

FÉVRIER 2024

DOCUMENT DE TRAVAIL

Étude d'évaluabilité du Plan de Relance de
la Wallonie

La commande publique responsable
comme levier pour l'économie locale

Synthèse

1. INTRODUCTION

Cette note synthétise l'*étude d'évaluabilité* (Encadré 1) réalisée pour l'évaluation « *la commande publique responsableⁱ comme levier pour l'économie locale* ». Cette évaluation s'inscrit dans le programme d'évaluation du Plan de Relance de la Wallonie (PRW) et constitue l'une des 7 évaluations thématiques du volet *ex post* de ce programmeⁱⁱ.

Encadré 1 : Une étude d'évaluabilité pour définir une évaluation utile et réalisable

Une *étude d'évaluabilité* analyse la mesure dans laquelle une intervention peut être évaluée de manière fiable et crédible. Elle porte sur trois dimensions : (1) l'*évaluabilité en principe* ; (2) l'*utilité de l'évaluation* et (3) l'*évaluabilité en pratique*

1. Évaluabilité en principe

Questionner la clarté de la *logique de l'intervention* et discuter si les résultats attendus de l'intervention sont plausibles, au regard des connaissances disponibles, d'une part, et des activités et ressources mobilisées, d'autre part.

2. Utilité de l'évaluation

Recueillir les besoins d'information et points d'attention des parties prenantes par rapport à l'objet de l'évaluation et, dans la mesure du possible, clarifier la manière dont ces parties prenantes envisagent de mobiliser les résultats de l'évaluation.

3. Évaluabilité en pratique

Identifier les sources de données et d'informations, les ressources matérielles ou les collaborations possibles avec les parties prenantes, pour mener l'évaluation.

L'étude d'évaluabilité permet donc, dans un premier temps, de définir le périmètre d'une évaluation *idéale* (l'ensemble des questions d'intérêt des parties prenantes, s'inscrivant (ou non) dans le mandat fixé par le Gouvernement wallon (*cf. infra*) sans prise en compte de la faisabilité technique et opérationnelle, ou de l'utilisation anticipée des résultats de l'évaluation), pour ensuite délimiter les contours d'une *évaluation utile et réalisable*, c'est-à-dire qui tient compte de la disponibilité et de la qualité des données, ainsi que des ressources allouées à l'évaluation.

Objet de l'évaluation

L'évaluation commanditée à l'IWEPS porte sur trois projets PRWⁱⁱⁱ, qui ont comme caractéristique commune de s'appuyer sur l'instrument des marchés publics pour rencontrer leur(s) objectif(s) :

- **Projet 302 « Faciliter l'accès des PME/TPE aux marchés publics »**

Les activités de ce projet visent tant les pouvoirs adjudicateurs^{iv} wallons (PAW) que les entreprises, et en particulier les PME et TPE. Ces activités s'articulent autour de : la mise en place de cahiers spéciaux des charges – *orientés usagers* – obligatoires pour les PAW; la professionnalisation des acheteurs publics du SPW (notamment via la formation); l'accompagnement, d'une part, des PAW dans la préparation de leurs marchés publics et, d'autre part, des PME et TPE dans leur réponse à ceux-ci ; et la mise en place d'un registre des entreprises pour permettre aux entreprises de se faire connaître des PAW et, corrélativement, aux PAW de disposer d'une base de données d'entreprises pour leur démarche de prospection.

- **Projet 303 « Renforcer la dynamique d'achats publics responsables en Wallonie »**

Les activités de ce projet s'adressent avant tout aux PAW. Ceux-ci devraient systématiser l'usage de *clauses responsables*^v, et en particulier de clauses environnementales^{vi} : grâce à

la définition de clauses types ; la mise à disposition d'outils pédagogiques en matière de clauses ; l'accompagnement dans l'inclusion des clauses (notamment via un dispositif « facilitateurs clauses environnementales ») ; la réalisation de marchés pilotes ; la sensibilisation sur le rôle de la commande publique responsable et l'information sur les (nouveaux) outils en la matière (par une campagne de communication^{vii}). Des activités du projet 303 touchent également à la gouvernance de cette dynamique d'achats publics responsables, via la mise en place d'un dispositif de gouvernance coordonné, d'un monitoring des clauses responsables et d'un monitoring sur les recours et l'accès des entreprises d'économie sociale aux marchés publics^{viii}.

