

Sommaire

Remerciements	3
Introduction	4
1. Contexte	6
1.1. Les marchés publics	6
1.2. Les clauses sociales	8
1.2.1. Par la réservation de marché.....	9
1.2.2. Au stade de l'attribution	10
1.2.3. Au stade de l'exécution	10
1.2.4. Au stade de la sélection qualitative	11
2. Un nouvel instrument d'action publique	12
3. Le processus de traduction complété par le modèle des « trois i »	12
4. Méthodologie.....	14
4.1. L'exploration.....	14
4.2. De la question de départ à la problématique	15
4.3. Analyse des matériaux.....	16
5. Mise en œuvre du dispositif « Facilitateurs de clauses sociales ».....	18
5.1. Description du dispositif	18
5.2. Fonctionnement du dispositif	19
5.3. Co-construction du nouveau dispositif.....	20
5.3.1. La sélection des parties prenantes	20
5.3.2. Le réseau des Facilitateurs, un point de passage obligé	30
5.3.3. L'intéressement	34
5.3.4. L'enrôlement	38
5.3.5. La mobilisation des facilitateurs.....	46
6. Les effets du dispositif	48
6.1. Sur les structures de référence.....	48

6.1.1.	La Société Wallonne du Logement	48
6.1.2.	La fédération SAW-B.....	48
6.1.3.	La Confédération Construction Wallonne	49
6.1.4.	L'Union des Villes et des Communes Wallonnes	50
6.1.5.	La direction des marchés publics de la DGO5 du SPW	50
6.1.6.	L'Union Wallonne des Architectes	51
6.2.	Sur les pouvoirs adjudicateurs.....	51
6.3.	Sur les entreprises d'économie sociale.....	53
6.4.	Sur les entreprises de construction	53
6.5.	Sur les bénéficiaires.....	54
6.6.	Sur la mise en œuvre de la norme européenne	55
	Conclusion.....	57
	Bibliographie.....	61
	Annexes.....	64

Remerciements

Je souhaite remercier mon promoteur, Jean-François Orianne, pour ses conseils prisés, ses encouragements et sa patience malgré un emploi du temps chargé. Je remercie également Jean-François Bachelet qui s'est proposé comme lecteur et membre du jury.

Je désire aussi remercier toutes les personnes qui ont accepté de me consacrer du temps et de répondre à mes questions. Sans le partage de leurs connaissances et de leur expérience, ce travail n'aurait pas pu voir le jour.

Je dois également remercier ma famille et mes proches. En effet, entreprendre un Master et la rédaction d'un TFE en complément d'une vie professionnelle très dense et en étant « jeune » papa a généré sont lot de contraintes. J'espère qu'avec le recul ils comprendront l'importance et l'intérêt de l'investissement et je suis conscient qu'ils ont fait de leur mieux pour me soutenir.

Merci aussi à Evans Stoops et Claire Gustin qui, par leur relecture rigoureuse, ont élevé la qualité de mon travail dans un timing très serré. Merci à Marc Renard, Yves Alié et Emilie Massin pour le coup de pouce qu'ils ont apporté pour les entretiens et la collecte d'informations.

Merci à mes employeurs, partenaires et collègues pour leur compréhension et leur soutien.

« Last but not least », merci à Céline Funken et Anne Ferir qui ont tracé la voie me permettant de trouver ce sujet de mémoire et de faire un travail complémentaire au leur. J'espère, comme elles, apporter ma pierre à l'édifice et que le résultat inspirera d'autres travaux.

Introduction

Les politiques d'emploi occupent une place importante parmi les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics, que ça soit au niveau de la Wallonie, de la Belgique ou de l'Union européenne. En effet, depuis les années 80, la Belgique a développé de nombreux dispositifs afin que les différents acteurs de la société (individus, associations, entreprises classiques ou d'économie sociale, ou encore l'Etat) contribuent à rapprocher du marché de l'emploi les personnes qui en sont éloignées.

L'objet de notre travail se porte sur l'un de ces dispositifs que nous avons découvert suite à une réflexion déclenchée au départ d'une réunion d'information organisée par les Pouvoirs locaux dans le cadre d'une procédure urbanistique. Le Bourgmestre présente un grand projet urbanistique porté par la ville (partenariat privé-public) proposant la construction de nouveaux bureaux dans un quartier touché de plein fouet par la fermeture de grandes industries du secteur métallurgique. Lors de la présentation du projet, l'intérêt principal qu'il met en avant est la création d'emplois qui profiteront à la population locale : *« La construction de nouveaux bureaux va générer des emplois pour les personnes qualifiées mais également pour les moins qualifiées. Vous comprenez bien que si un patron a le choix entre engager une femme d'ouvrage qui habite Charleroi, et une autre qui habite juste à côté, il engagera celle qui habite le plus près, c'est du bon sens ! »*.

Du bon sens... Quelques mois plus tard, l'entreprise publique qui nous emploie à cette période délocalise ses bureaux dans un bâtiment existant dans ce quartier. Nous constatons rapidement que les technicien(ne)s de surface chargé(e)s de nettoyer les bureaux ne parlent pas français et que leur véhicule est immatriculé en Roumanie. Le décalage observé entre le discours des Pouvoirs locaux et leurs pratiques observées sur le terrain nous interpelle. Le responsable du contrat de services avec cette société nous explique que cette situation est due à la législation des marchés publics qui a pour effet que **« seul le prix compte »** lorsqu'ils doivent sélectionner une offre d'une société externe. Selon lui il n'est pas possible de garantir le fait que ces commandes publiques profitent à une main d'œuvre locale qui en a bien besoin.

Après quelques recherches documentaires, nous découvrons que la législation sur les marchés publics offre pourtant la possibilité aux entités publiques que leurs achats contribuent à rapprocher du marché du travail une population locale qui est éloignée de l'emploi via des **« clauses sociales »**. Après une première exploration de terrain et de la littérature, nous découvrons qu'un nouveau dispositif **« facilitateurs des clauses sociales »** vient d'être créé. Nous décidons d'analyser la mise en œuvre des clauses sociales à travers ce nouvel instrument d'action publique initié par le Gouvernement Wallon pour les marchés de travaux.

La présentation de notre travail se structure en 4 axes majeurs parfois composés de différentes sections. Le premier axe définit les notions de marché public et les clauses sociales proposées par la législation.

Une brève description des grandes phases de la procédure de marché public permet de comprendre les différents stades du processus où la législation autorise l'intégration des clauses.

La deuxième partie de notre travail introduit les concepts théoriques que nous mobilisons pour réaliser notre analyse. L'objectif n'est pas de réexpliquer la théorie qui peut être consultée dans la littérature scientifique mais bien de définir les concepts sur lesquels notre analyse s'est appuyée.

