avant au terme de cette étude.

6.4.1. PROPOSER DES CHECKLISTS ET DES DOCUMENTS STANDARDISÉS ☆☆☆

La standardisation des documents d'offre et la rédaction de checklists facilitent le travail de de préparation des offres pour les soumissionnaires. Le recours à des canevas ou des formulaires standardisés (formulaire d'offre, métré/inventaire, DUME, attestation, etc.) permettent également de réduire les risques d'erreurs.

En outre, il convient de limiter le contenu de l'offre à ce qui est strictement nécessaire en vue de l'attribution, pour diminuer la charge administrative.

Enfin, le renvoi à des vidéos explicatives, telles que celles du BOSA pour le dépôt des offres sur la plateforme électronique ou tout autre outil développé par l'adjudicateur, s'avèrent être des outils efficaces pour susciter la participation des opérateurs économiques aux marchés publics.



RESSOURCE/SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.4.2. FORMER LES SOUMISSIONNAIRES ET INSTAURER UN GUICHET D'AIDE ☆☆☆

La formation est un élément majeur pour attirer les opérateurs économiques. Ces derniers considèrent que les marchés publics sont de plus en plus complexes et que participer à un marché emporte un coût/gain trop important.

Ces formations peuvent porter sur tous les aspects de la réglementation : l'utilisation des plateformes électroniques, la rédaction des offres, la facturation électronique, etc.

Si la Région wallonne a déjà mis en ligne un onglet sur son site spécifiquement dédié aux opérateurs économiques qui souhaiteraient participer à un marché, mettre en place un réel guichet « aide aux marchés publics à destination des PME » constituerait une réelle plus-value, pour des PME qui se sentent souvent démunis face à la complexité des marchés publics.



6.4.3. OFFRIR DES DÉLAIS DE DÉPÔT DES OFFRES PLUS LONGS ET ADAPTÉS AU MARCHÉ

Il est primordial de permettre à tous les opérateurs économiques, peu importe leur taille, de répondre aux marchés. Ceci nécessite une anticipation du besoin par la centrale et l'établissement d'un rétroplanning, afin de pouvoir prévoir des délais de dépôt des offres plus longs pour les soumissionnaires.



6.4.4. INFORMER D'UN TIMING INDICATIF DE LA PROCÉDURE DE PASSATION

La longueur des procédures de passation, outre le fait qu'elle a un coût pour les opérateurs économiques, est perçue comme un facteur de dissuasion à la participation des marchés publics. Un planning indicatif pourrait être inséré dans les documents du marché.



6.4.5. FAVORISER L'ALLOTISSEMENT ET LIMITER LE NOMBRE DE LOTS PAR OPÉRATEUR

La réglementation prescrit aux adjudicateurs de diviser en lots les marchés dont le montant estimé est égal ou supérieur au seuil de publicité, à moins que l'adjudicateur ne mentionne, dans les documents du marché, les raisons principales pour lesquelles cette division n'est pas possible.

Cette obligation découle directement de la volonté, exprimée au niveau européen, d'ouvrir la commande publique aux PME²⁸. Mais si tel était le souhait du Parlement et du Conseil, ces derniers n'entendaient pas qu'une appréciation puisse nécessairement s'exercer sur cet allotissement, laissant une totale liberté d'action aux adjudicateurs, sans contrôle administratif ou juridictionnel.

Le législateur belge, à cet égard, a été plus contraignant, puisqu'il a imposé une motivation formelle²⁹. En pratique, cependant, l'on observe que l'allotissement n'est pas toujours réfléchi par rapport aux particularités du marché (allotissement technique, géographique, etc.) mais uniquement pour satisfaire à l'obligation légale, sans se soucier de l'adéquation de l'allotissement au regard des acteurs actifs sur le marché envisagé.

Or, la technique de l'allotissement, si elle est menée dans le cadre d'une réflexion propre au marché envisagé et si cette réflexion conclut que le marché est propice à un allotissement important, permet assurément de renforcer l'accès des PME aux marchés publics. Cet objectif

²⁸ Considérant 78 de la 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.

²⁹ Article 58 de la loi du 17 juin 2016.

d'accès se fera alors vraisemblablement au prix d'une surcharge administrative, ce qui nécessite que les centrales disposent des ressources pour ce faire.