- **Projet 241 « Soutenir les entreprises d'économie sociale à accéder aux marchés publics durables au regard des clauses sociales, environnementales, éthiques et de genre »**

Ce projet se concentre sur l'animation d'un réseau d'entreprises d'économie sociale (EES) sur les marchés publics responsables, par Solidarité des Alternatives wallonnes et bruxelloises, en abrégé SAW-B (mission déléguée), via des plateformes sectorielles. Les plateformes se veulent un lieu de sensibilisation, de partage de bonnes pratiques, etc. Au sein de ces plateformes sont aussi testés des processus de coopération entre EES ou entre EES et entreprises classiques. Ces expérimentations peuvent donner lieu à la création d'outils (contrats de sous-traitance, cadastre des compétences des EES, par exemple).

Le budget associé à ces trois projets est de 5,5 millions d'euros, soit un budget modeste comparé aux montants engagés dans le PRW. Cependant, les marchés publics – ceux liés au PRW et, plus globalement, ceux de l'ensemble des acheteurs publics wallons – représentent des montants bien plus conséquents. Surtout, le PRW, au travers de ces trois projets, insiste sur le rôle de *levier* de la commande publique pour l'économie wallonne^x et sur sa capacité d'inscrire la Wallonie dans une *transition vers une société durable*.

Par ailleurs, il convient de mentionner un élément d'importance dans la mise en œuvre des projets 302 et 303 : leurs activités ont fait l'objet en juin 2023 d'un remaniement au sein d'une nouvelle *Stratégie de la commande publique responsable*^x.

Mandat du Gouvernement wallon

Le programme d'évaluation du PRW prévoit que toute évaluation *ex post* doit s'appuyer sur les critères d'évaluation d'*efficacité*, d'*efficience* et d'*impact*^{xi}, de même qu'intégrer la dimension du *genre* dans le questionnement. Par ailleurs, l'évaluation de la commande publique est susceptible d'aborder l'ensemble des thématiques pour lesquelles les partenaires sociaux et environnementaux ont marqué leur intérêt lors de la sélection des thèmes des évaluations *ex post* : (1) *les marchés publics* ; (2) *la rénovation énergétique du bâti* ; (3) *la lutte contre la pauvreté* ; (4) *la recherche et l'innovation* ; (5) *l'économie circulaire* ; (6) *la relocalisation d'activités* et (7) *la décarbonation*.

Méthode de l'étude d'évaluabilité

La présente étude d'évaluabilité a été réalisée en s'appuyant, d'une part, sur une analyse documentaire^{xii} et, d'autre part, sur 14 entretiens avec des acteur-trices impliqués dans la conception et la mise en œuvre des projets du PRW à évaluer^{xiii} ainsi que des expertes thématiques^{xiv}. Le Comité transversal d'Encadrement – qui assure l'accompagnement de l'ensemble du programme d'évaluation – a débattu de la présente étude d'évaluabilité lors de sa séance du 14 décembre 2023.

La suite de la note présente les principales conclusions de l'étude d'évaluabilité, sur la base desquelles sont définies différentes pistes d'évaluation tant en termes de questionnement évaluatif que de temporalité.

2. CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE D'ÉVALUABILITÉ

L'étude d'évaluabilité attire l'attention sur les points suivants.

Concernant l'évaluabilité en principe

1. Si les objectifs des projets ont été conservés, les activités ont fait l'objet de remaniements depuis le lancement du PRW, avec en point d'orgue la définition de la nouvelle *Stratégie de la commande publique responsable* en juin 2023. Ces remaniements – et la gestation même de la Stratégie – ne sont pas sans conséquence sur l'avancement des activités initialement prévues par le PRW. Certaines étant encore, fin 2023, à un stade débutant, l'évaluation des effets ne peut dès lors être menée qu'à moyen et long terme.
2. Globalement, la contribution des activités envisagées aux résultats attendus semble plausible. Toutefois, deux points peuvent poser question :
 - a. Le manque d'objectivation des situations problématiques auxquelles les projets entendent répondre et l'absence d'objectifs SMART risquent de rendre difficile l'évaluation des projets sur la base du critère d'efficacité.
 - b. De la même manière, le manque de lisibilité des ressources humaines et financières effectivement dédiées aux activités des projets du PRW (mobilisation de budgets fonctionnels – hors PRW) est une source de difficulté pour l'évaluation en termes d'efficacité.