La troisième partie décrit la méthodologie et les outils que nous avons utilisés lors des différentes étapes de notre recherche. Nous décrivons le cheminement qui nous a emmené de la question de départ « Comment les clauses sociales sont-elles mises en œuvre dans les marchés publics des organisations concernées en Province de Liège ? » à la problématique que nous avons choisie d'analyser plus en profondeur : « Le nouveau dispositif résulte d'un processus dans lequel pèsent des idées, des intérêts et des institutions ou instruments préexistants ». Nous expliquerons de quelle manière nous avons utilisé le concept de *traduction* (Callon, 1986), le « *modèle des 3 i* » et l'*instrument d'action publique* afin d'avoir une vue holistique des dimensions ayant pesé dans la mise en œuvre du nouveau dispositif « Facilitateurs de clauses sociales ».

Enfin, la dernière partie est divisée en 2 chapitres. Dans le chapitre 5 nous mettons en lumière des idées, des intérêts, des institutions ainsi que des instruments qui ont pesé dans la construction du dispositif analysé. Dans le chapitre 6 nous expliquons les effets du dispositif sur les différents acteurs et sur la mise en œuvre de la norme européenne.

1. Contexte

1.1. Les marchés publics

Lorsqu'une personne privée souhaite faire des achats et commander des services ou des travaux, elle est libre de passer un contrat avec l'entreprise qu'elle veut.

Par contre une entité publique doit respecter un certain nombre de règles lorsqu'elle noue des engagements contractuels avec des entreprises privées, afin notamment de garantir le bon usage des deniers publics et d'éviter que celle-ci ne favorise indument certains intérêts privés au détriment de ceux de la collectivité et de l'intérêt général. (Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles – Secrétariat Général, 2014)

Ces règles sont décrites dans la législation sur les marchés publics qui définit un marché public comme suit : « le contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs¹ ou entreprises publiques et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services. »²

La réglementation relative aux marchés publics est en constante évolution et c'est au niveau de l'Union européenne que les projets de nouvelles modifications se discutent et que les décisions majeures se prennent par voie de nouvelles directives qui devront alors encore être transposées et mises en œuvre dans chacun des Etats de l'Union (Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles – Secrétariat général, 2014). **La valeur des marchés publics représenterait plus de 16%³ des 13 920,541 milliards d'euros⁴ de PIB de l'Union Européenne.**

Au moment de notre recherche, les marchés publics sont régis par la loi belge du 15 juin 2006 – « loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services », qui transpose les deux Directives européennes du 31 mars 2004. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, date fixée par l'Arrêté Royal du 2 juin 2013.

Comment se déroule une procédure de marché public ? De nombreux cas de figure peuvent se présenter en fonction de l'objet du marché et de ses caractéristiques mais nous nous en tiendrons dans ce travail à en définir les étapes principales utiles à la compréhension de notre objet de recherche.

¹ Pouvoirs adjudicateurs: l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.2.html

² 15 juin 2006 - Loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (transposition de la Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 et de la Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004)

³ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.2.html

⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_fr

La première étape est la **phase de préparation**. Durant cette phase le pouvoir adjudicateur doit préparer les documents de marché dont le **cahier spécial des charges** qui décrit les besoins, les éventuels *critères de sélection, critères d'exclusion et critères d'attribution*.

Une fois que les documents de marchés sont complets, l'entité publique publie un **avis de marché** accessible à toutes les entreprises ou consulte directement plusieurs candidats en fonction des règles de la législation qui s'appliquent. Ces règles dépendent généralement du montant estimé du marché.

Dans le cas d'un avis de marché, les **critères de sélection** permettent de vérifier que les candidats désireux de participer disposent bien de la capacité suffisante pour réaliser le marché. L'objectif est d'appliquer un premier filtre afin d'analyser uniquement les offres émanant de soumissionnaires capables lors de la phase suivante : la phase d'attribution.

« En effet, cela n'a pas de sens de comparer les prix de deux offres dont l'une est peut-être moins chère mais qui émane d'un soumissionnaire qui ne va manifestement pas exécuter correctement le marché parce qu'il est en faillite, qu'il a été condamné pour des fraudes ou des fautes professionnelles par le passé ou parce qu'il est tout simplement trop « petit » par rapport à l'ampleur de la tâche à accomplir. » (Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles – Secrétariat général, 2014)

Dans certains cas, le **pouvoir adjudicateur peut également réserver l'accès au marché à certains types d'entreprises**, comme des ateliers protégés ou des entreprises d'économie sociale d'insertion.

L'analyse des offres réceptionnées et la sélection de la meilleure offre sont ensuite réalisées durant la **phase d'attribution**.

Les **critères d'attribution** définissent si l'attribution du marché se fera soit au travers d'un critère unique, à savoir le prix, soit sur base de différents critères. Dans le premier cas, le marché sera simplement attribué au soumissionnaire ayant remis l'offre **la moins chère**. Dans le deuxième cas, le pouvoir adjudicateur choisira l'offre **économiquement la plus avantageuse** au terme d'un processus de comparaison objective des critères spécifiés dans le cahier spécial des charges. Les critères d'attribution permettent par exemple de tenir compte de la méthodologie proposée par le candidat, mais également de **préoccupations environnementales, sociales et/ou éthiques**.

La **phase d'exécution** succède à l'attribution. Durant cette phase, l'entreprise qui a remporté le marché exécute le contrat (travaux, prestations de service, livraisons de fournitures) et peut facturer sur base du plan de facturation convenu.

Il est également utile de savoir qu'en fonction du montant du marché, c'est la législation nationale ou européenne qui doit être appliquée : « *Sous certains seuils, le droit applicable est le droit national, qui*

ne doit pas nécessairement respecter les directives européennes, mais bien les principes généraux des Traités, tels les principes de non-discrimination, de liberté de circulation, etc. »⁵

1.2. Les clauses sociales

La loi sur les marchés publics permet aux pouvoirs adjudicateurs d'intégrer, dans les différentes phases de la procédure de marché décrite dans la section précédente, des considérations sociales appelées *clauses sociales*.

Qu'est-ce qu'une clause sociale ? « Les clauses sociales sont des stipulations poursuivant des objectifs de politique sociale, contribuant directement au bien-être de la collectivité ou des individus. Ces objectifs incluent notamment la participation aux marchés publics des entreprises d'économie sociale, **la formation ou l'insertion socioprofessionnelle** de demandeurs d'emploi peu qualifiés, d'apprentis, de stagiaires ou d'apprenants, de personnes en situation de **handicap social**, physique et/ou mental ou de discrimination, la promotion de **l'égalité des chances, la lutte contre la précarité**, etc. » (SPW, 2014 : 7)

La législation européenne des marchés publics a introduit des considérations environnementales et sociales via les directives 2004/18/CE et 2004/17/CE du parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relatives respectivement à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et à la coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

En Belgique, ces directives ont été transposées dans la loi du 15 juin 2006. Les arrêtés royaux d'exécution de cette loi n'ont été adoptés qu'en 2011⁶, 2012⁷ et 2013⁸ mais la Belgique intégrait déjà des considérations sociales, environnementales et éthiques dans sa loi-programme de 2003. L'exploration nous a même fait découvrir que des **clauses sociales sont utilisées depuis 1996 en région wallonne**.