Par ailleurs, toujours dans l'optique de favoriser l'accès des marchés publics aux PME, la technique de l'allotissement peut être couplée à la possibilité de restreindre, dans les documents du marché, le nombre de lots qui pourraient être attribués à un même soumissionnaire : cette technique permet de varier les attributaires et de diminuer les volumes en cas de centralisation.



RESSOURCE TECHNIQUE/JURIDIQUE

6.4.6. RENFORCER LE CARACTÈRE UNIQUE DU MARCHÉ

Il convient que le cahier des charges soit rédigé sur mesure pour le marché envisagé. La prospection s'avère être un outil efficace pour préparer les documents du marché et le cas échéant confronter les idées du pouvoir adjudicateur aux pratiques du secteur. Il s'agit donc d'éviter de réaliser du copier/coller d'un CSC à un autre



RESSOURCE TECHNIQUE/JURIDIQUE

6.4.7. RECOURIR DAVANTAGE AUX PROCÉDURES NÉGOCIÉES

Lorsque c'est légalement possible, recourir aux procédures négociées permettent d'une part de faire évoluer les offres, mais elles peuvent également offrir davantage de souplesse à l'occasion de l'analyse de la régularité des offres (et permettre le cas échéant de régulariser une offre en cours d'attribution).



RESSOURCE TECHNIQUE/JURIDIQUE

6.4.8. ÉVITER LES CRITÈRES DE SÉLECTION/EXIGENCES TECHNIQUES TROP RESTRICTIFS

Cette pratique peut engendrer une limitation du nombre d'entreprises en mesure de participer à une procédure de marché public. Les critères de sélection doivent être proportionnés à l'objet du marché. L'allotissement permet par ailleurs de prévoir des critères de sélection différents par lot.

Il en va de même en ce qui concerne les exigences techniques ou liés aux droits de propriété intellectuelle. Il convient de trouver un équilibre entre les desiderata de l'adjudicateur et la réalité du secteur concerné par le marché envisagé.



RESSOURCE TECHNIQUE/JURIDIQUE

6.4.9. RECOURIR À LA TECHNIQUE DE L'ACCORD-CADRE MULTI-ATTRIBUTAIRES

Parmi l'arsenal de techniques prévues dans la réglementation des marchés publics, outre l'allotissement, la technique de l'accord-cadre multi-attributaires se révèle être un outil

efficace pour favoriser l'accès des PME aux marchés publics. Il en va d'autant plus ainsi dans le cadre de marchés passés en centrale, dans la mesure où il est très fréquemment recouru à la technique de l'accord-cadre.

Mettre en place un accord-cadre pluri attributaires permet de diminuer la pression qui pèse sur les soumissionnaires en exécution et permet de varier les attributaires et de diminuer les volumes, le cas échéant par le biais du mécanisme de la cascade.



6.4.10. ÉVITER UN PRÉFINANCEMENT/STOCK IMPORTANT

Il convient d'éviter de faire peser sur les soumissionnaires des conditions d'exécution disproportionnées, qui seraient par ailleurs dissuasives.

Dans le cadre de centrales, une attention particulière doit être portée sur les volumes et délais d'exécution qui nécessiteraient le cas échéant un stock préalable important. L'allotissement permet de réduire cette charge.

Par ailleurs, le projet de loi PME permettrait - voire obligerait - dans certains cas les adjudicateurs à octroyer une avance aux PME ce qui leur permettrait de ne pas devoir préfinancer entièrement l'exécution du marché. Cette technique est d'autant plus importante dans le cadre des marchés passés en centrale où les volumes sont importants.

Ceci est d'autant plus important que les centrales recourent fréquemment à la technique de l'accord-cadre, sans obligation de commandes. Il existe donc une incertitude pour l'opérateur économique quant aux commandes effectives et aux quantités qu'il devra réellement pouvoir fournir ou prester dans un délai déterminé.



6.4.11. NE PAS RESTREINDRE LA SOUS-TRAITANCE

Hormis dans les cas de limitations prévues dans les RGE, le recours à la sous-traitance permet aux soumissionnaires de s'adjoindre les compétences et capacités d'autres opérateurs pour un élément spécifique du marché. En ce sens, la sous-traitance peut contribuer à l'accès des PME, d'autant plus lorsque le marché est passé en centrale.