Concernant l'utilité de l'évaluation

3. Les projets du PRW visent des changements de comportement, tant dans le chef des pouvoirs adjudicateurs wallons que des entreprises, d'une nature telle que certains acteurs interviewés les qualifient de « changement de paradigme ». Ils attendent donc de l'évaluation *ex post* qu'elle puisse éclairer ces changements.
4. Les besoins informationnels des acteurs interviewés s'écartent, en partie, des questions habituellement adressées à l'évaluation *ex post*. Un besoin d'objectivation des réalités de la commande publique responsable (la participation des PME, la participation des entreprises de l'économie sociale et l'usage des clauses responsables) est, en effet, prégnant. Ce besoin sera partiellement comblé par des activités prévues dans les projets – telles que le monitoring des clauses responsables ou de la participation des entreprises d'économie sociale – qui ont pour objectif premier d'améliorer la connaissance sur la commande publique responsable.
5. L'utilisation des enseignements d'une évaluation semble relativement différée, étant donné la définition récente de la Stratégie : au plus tôt en 2025, au moment où une nouvelle réflexion s'ouvrira sur le futur de la commande publique responsable.

Concernant l'évaluabilité en pratique

6. L'information disponible sur la question des marchés publics responsables présente un caractère parcellaire, avec des sources dont l'exhaustivité ou la fiabilité posent question. Ce constat semble toutefois appelé à évoluer à moyen terme, au départ de la nouvelle plateforme fédérale e-Procurement.
7. L'absence de budget du PRW dédié à l'évaluation *ex post* n'est que partiellement compensée par les ressources humaines que l'IWEPS peut mobiliser pour cette mission. En outre, les potentielles collaborations avec d'autres partenaires, dont les activités concernent la commande publique responsable, sont restreintes ; l'intérêt et la disponibilité des acteurs en faveur d'une évaluation *ex post* étant, à brève échéance, limités.

3. PISTES D'ÉVALUATION

Sur la base des conclusions de l'étude d'évaluabilité, cinq pistes d'évaluation sont présentées selon deux horizons temporels.

3.1 Horizon 2024 - 2025

La réalisation d'une évaluation *ex post* à brève échéance n'étant pas envisageable, en raison de la mise en œuvre encore débutante des activités, la priorité est donnée, pour l'horizon 2024 -2025, aux deux pistes suivantes.

Piste 1 – Analyse macroéconomique et microéconomique de la commande publique

S'écartant quelque peu du mandat d'évaluation *ex post*, mais tenant compte de l'intérêt des autorités politiques et administratives, le travail vise, d'ici la fin de l'année 2024, à objectiver tant d'un point de vue macroéconomique (comptabilité régionale) que d'un point de vue microéconomique (en s'appuyant sur l'évolution en cours des sources de donnée, en l'occurrence e-Procurement), le poids des marchés publics des différents pouvoirs adjudicateurs wallons. Cette piste, menée conjointement par L'IWEPS et l'OWCP, doit permettre d'exploiter les données disponibles et de définir des indicateurs-clés qui pourraient constituer le socle d'un système de suivi pérenne de la commande publique responsable.

Piste 2 - Accompagnement d'une étude/évaluation sur la contribution des marchés publics à l'économie sociale *[sous réserve du lancement en 2024 de l'étude/évaluation par la Ministre de l'Economie sociale]*

L'IWEPS accompagnerait l'étude relative au soutien à l'économie sociale via les marchés publics responsables, commanditée par la Ministre de l'Économie sociale et dont les termes de référence seraient à définir conjointement avec la Direction de l'Économie sociale et l'OCPW. Selon la délimitation du champ de l'étude, l'IWEPS pourrait éventuellement compléter celle-ci par une revue de la littérature.