La législation actuellement d'application permet d'intégrer des considérations sociales (SAW-B, 2015 :3) à différents niveaux de la procédure :

- Dans l'objet du marché

⁵ Ann Lawrence Durviaux & Françoise Navez, « Cahier n°13 - Marchés publics et paradigme concurrentiel : état du droit », Cahiers de Sciences politiques de l'ULg [En ligne], Cahier n°13, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1784-6390/index.php?id=287>.

⁶ AR du 15/07/2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques. M.B., du 9 août 2011.

⁷ AR du 16/07/2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux. M.B., du 11 février 2013.

⁸ AR du 14/01/2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics. M.B., du 14 février 2013.

- Par la réservation du marché
- Au niveau des clauses d'exclusion
- Au stade de la sélection qualitative (critères de sélection)
- Au stade de l'attribution du marché (critères d'attribution)
- Au stade de l'exécution du marché

1.2.1. Par la réservation de marché

Le Pouvoir adjudicateur peut, dans les conditions fixées par la loi, réserver un marché aux entreprises de travail adapté ou aux entreprises d'économie sociale d'insertion :

Art. 22 – § 1^{er} – Un pouvoir adjudicateur peut, dans le respect des principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, réserver l'accès à la procédure de passation à des ateliers protégés ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

L'avis de marché ou, en son absence, un autre document du marché, fait mention de cette réservation d'accès.

§ 2 – Lorsqu'un marché public n'atteint pas le montant fixé pour la publicité européenne, un pouvoir adjudicateur peut, dans le respect des principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, réserver l'accès à la procédure de passation à des entreprises d'économie sociale d'insertion.

On entend par entreprise d'économie sociale d'insertion, l'entreprise répondant aux conditions de l'article 59 de la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, ou remplissant des conditions équivalentes dans l'Etat d'origine du candidat ou du soumissionnaire.

Pour la Wallonie, cela signifie que seules les entreprises de formation par le travail (EFT), les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail adapté (ETA) seront analysées par le pouvoir adjudicateur.

Les entreprises d'économie sociale qui veulent soumissionner pour des marchés de travaux doivent au préalable obtenir un agrément, selon le volume des travaux et les volumes financiers en jeu. Le plus souvent, ces entreprises se limitent à la classe 1 (montant < 135 000 €).⁹

⁹ http://economie.fgov.be/fr/binaries/Agreation_des_entrepreneurs_de_travaux_2011_tcm326-32599.pdf

1.2.2. Au stade de l'attribution

L'article 25 de la loi du 15 juin 2006 mentionne explicitement la possibilité de tenir compte de considérations d'ordre social dans les critères d'attribution :

Lorsque le pouvoir adjudicateur décide de passer le marché par appel d'offres, celui-ci doit être attribué au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur, tenant compte des critères d'attribution.

Les critères d'attribution doivent être indiqués dans l'avis de marché ou dans un autre document du marché. Ces critères doivent être liés à l'objet du marché et permettre une comparaison objective des offres sur la base d'un jugement de valeur. Les critères sont par exemple la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les caractéristiques environnementales, des considérations d'ordre social, [...].

Exemple de critère avec des considérations d'ordre social qui pourrait être stipulé :

Performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté (au regard de la note jointe à l'offre précisant les modalités de la clause sociale que le soumissionnaire¹⁰ s'engage à exécuter : nombre d'heures de formation et taux d'encadrement).¹¹

1.2.3. Au stade de l'exécution

L'article 40 de la loi du 15 juin 2006 permet d'imposer des conditions d'exécution prenant en compte des préoccupations d'ordre social. Il s'agit de clauses distinctes des critères de sélection ou d'attribution. Il n'est pas possible de demander avant l'attribution la garantie de conformité aux clauses d'exécution¹².

*Art. 40 – Dans le respect des principes du **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, et pour autant qu'elles ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires et qu'elles soient mentionnées dans **les documents du marché**, le pouvoir adjudicateur peut imposer des conditions d'exécution permettant de tenir compte d'objectifs tels que :*

*1° la mise en œuvre d'actions de **formation professionnelle pour les chômeurs ou les jeunes** ;*

*2° la promotion de la politique de l'égalité des chances par rapport à l'emploi des **personnes qui ne sont pas suffisamment intégrées dans le circuit professionnel** ;*

*3° la **lutte contre le chômage** ;*

¹⁰ L'entreprise qui a remis une offre régulière.

¹¹ Présentation du 9 juin 2015 à destination des Pouvoirs locaux par SAW-B, DGO5, SPW et Legal Side.

¹² Présentation du 9 juin 2015 à destination des Pouvoirs locaux par SAW-B, DGO5, SPW et Legal Side.

4° l'obligation de **respecter**, en substance, les dispositions des conventions fondamentales de l'**Organisation internationale du Travail**, dans l'hypothèse où celles-ci n'auraient pas déjà été mises en œuvre dans le droit national du pays de production ;

5° la protection de l'environnement.

Il est possible de prendre en compte les efforts déjà effectués, par exemple un travailleur déjà engagé dans le cadre d'un programme d'insertion socio-professionnelle, si la personne concernée est affectée au marché.¹³

1.2.4. Au stade de la sélection qualitative

L'article 68¹⁴ de l'Arrêté Royal du 15 juin 2011 (lié à la loi du 15 juin 2006) permet de « décliner socialement » la capacité technique sur base du savoir-faire, de l'efficacité, de l'expérience et de la fiabilité, à condition de conserver un lien avec l'objet du marché.

Art. 68. Dans le cas d'un marché de travaux, d'un marché de fournitures nécessitant des travaux de pose ou d'installation ou d'un marché de services, le pouvoir adjudicateur peut :

1° évaluer la capacité technique ou professionnelle des candidats ou des soumissionnaires d'exécuter les travaux, de réaliser l'installation ou de prêter les services en vertu notamment de leur savoir-faire, de leur efficacité, de leur expérience et de leur fiabilité ;

2° imposer aux personnes morales d'indiquer dans leur demande de participation ou dans leur offre les noms et les qualifications professionnelles appropriées des personnes chargées de l'exécution du marché.

Dans le cas d'un marché à objets multiples où un des objets comprend, par exemple, des prestations de formation dans un but d'insertion sociale, il est tout à fait normal de prévoir aussi, dans les documents du marché, des exigences qui permettent d'examiner si le candidat ou le soumissionnaire dispose bien de la compétence requise pour réaliser ces prestations.

Des références antérieures ou des attestations de bonne exécution pourraient par exemple être demandées¹⁵ pour objectiver une expérience en termes de formation ou d'intégration de publics fragilisés.

¹³ Présentation du 9 juin 2015 à destination des Pouvoirs locaux par SAW-B, DGO5, SPW et Legal Side.

¹⁴ Article 68 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

¹⁵ Présentation du 9 juin 2015 à destination des Pouvoirs locaux par SAW-B, DGO5, SPW et Legal Side.