6.4.12. PRÉVOIR DES CLAUSES DE RÉEXAMEN ADAPTÉES AU MARCHÉ

La pratique démontre que les adjudicateurs ne recourent pas suffisamment aux clauses de réexamen. La rédaction de telles clauses nécessite une bonne connaissance du marché à lancer.

Parmi les clauses de réexamen, il convient par ailleurs d'encourager les adjudicateurs à prévoir des clauses de révision des prix adaptés au marché, même lorsque celle-ci ne sont pas

obligatoires, d'autant plus dans le contexte économique actuel. Le recours à des clauses de révision sur mesure, avec des indices appropriés, est essentiel pour contribuer à l'attractivité des marchés publics pour les PME.



6.4.13. RÉDUIRE, OU À TOUT LE MOINS, RESPECTER LES DÉLAIS DE PAIEMENT

Les retards de paiement font peser un risque important en matière de trésorerie, surtout sur les plus petites entreprises. Ces délais de paiement sont donc parfois un réel frein à la participation des PME aux marchés publics.

Du côté des adjudicataires, il convient bien évidemment de respecter les mentions exigées pour que la facture soit recevable.



6.4.14. NE PAS DEMANDER DE CAUTIONNEMENT LORSQUE CELA N'EST PAS NÉCESSAIRE

Le cautionnement ayant un coût pour le soumissionnaire, l'adjudicateur peut ne pas l'exiger sans que cela ne soit considéré comme une dérogation aux RGE. Diminuer la pression financière sur les soumissionnaires permettrait d'améliorer l'attractivité des marchés publics pour les PME.



6.5. DISPOSER D'UN ORGANE CENTRAL

6.5.1. CRÉER UNE VISION STRATÉGIQUE WALLONNE ☆☆☆

La multiplicité des centrales, l'origine de la création de certaines centrales, l'absence de communication entre les centrales d'achat nous amène à proposer de structurer les centrales sous une coupole qui permettrait de :

- Structurer le rôle et l'approche des centrales aux PME ;
- Proposer une organisation optimale des centrales ;
- Transversaliser certaines compétences ;
- Centraliser les contacts avec les fédérations/les associations/les représentants ;
- Participer aux travaux relatifs à l'évolution de la législation des marchés publics.

Tout en respectant l'autonomie de chaque centrale d'achat, il serait opportun de promouvoir le soutien de celles non exclusivement dédiées à cette activité, en encourageant la création d'une vision stratégique permettant aux différentes structures de s'y inscrire.

Selon la vision définie, il conviendra comme déjà signalé de bien baliser la démarche à destination des PME en précisant ce que le pouvoir public entend par PME ce qui conduira les centrales à développer des actions différentes selon le public cible. En effet, l'approche d'une entreprise de 5 ETP peut être différenciée d'une approche pour une entreprise de 49 ETP.



RESSOURCE / SUPPORT DOCUMENTAIRE

6.5.2. TRANSVERSALISER CERTAINES COMPÉTENCES / IDÉES / TEMPLATES ☆☆☆

Sur base de nos rencontres et des retours formalisés dans le questionnaire, il semblerait que le même travail soit parfois effectué par les différentes structures (prospection, veille juridique, mise à jour ou simplification des canevas des CSC, etc.). Une mutualisation/coordination des différentes activités pourrait permettre une fois de plus de disposer et de dégager du temps aux agents employés au sein des centrales d'achat afin de concentrer leurs efforts, par exemple, à l'amélioration de l'offre de service proposée.

Plusieurs missions pourraient être confiée à un organe centrale telles que :

- La veille juridique et la communication sur les clauses juridiquement fiable ;
- La critique des clauses utilisées dans les marchés publics pour favoriser l'amélioration continue des clauses à employer ;
- La mise à disposition gratuite de canevas ;
- La participation à l'élaboration d'indicateurs de suivi ;
- La participation à la mise à disposition de logiciels (juridique - client - commande).

Notons toutefois que cette recommandation s'applique aux centrales d'achat secondaires plutôt que primaires, en raison de la concurrence qui peut exister entre ces dernières.



RESSOURCE / SUPPORT DOCUMENTAIRE