3.2 Horizon 2025 - 2026

Trois pistes d'évaluation sont envisageables à l'horizon 2025-2026. A cet horizon, le recul temporel par rapport à la mise en œuvre de la *Stratégie de la commande publique responsable* et un intérêt probablement plus marqué pour l'évaluation dans sa fonction d'apprentissage et d'amélioration de l'action publique (potentielle révision de la Stratégie) constituent un terreau favorable pour adresser des questions d'évaluation *ex post*. Toutefois, la mise en œuvre de ces pistes est conditionnée à une consultation du futur gouvernement, en particulier concernant l'intérêt d'une évaluation d'impact et la mise à disposition des ressources budgétaires et humaines nécessaires.

Piste 3 – Analyse budgétaire

Une analyse budgétaire pourrait être envisagée afin de clarifier les ressources effectivement disponibles et utilisées dans le cadre des activités liées à la commande publique responsable. Un tel travail constitue un préalable à une évaluation de l'efficacité des activités menées en matière de commande publique responsable (activités reprises dans la nouvelle Stratégie de la commande publique responsable).

Piste 4 - Evaluation de la professionnalisation des acheteurs publics *[sous condition de ressources budgétaires et humaines (notamment, une expertise juridique)]*

Une évaluation sur la professionnalisation des acheteurs publics pourrait être envisagée via la « *méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés* » (MAPS) de l'OCDE^{xv} centrée sur les conditions (cadre réglementaire et politique, capacité institutionnelle et managériale,

opérationnelle et de marché et système d'intégrité) favorisant la « profession » d'acheteur public.

Piste 5 - Evaluation de la (non)participation des PME et TPE aux marchés publics *(sous condition de collaboration de l'OCPW (accès aux données d'e-Procurement), de la Direction de l'optimisation des relations usagers (DORU du SPW-SG) (expertise sur la réalisation de parcours usagers) et du soutien des partenaires sociaux et environnementaux (aide au recrutement des entreprises pour le parcours usagers))*

Une évaluation de la (non)participation des PME et TPE aux marchés pourrait être menée, en s'appuyant sur (1) les nouvelles données d'e-Procurement (pour lesquelles on disposerait alors d'un recul temporel suffisant) et (2) sur un parcours-usagers « entreprises » (en réitérant le parcours réalisé par la DORU en 2023, celui-ci étant considéré comme le temps t_0).

ⁱ Les qualificatifs « responsable » et « durable » sont utilisés indifféremment par les acteurs wallons. Actuellement, le vocable « responsable » – que nous utilisons dans la note – est privilégié pour mettre en exergue la *responsabilité* des acteurs publics et leur rôle d'exemplarité à travers la commande publique.

ⁱⁱ Toutes les informations sur le programme d'évaluation du PRW, les publications liées et le Comité transversal d'Encadrement qui l'accompagne sont disponibles sur le site de l'IWEPS : <https://www.iweeps.be/projet/programme-devaluation-du-plan-de-relance-de-la-wallonie/>

ⁱⁱⁱ Les projets 302 et 303 relèvent de l'axe 5 du PRW « *Garantir une gouvernance innovante et participative* » et le projet 241 de l'axe 4 « *Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale* ». Le projet 302 a également été qualifié de *prioritaire* par les partenaires sociaux et environnementaux et il est repris dans le programme d'actions prioritaires n°2 « *Mener une politique économique et industrielle forte et durable* ».

^{iv} En Belgique, selon l'article 2 de la loi du 17 juin 2016, sont considérés comme des *pouvoirs adjudicateurs* (PA) – et donc soumis à la réglementation relative aux marchés publics : l'Etat ; les Régions, les Communautés et les autorités locales ; les organismes de droit public ou les personnes, quelles que soient leur forme et leur nature, dotés de personnalité juridique et créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, lorsqu'ils dépendent d'un ou plusieurs autres PA (ceux-ci les financent majoritairement, contrôlent leur gestion ou désignent plus de la moitié des membres de leurs organes d'administration, de direction ou de surveillance) ; les associations formées par un ou plusieurs PA. Le terme d'*acheteur public* – sans définition légale – est également utilisé par les acteurs wallons pour désigner une entité désireuse de procéder à un achat pour répondre à un besoin, dans le respect de la réglementation relative aux marchés publics.