2. Un nouvel instrument d'action publique

La notion d'instrument d'action publique permet d'envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent les politiques. Ce choix de méthode substitue l'observation et l'analyse sous l'angle des instruments, souvent peu visibles, à l'entrée classique par la substance des politiques publiques. (Boussaguet, 2014)

Selon S. H. Linder et B.G. Peeters, l'origine du questionnement sur les instruments a démarré dans les pays anglo-saxons dans les années 50 et est attribué à R.A. Dahl et C. Lindblom qui ont souligné l'importance des techniques d'intervention publique (Lascoumes, Simar, 2011).

Après avoir analysé vingt ans de travaux, Christopher Hood identifie trois types d'approches par les instruments dans la littérature scientifique. La première s'intéresse aux problèmes du choix et de l'adéquation entre un objectif de politique publique et les moyens susceptibles de l'atteindre. La deuxième est de nature typologique et se focalise sur la diversification constante des instruments et les problèmes de coordination qui en découlent. La troisième envisage **les instruments comme des institutions sociologiques**, elle est centrée sur les dynamiques de construction permanente et d'appropriation par les acteurs. **C'est dans cette dernière approche que s'inscrit ce travail.**

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent l'*instrument d'action publique* comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Boussaguet, 2014).

Considérant les instruments comme des institutions sociologiques, notre analyse sera centrée sur deux dynamiques. D'une part le **processus de construction-adaptation** d'un nouvel instrument et de son insertion dans un dispositif sectoriel d'action publique, par exemple la co-construction d'un dispositif facilitant l'utilisation de clauses sociales dans le secteur de la construction en Wallonie. D'autre part, celle de leur **appropriation par les acteurs et des différents types d'effets** qui en découlent tant sur les **réseaux d'acteurs** concernés que sur les enjeux régulés et, par effet de retour, sur l'instrument lui-même. (Lascoumes, Simard, 2011)

3. Le processus de traduction complété par le modèle des « trois i »

Pour structurer l'analyse du processus de co-construction, d'adaptation et d'appropriation, nous trouvons intéressant d'utiliser un concept émanant au départ de la sociologie des sciences, dont hérite elle-même l'approche par les instruments (Lascoumes, Simar, 2011). Le concept de *traduction*, décrit par Michel Callon en 1986 dans l'article « Eléments pour une sociologie de la traduction », permet d'analyser les phénomènes de construction de nouvelles significations qui produisent un consensus sur le sens des actions. Il analyse pour ce faire aussi bien les interactions humaines que non-humaines, comme l'utilisation d'instruments. De plus, ce type d'analyse s'avère utile lorsqu'il s'agit d'analyser la

mise en relation ou le mélange d'univers sociaux distincts, comme c'est le cas pour le dispositif des facilitateurs de clauses sociales (secteur public, secteur privé classique, secteur privé à finalité sociale, etc.). C'est dans ce contexte, où l'hybridation des problèmes et la coordination de leur gestion par l'action publique apparaissent comme centraux, que le concept de traduction a fait son apparition. (Boussaguet, 2014). Ce dernier propose de structurer l'analyse en **quatre étapes** qui pourraient se chevaucher dans la réalité : la **problématisation**, l'**intéressement**, l'**enrôlement** et la **mobilisation**.

Pour le cas qui nous concerne, la **problématisation** est la première étape durant laquelle l'administration chargée de mettre en place un nouveau dispositif va identifier les « acteurs clés » et tenter de les convaincre de leur intérêt à s'allier pour « co-construire » un nouveau dispositif « Facilitateurs de clauses sociales ». Deuxième étape, l'**intéressement** où nous nous intéressons aux pratiques (discours, résultats de dispositifs précédents, etc.) mises en œuvre pour que les acteurs sollicités acceptent le rôle qu'ils doivent « jouer » au sein du nouveau réseau de facilitateurs. Suit l'étape d'**enrôlement** qui regroupe les actions qui sont entreprises pour stabiliser les deux phases précédentes. Enfin, la **mobilisation** est la période durant laquelle le dispositif mis en place sera diffusé par des représentants et où les structures de référence (porte-paroles) seront mises à l'épreuve.

Le *processus de traduction* se concentrant principalement sur l'adaptation des intérêts d'acteurs en interactions, nous tentons d'apporter une vue plus holistique en testant de l'associer à un autre outil, le « **modèles des trois i** ». L'expression des « trois i » « désigne habituellement les trois ensembles d'éléments que sont les « **idées** », les « **intérêts** » et les « **institutions** » » (Palier et Surel, 2005 : 7).

Selon Palier et Surel, les idées, les intérêts et les institutions constituent depuis longtemps des dimensions analytiques importantes en sciences sociales. Il est donc difficile d'identifier un « initiateur » du « modèle des 3 i » même si la plupart des travaux l'invoquant référencent les travaux de Peter A. Hall et Hugh Hecllo.

Selon Peter Hall, l'intérêt du modèle est d'insister sur le poids des trois dimensions analytiques lors de l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques publiques. La mobilisation de ce modèle en complément du concept de traduction nous permettra donc d'être attentif à la pluralité des dimensions pouvant peser dans le processus de construction et de mise en œuvre du nouveau dispositif analysé.

Enfin, comme nous l'avons vu dans la section précédente, si nous considérons les *instruments* d'action publique comme des institutions au sens sociologique, nous serons particulièrement attentifs au poids des instruments en considérant qu'ils font partie de la dimension *Institution* du modèle des 3i.

4. Méthodologie

Ce chapitre décrit la méthode que nous avons suivie pour collecter les informations pour notre travail de recherche et comment nous les avons traitées.

4.1. L'exploration

Avant de commencer une phase d'exploration, la formulation d'une question de départ va nous servir de fil conducteur et délimiter le périmètre du terrain à explorer.

La question découle de notre perception, faute d'indicateurs disponibles, de la faible mobilisation des clauses sociales dans les entreprises publiques dans notre réseau professionnel : « **comment les clauses sociales sont-elles mises en œuvre dans les marchés publics des organisations concernées en Province de Liège ?** »

Nous commençons l'exploration en planifiant quelques entretiens d'acteurs impliqués dans les procédures de marchés publics et nous réalisons en parallèle une recherche documentaire.

Notre réseau de contacts professionnels et privés nous permet d'abord d'identifier quatre personnes impliquées dans la mise en œuvre des procédures de marchés publics. La recherche documentaire nous permet également d'interroger deux autres personnes. Il s'agit d'une part de représentants d'organisations publiques qui achètent des biens ou des services dans le cadre de la législation sur les marchés publics, nommés *pouvoirs adjudicateurs* dans la loi; d'autre part de représentants d'entreprises susceptibles de remettre offre pour ces marchés, nommés *adjudicataires*. Nous planifions également un rendez-vous avec un consultant indépendant, expert sur le sujet des clauses sociales, référencé dans plusieurs travaux parcourus durant notre analyse documentaire.

Liste des premiers entretiens exploratoires réalisés :

N°	Fonction	Entité	Source	Date
1	Juriste attachée aux marchés publics	Intercommunale	Connaissance	10/06/15
2	Représentant Commercial	Entreprise d'économie sociale	Connaissance	17/06/15
3	Consultant clauses sociales	Consultant indépendant	Exploration	22/06/15
5	Juriste attachée aux marchés publics	Administration communale	Connaissance intermédiaire	29/06/15
6	Directeur Achats	Intercommunale	Connaissance	29/06/15
11	Directeur d'entreprise	Entreprise d'économie sociale	Exploration	29/07/15

Pour mener ces entretiens, nous nous appuyons sur une grille d'entretien qui s'inspire de celle proposée dans l'ouvrage « Analyse sociologique des organisations » de Erhard Friedberg (Friedberg, 1988). Il s'agit d'entretiens semi-directifs durant lesquels nous interrogeons les différents acteurs sur leurs

pratiques, les interactions qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs et les outils qu'ils utilisent au quotidien dans le cadre des marchés publics. Ces entretiens sont réalisés en région liégeoise en tête à tête avec les interlocuteurs. Ils ont été enregistrés et retranscrits sans modifications afin de ne pas prendre le risque d'occulter des informations intéressantes pour notre travail d'analyse.

Ces entretiens fourniront peu d'informations sur la manière dont sont mises en œuvre les clauses sociales proposées par la législation. La plupart des interlocuteurs sont mal informés sur le sujet des clauses sociales.

Pour notre analyse documentaire, nous recherchons si d'autres travaux de recherche s'intéressent aux clauses sociales. Deux travaux d'anciennes étudiantes de l'Université de Liège attirent notre attention et nous fournissent des informations pertinentes en lien avec notre question de recherche. Tout d'abord, « *Les clauses sociales dans les marchés publics en tant que levier de politique d'emploi.* », mémoire réalisé en 2011 par Anne Ferir, pour l'obtention de son Master en Administration publique. Ensuite, « *Les clauses sociales dans les marchés publics : analyse européenne d'une politique publique en vue de la promotion de l'économie sociale.* », mémoire rédigé par Céline Funken pour l'obtention de son mémoire en Sciences de Gestion en 2013.

Ces travaux mettent en lumière d'une part différentes causes qui freinent l'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics wallons, et révèlent d'autre part l'existence d'un nouveau dispositif « Facilitateurs de clauses sociales » qui vient d'être créé à l'initiative du Gouvernement wallon. Nous décidons de focaliser notre recherche sur la mise en œuvre de ce nouvel instrument d'action publique.

4.2. De la question de départ à la problématique

Sur base des éléments découverts lors de l'exploration et décrits dans la section précédente, nous focalisons notre recherche sur la mise en œuvre du nouveau dispositif « Facilitateurs de clauses sociales ».

Lors de notre exploration de la littérature scientifique, le concept d'instrument d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004) attire notre attention. L'approche proposant d'analyser le processus de construction d'un nouveau dispositif et les effets qu'il génère nous semble tout indiqué comme angle d'approche pour notre objet de recherche.

Afin de disposer des matériaux utiles à notre analyse, nous planifions une nouvelle vague d'entretiens avec la plupart des acteurs du réseau des facilitateurs de clauses sociales. Nous trouvons les coordonnées des facilitateurs directement sur le portail¹⁶ des marchés publics. Dès les premiers entretiens nous identifions la coordinatrice de la mise en œuvre du dispositif, que nous interrogeons également.

¹⁶ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/informations-generales/pratiques-de-marche/clauses-sociales-batiments/index.html>.

Il s'agit aussi d'entretiens semi-directifs orientés sur les pratiques, mais plus centrés sur les interactions entre acteurs du dispositif, leurs activités et outils.

Liste de la deuxième vague d'entretiens :

4	CCW	Facilitateurs	Entreprises	Exploration	24/06
7	SAW-B	Facilitateurs	Entreprises ES	Exploration	03/07
8	DGO5-SPW	Facilitateurs	PA (SPW)	Exploration	07/07
9	DD-SPW	Coordinatrice Facilitateurs	PA	Exploration	15/07
10	SWL	Facilitateurs	PA	Exploration	28/07

Durant ces entretiens et les recherches documentaires centrées sur l'instrument d'action publique, nous constatons que certaines propriétés du nouveau dispositif s'écartent de ce qui était prévu par certains acteurs au départ. Cela résulte selon nous du poids de certains intérêts, de certaines institutions ou de certaines idées durant la genèse et la mise en œuvre du nouveau dispositif.

L'anonymat a été garanti aux personnes interrogées afin qu'elles puissent s'exprimer le plus librement possible. Malgré cela, nous avons perçu pour quelques personnes une certaine retenue envers les autres acteurs avec qui ils interagissent dans le dispositif analysé.

Ces constats nous amènent à fixer la problématique de ce travail : « **le nouveau dispositif résulte d'un processus dans lequel pèsent des idées, des intérêts et des institutions ou instruments préexistants.** »

4.3. Analyse des matériaux

Afin de collecter les données pertinentes pour notre problématique, de pouvoir identifier les idées, intérêts, et institutions (ou instruments) qui ont pesé dans la mise en œuvre du dispositif, nous avons créé une grille d'analyse dans un tableur qui s'appuie sur le « modèles des 3 i ».

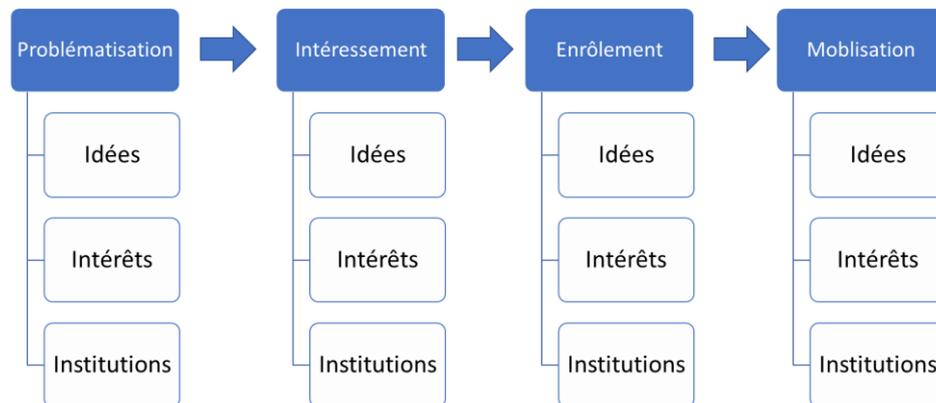
Notre grille comporte plusieurs colonnes (ou champs) :

- Propriété ou effet du dispositif : parties prenantes impliquées, définition du processus, etc.
- Source de l'information : entretien, document, slide de conférence, etc.
- Idée : toute idée observée en lien avec la propriété (exemple : l'exemplarité des pouvoirs publics).
- Intérêt : l'intérêt observé d'un acteur (exemple : réduction des coûts).

- Institution : l'observation d'une institution ou d'un instrument ayant pesé dans la configuration de l'instrument (exemple : influence d'un dispositif « clause sociale » préexistant).
- Partie prenante : toute description, avis d'un acteur sur un autre acteur impliqué dans le cadre du dispositif afin de croiser les informations.
- Outil : toute référence à un outil utilisé ou créé pour réaliser les activités du dispositif.