^v Il existe trois principaux types de clauses responsables : les clauses environnementales (en ce compris circulaires), les clauses sociales (en ce compris de genre) et les clauses éthiques. De manière générale, les clauses environnementales doivent permettre d'éviter ou de limiter les atteintes à l'environnement. Les clauses sociales ont des visées socioprofessionnelles, de lutte contre les discriminations ou d'accessibilité de tous à des infrastructures. Quant aux clauses éthiques, elles promeuvent des conditions de travail décentes, tant au niveau de la chaîne d'approvisionnement des produits que de la réalisation des services et travaux, y compris en dehors du territoire wallon (clauses favorisant le commerce éthique ou équitable ou luttant contre le *dumping social*). Pour plus de détails sur les clauses responsables, voir SPW (2019), *Marchés publics responsables – note de cadre et de conseils juridiques*.

^{vi} Cette focale sur les clauses environnementales est liée à l'impossibilité d'appliquer le décret du 2 mai 2019 relatif à l'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne, faute d'un arrêté d'exécution (fixant les modalités d'insertion et incluant des clauses-types) car aucun consensus n'a encore pu être trouvé sur les clauses environnementales.

^{vii} La campagne de communication s'adresse également au groupe cible des entreprises pour démystifier, à leurs yeux, les marchés publics et les encourager de la sorte à y répondre davantage (en lien avec le projet

302).

viii Cette activité est mutualisée avec le projet 241.

ix Les fiches descriptives des projets 241, 302 et 303 s'appuient sur le postulat du poids économique des marchés publics. Elles citent le ratio de 7% du PIB pour la Wallonie. Dans le cadre de l'étude d'évaluabilité, ce ratio n'a toutefois pu être vérifié au regard des sources de données existantes ou des entretiens menés avec les acteurs de la mise en œuvre et du suivi.

x Voir sur le portail wallon des marchés publics : <https://marchespublics.wallonie.be/news/adoption-de-la-strategie-de-la-commande-publique-responsable-1>

xi Les définitions retenues pour ces critères sont celles de l'OCDE-DAC. L'efficacité questionne l'atteinte des objectifs, l'efficience concerne l'utilisation optimale des ressources et l'impact interroge la différence engendrée par le projet.

xii La base documentaire mobilisée est constituée : (1) des textes fondateurs du PRW, (2) des fiches-projets et des notes au Gouvernement – dites de démarrage – des projets du PRW constituant l'objet de l'évaluation, ainsi que (3) des données et de l'information de suivi sur ces projets, rassemblées par la Cellule des Stratégies transversales (SPW-SG).

xiii Des entretiens ont été menés avec des représentant-es des Cabinets du Ministre-Président et des Ministres de la Fonction publique, de l'Économie et de l'Économie sociale, ainsi qu'avec des membres du SPW-SG (Observatoire des marchés publics, Direction du développement durable, Direction des marchés publics et des assurances et Direction de l'optimisation des relations usagers), du SPW-IAS (Direction des marchés publics et du patrimoine), du SPW-EER (Direction de l'économie sociale) et du SPW-MI (Direction du support juridique et de la domanialité).

xiv Dans toutes les évaluations thématiques *ex post*, afin de développer une approche transversale, prenant en compte les dimensions sociale (en ce compris le genre et les voix marginalisées), économique et environnementale, l'équipe évaluative de l'IWEPS est soutenue par des référent-es thématiques. Pour les dimensions sociales et économiques, ces référents sont internes à l'IWEPS : Sile O'Dorchai (genre), Anne Deprez (voix marginalisées) et Frédéric Verschueren (économie). Pour l'environnement, ce sont des membres de la Direction du développement durable qui assurent le rôle de référent-es. Pour la présente évaluation, une référente juridique assiste également l'équipe évaluative (Nathalie Larbanois – IWEPS).

xv Voir le site de l'OCDE <http://www.mapsinitiative.org/>



Wallonie



Iweps

L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2024