Nous avons parcouru chaque matériau pertinent, dont des documents et les entretiens intégralement retranscrits. Dès que nous avons relevé des informations se rapportant à des acteurs, des idées, des institutions ou des intérêts, intervenant dans la mise en œuvre de l'instrument, nous avons complété l'information dans notre grille d'analyse. Nous avons également répertorié les effets du dispositif.

Nous avons ensuite rapporté ces données à chacune des étapes du processus de construction du dispositif en nous basant sur les quatre étapes du processus de traduction de Callon (Callon,1984).



5. Mise en œuvre du dispositif « Facilitateurs de clauses sociales »

5.1. Description du dispositif

La création du dispositif « Facilitateurs de clauses sociales » est une des cinquante mesures du plan pluriannuel *Première Alliance Emploi-Environnement*¹⁷ initié le 15 septembre 2011 par le gouvernement Wallon. Ce plan est un des axes principaux du *plan Marshal 2.vert* (l'axe V. « Une stratégie d'avenir à déployer : les Alliances Emploi-Environnement ») et a pour **objectif** de faire de l'amélioration de l'environnement une **source d'opportunités économiques** et de **création d'emplois**.

Le nouveau dispositif est décrit dans la mesure 24 de la Première Alliance Emploi-Environnement :

Le dispositif des facilitateurs clauses sociales en Wallonie vise à offrir aux parties prenantes impliquées dans **un marché public de travaux (bâtiments)** un soutien à **l'insertion et/ou à l'exécution de clauses sociales**.

Les facilitateurs ont une mission d'information, de conseil, d'aide à l'insertion ou l'exécution de clauses sociales d'une part auprès des pouvoirs adjudicateurs désireux d'utiliser les marchés publics pour poursuivre une politique sociale et d'autre part auprès des entreprises (classiques ou d'économie sociale) chargées d'exécuter ces clauses. Ils sont rassemblés en **réseau animé par le Service Public de Wallonie** et développent ensemble une série d'**outils pratiques** à destination des **parties prenantes**.

Les clauses sociales sont mises en œuvre grâce au soutien des opérateurs de terrain que sont les organismes de formation et les acteurs de l'économie sociale.

Le dispositif des facilitateurs clauses sociales repose sur plusieurs structures de référence pour les pouvoirs adjudicateurs et les entreprises :

- pour les pouvoirs adjudicateurs : le Service Public de Wallonie (pour les marchés passés par cette entité), la Société Wallonne du Logement (pour les marchés passés par les Sociétés de Logement de Service Public), l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (pour les marchés passés par les villes et communes), l'Union Wallonne des Architectes (pour les marchés passés par des pouvoirs adjudicateurs faisant appel à des auteurs de projets pour rédiger le cahier des charges) ;
- pour les entreprises : la Confédération Construction wallonne (entreprises classiques), la Fédération d'entreprises d'économie sociale SAW-B (pour les entreprises d'économie sociale).

Trois clauses sociales type sont proposées aux pouvoirs adjudicateurs :

¹⁷ http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/brochure_aee_2012_02_08.pdf.

- la réservation de marché ou de lots aux entreprises d'économie sociale (avec possibilité de réserver le marché aux travailleurs en situation de handicap) ;
- la clause formation qui oblige l'entreprise à former des stagiaires/apprenants lors de l'exécution de son chantier (les efforts de formation déjà consentis par l'entreprise sont pris en compte) ;
- la clause flexible qui exige que l'entreprise réalise un effort de formation/insertion/ intégration qu'elle peut exécuter soit en formant elle-même des stagiaires/apprenants, soit en sous-traitant une part du marché à une entreprise d'économie sociale.

5.2. Fonctionnement du dispositif

La procédure « type » prévue par le nouveau dispositif en cas d'intégration de clauses sociales dans un marché de travaux (bâtiment) est la suivante :

1. Le pouvoir adjudicateur choisit la clause sociale la plus adaptée à son projet de construction/rénovation en consultant un arbre décisionnel¹⁸, outil créé par le réseau des facilitateurs de clauses sociales et disponible sur le Portail des marchés publics de la Région Wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles¹⁹. S'il a besoin d'aide il contacte son facilitateur de clauses sociales de référence.
2. Le pouvoir adjudicateur télécharge à partir du Portail les textes à copier-coller dans son cahier spécial des charges.
3. Le pouvoir adjudicateur contacte son facilitateur de clause sociale afin qu'il lui fournisse le nombre d'heures de formation à indiquer concernant les postes du chantier à réaliser.
4. Le facilitateur du pouvoir adjudicateur prévient par email les facilitateurs d'entreprises ou d'entreprises d'économie sociale en cas de clause de réservation à l'économie sociale.
5. L'entreprise qui remporte le marché contacte le facilitateur entreprise afin qu'il l'aide à trouver un stagiaire via un opérateur de formation (FOREM, IFAPME, CEFA) ou une entreprise d'économie sociale en cas de clause flexible.
6. L'entreprise exécute le contrat, elle réalise les travaux et encadre le « stagiaire » (à moins d'avoir délégué cet encadrement à une entreprise d'économie sociale).
7. L'entreprise remet divers documents attestant de la bonne exécution de la clause sociale au facilitateur entreprise.
8. Une fois le chantier correctement exécuté, l'entreprise reçoit une attestation de bonne exécution de la clause sociale qu'elle pourra utiliser pour démontrer son expérience pour un futur marché.

¹⁸ Voir annexes.

¹⁹ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/index.html>.

5.3. Co-construction du nouveau dispositif

5.3.1. La sélection des parties prenantes

Cette section a pour objectif de présenter les dimensions qui ont pesé lors du choix des parties prenantes, qui représentent une propriété importante de l'instrument d'action publique analysé.

La coordinatrice du dispositif travaille au sein du récent département « Développement Durable » du SPW²⁰. Elle est chargée de coordonner la mise en œuvre de plusieurs mesures de l'Alliance Emploi-Environnement, dont le dispositif « Facilitateurs de clauses sociales » :

« [...] je travaille sur l'Alliance Emploi-Environnement qui vise à se centrer sur la construction et la rénovation durables. Il y a une cinquantaine de mesures et le dispositif de facilitateurs clauses sociales, c'est une mesure parmi les 50. [...] le dispositif de facilitateurs clauses sociales a pris une ampleur telle que j'y consacre une partie importante de mon temps par rapport à d'autres mesures. » (Entretien 9)

Elle explique pourquoi le jeune département « Développement durable » a été créé au sein du service Secrétariat Général du SPW :

*« L'idée était d'avoir une structure qui pouvait **coordonner des politiques qui sont menées par des directions opérationnelles différentes et qui concernent plusieurs départements**. Ils ont créé ce département du développement durable et c'est donc tout naturellement que je suis arrivée là il y a trois ans. J'étais la première personne recrutée. [...] Il manquait vraiment une structure qui fait du lien entre les différents opérateurs publics et les opérateurs privés [...] » (Entretien 9)*

Le service « Secrétariat Général » coordonne des projets transversaux qui lui sont confiés par le Gouvernement wallon et joue le rôle d'interface entre, d'une part, le Gouvernement et l'ensemble des services administratifs du SPW et, d'autre part, la représentation de l'ensemble de l'administration wallonne à l'extérieur²¹. Le département « Développement Durable » peut donc y soutenir de manière transversale la politique régionale de développement durable et mobiliser les différents acteurs à impliquer dans la mise en œuvre des « alliances emploi-environnement »²².

Comme défini dans le plan dans l'alliance emploi-environnement, elle a sollicité différentes structures de référence à participer à la création du nouveau dispositif :

²⁰ Service Public de Wallonie.

²¹ <http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/15956>.

²² <http://www.wallonie.be/fr/missions-et-structure-du-departement-de-developpement-durable>.

« Le dispositif de facilitateur qui sera mis en place, s'appuiera sur l'expertise des structures déjà existantes et favorisera les complémentarités des missions. » (SPW, 2015 : 72)

« Au départ, j'ai été chercher qui voulait bien mettre en œuvre cette mesure du plan de l'alliance emploi, environnement. » (Entretien 9)

Cette configuration wallonne du dispositif diffère de l'approche française qui a inspiré le Gouvernement wallon et l'alliance emploi-environnement²³ :

« La SAW-B et la CCW avaient des contacts réguliers avec le cabinet Nollet et **on a parlé du système des facilitateurs clauses sociales en France. J'avais rencontré un facilitateur clauses sociales en France**, la CCW avait aussi eu vent du système facilitateur clauses sociales. Nous avons eu des contacts avec **le cabinet Nollet qui a saisi la balle au bond** et qui a dit que dans le secteur de la construction que nous touchons à travers le logement, on pourrait avoir une réflexion sur la promotion des clauses sociales à travers un groupe de travail sur les marchés de construction et de rénovation. [...] » (Entretien 7)

« À l'époque, peut-être que (le facilitateur des entreprises d'économie sociale) vous en a parlé, on avait regardé ce qui se faisait en France. En France, il y a déjà un système un peu différent. [...] ce sont des facilitateurs, on va dire que ce sont des structures supplémentaires [...] donc on crée de nouvelles structures un peu partout, beaucoup plus locales et qui viennent faire du lien entre tout le monde. C'est intéressant comme dynamique, mais on n'est pas allé vers cette situation, parce qu'à ce stade, **il nous est apparu difficile de vendre des structures à temps plein uniquement sur les clauses sociales**. En réalité, on se disait qu'en Wallonie, les gens ont déjà des structures de référence. [...] Les structures existent **et on s'est dit que c'est plus malin** de pérenniser ça, [...] de les renforcer en compétences et éventuellement en ressources humaines, ce qu'on a fait dans certains cas. » (Entretien 9)

L'approche du *choix rationnel*, qui considère la politique publique comme produit d'interactions stratégiques nous fournit un cadre permettant de mettre en évidence le poids des **intérêts** dans la configuration du dispositif. En effet, le choix des parties prenantes résulte au moins pour partie de préférences d'acteurs : « on s'est dit que c'est **plus malin** », « **il nous est apparu difficile de vendre des structures à temps plein** ». Il est en effet plus facile et moins coûteux pour le Gouvernement Wallon de travailler avec les structures déjà en place et connues, que de recréer de nouvelles structures comme c'est le cas en France.

²³ <http://www.ville-emploi.asso.fr/>.

Elle devra donc trouver les moyens d'impliquer des structures existantes pour mettre en œuvre le nouveau dispositif :

« [...] quand on a mis en place le groupe de travail, on a associé tous les partenaires potentiels vers qui les acteurs qui allaient mettre en œuvre les clauses sociales allaient se tourner. On a mis les structures de référence autour de la table en leur expliquant le projet et leur demandant si elles souhaitaient ou non travailler dans ce domaine. Tout le monde a répondu positivement. »

Lors des entretiens et de l'analyse documentaire, nous découvrons aussi l'existence d'un ancien dispositif « clauses sociales » dans lequel certaines structures auxquelles ils appartiennent étaient déjà impliquées :

« [...] en 1996 il y a eu la phase d'expérimentation. C'était uniquement des clauses sociales FOREM, donc emploi uniquement, qui ont été créés. [...] Il y a eu un accord quadripartite avec le FOREM Wallonie, fonds de formation professionnelle et la confédération construction. Ça a fonctionné pendant quelques années, puis ç'a été complètement laissé de côté. » (Entretien 4)

« Les premières personnes qu'on est allé voir, c'est ici en bas, la direction de la cohésion sociale [...]. Eux, à l'époque, ont coordonné la première expérience clauses sociales et à l'époque, c'était uniquement la clause sociale de formation et uniquement avec le FOREM sur un dispositif. » (Entretien 9)

L'historique inclus dans le guide méthodologique « Les clauses sociales dans les marchés de travaux – bâtiments » produit par le nouveau dispositif y fait également référence :

« Fin 1996, dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, le Gouvernement wallon décidait de lancer une phase d'expérimentation d'intégration de clauses sociales dans les marchés publics au travers de chantiers sociaux soutenus par chacun des ministres. L'objectif de cette clause sociale était de favoriser la formation et l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi ne disposant pas d'une expérience professionnelle significative, tout en créant pour les entreprises une réserve de recrutement potentielle déjà expérimentée. Une première version de clause sociale formation était née.

Dans le cadre de cette expérimentation, un accord quadripartite sur la formation professionnelle a été conclu pour 4 ans entre la Wallonie, le FOREM, le Fonds de Formation professionnelle de la Construction et la Confédération de la Construction wallonne, puis reconduit en associant l'Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et petites et moyennes Entreprises (IFAPME). Des premiers outils ont été développés par les partenaires, sous la coordination de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (anciennement Direction interdépartementale de l'Intégration sociale). Ces outils comprenaient 9 fiches pratiques à destination des maîtres d'ouvrages, des entreprises et du

FOREM, ainsi que le texte de la clause sociale à intégrer dans l'avis de marché et dans les clauses administratives du cahier des charges, ainsi qu'un modèle de convention de stage entre le FOREM et les stagiaires. » (SPW – Développement Durable, 2015)

Cette première expérience de mise en place de dispositif « clause sociale » va également orienter le choix des structures à impliquer :

« J'ai été voir tous ceux qui avaient participé à cette première expérience pour voir ce qui pouvait être repris et quels étaient les problèmes. » (Entretien 9)

« Ça a vraiment montré des résultats intéressants sur le plan des bénéficiaires à qui on offrait une formation en entreprise. Ensuite, la majorité des gens trouvait un emploi dans les six mois. [...] c'était un projet de gouvernement et chaque ministre s'engageait à soutenir des marchés dans ses compétences et à y mettre des clauses sociales. Il y a eu une centaine de marchés qui ont été passés, et dans lesquels on a mis ces clauses. » (Entretien 9)

La structure de référence des entreprises du secteur de la construction, la **Confédération de la Construction Wallonne (CCW)** était déjà impliquée dans ce dispositif et est encore particulièrement concernée par le plan de la première Alliance Emploi-Environnement. Il s'agit de l'aile wallonne de la Confédération de la Construction fondée en 1946 qui est l'organisation patronale coupole pour le secteur de la construction dans toute la Belgique. Cette dernière fédère 15.000 entreprises du secteur de la construction : des indépendants, des PME et des grandes entreprises, actives dans tous les domaines de la construction et dont elle assure la défense auprès des pouvoirs publics, des décideurs économiques et des acteurs de la construction. Elle représente le secteur auprès de nombreuses organisations et instances comme les commissions paritaires sectorielles (ouvriers et employés), les organismes non paritaires et paraprofessionnels, les autres fédérations liées au secteur²⁴. L'aile wallonne qui nous intéresse, la CCW, offre aides et informations dans les matières régionalisées à 4737 affiliés²⁵. Ces derniers occupaient environ 58 795²⁶ salariés au premier trimestre 2015.

En plus d'être le représentant légitime du secteur de la construction pour le Gouvernement Wallon, et d'avoir participé à une première expérience de dispositif « clauses sociales » avec le SPW, la CCW est une partie prenante majeure de l'alliance emploi-environnement :

« Ce 8 février 2012 à Namur, la CCW, s'exprimant au nom de l'ensemble des partenaires privés et associatifs de la première Alliance emploi-environnement (parmi lesquels plusieurs fédérations patronales, les organismes de recherche et réseaux d'entreprises), a remercié le Gouvernement wallon

²⁴ <http://www.organisations-professionnelles.be/Nos-membres/Commerce-Services-Artisanat-Industrie/CCN-Confederation-Construction-Nationale>.

²⁵ <http://www.confederationconstruction.be/wallonie/Nosmembres.aspx> (Décembre 2016).

²⁶ <http://www.confederationconstruction.be/Portals/28/documents/T2%20Wallonie.pdf>.

pour le lancement et la concrétisation de cette pièce maîtresse du Plan Marshall 2. vert qu'est l'Alliance. La CCW se réjouit particulièrement du thème de cette première Alliance consacrée à la construction durable, car il s'agit d'une reconnaissance du rôle fondamental de la construction dans la lutte contre le changement climatique et dans le redéploiement wallon autour du développement durable. »²⁷

Autre structure de référence impliquée dans cette première expérience wallonne « clause sociale », le **FOREM**, service public wallon de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Cette structure wallonne propose aux demandeurs d'emploi des services de conseil, d'orientation et d'information personnalisés, destinés à les accompagner dans leur recherche d'emploi **avec pour finalité leur insertion sur le marché de l'emploi**²⁸. Le FOREM donne notamment des formations dans le secteur de la construction (maçon, couvreur, peintre, carreleur, plafonneur, dessinateur, ...).

La sociologie des instruments qui considère les **instruments** comme des institutions nous permet ici d'identifier les effets générés par un ancien instrument. L'ancien dispositif va contribuer à la configuration du nouvel instrument. Il implique le FOREM et la CCW, deux acteurs bénéficiant d'une expérience précieuse sur laquelle le SPW pourra s'appuyer pour construire le nouveau dispositif. Même sans l'existence préalable de ce dispositif « clause FOREM », ils auraient probablement participé, mais davantage dans la mise en œuvre que dans la co-construction, et avec moins de poids. Leur expérience dans l'ancien dispositif les rend pratiquement incontournables. Comme nous allons le voir dans la suite de ce travail, d'autres structures de référence aujourd'hui parties prenantes n'étaient même pas présentes dans la phase de construction du nouveau dispositif.

Quand nous demandons à la coordinatrice ce qui l'a aidée à identifier les parties prenantes pour créer le dispositif, elle répond :

« Il y avait une expérience clauses sociales à l'époque. Les premières personnes qu'on est allé voir, c'est ici en bas, la direction de la cohésion sociale. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de les voir ou pas. Eux, à l'époque, ont coordonné la première expérience clauses sociales et à l'époque, c'était uniquement la clause sociale de formation et uniquement avec le FOREM sur un dispositif. C'était vraiment la toute première expérience qui a montré d'excellents résultats. » (Entretien 9)

« À l'époque, le FOREM a l'avantage d'avoir un certain nombre de données, que n'ont pas forcément les autres opérateurs de l'économie sociale » (Entretien 9)

D'une part la CCW est un acteur intéressant pour co-construire de par sa connaissance d'une première expérience de l'ancien dispositif « clause sociale », d'autre part elle est un partenaire crucial pour le

²⁷ Communiqué de presse de la CCW (9 février 2012).

²⁸ https://www.leFOREM.be/MungoBlobs/188/752/farde_institutionnelle_pour_site_internet,0.pdf.

Gouvernement Wallon qui, à travers son plan Marshall 2.vert et plus précisément l' alliance emploi-environnement, vise à relancer le développement économique en investissant plusieurs centaines de millions d'euros dans la construction durable. Cela ne peut se réaliser que si les entreprises de construction wallonnes représentées par la CCW répondent aux appels d'offres.

Le plan alliance emploi-environnement a prédéfini un cadre qui oriente certains paramètres de configuration du nouveau dispositif. Ce plan pouvant être considéré comme un instrument d'action publique selon la sociologie des instruments, nous mettons ici en lumière le poids qu'un instrument préexistant peut avoir sur la configuration d'un nouvel instrument.

D'autres opérateurs sont également impliqués suite aux effets, ou aux résultats, de l'ancien dispositif :

*« Un des problèmes majeurs, c'était le fait de n'avoir qu'un seul dispositif de formation avec un seul opérateur, et certaines clauses sociales étaient mises sans qu'il y ait de stagiaires à mettre sur le chantier. On avait des clauses sociales intégrées et personne pour être mis en formation. Ça, c'est quand même bien dommage. [...] maintenant on a élargi pour pallier ces difficultés. **On a augmenté le [...] le nombre d'opérateurs de formation** pour qu'on puisse avoir des clauses sociales qui aient une chance d'être exécutées. » (Entretien 9)*

C'est ainsi que l'**IFAPME** et le **CEFA** se retrouvent également sollicités pour participer au nouveau dispositif. L'IFAPME est un opérateur de formation wallon qui organise et promeut la formation en alternance. Quant au CEFA, il s'agit du Centre d'Education et de Formation en Alternance, l'organisme chargé par la Fédération Wallonie-Bruxelles d'organiser l'enseignement secondaire en alternance.

L'intégration de ces opérateurs permet également de vérifier que les formations profitent bien au public ciblé :

« On a voulu à ce moment-là qu'on ne prenne pas n'importe quel quidam dans la rue et qu'on le mette sur chantier pour être formé comment, par qui ? Il y a certes des entreprises qui ont pensé à un encadrement de formation en interne, mais il y a aussi beaucoup d'entreprises qui n'ont pas cela. Si on prend des travailleurs qui viennent de gauche et de droite, est-ce qu'ils parlent français ? Ils connaissent peut-être le métier, mais si ce sont des Bulgares, ils ne vont pas pouvoir encadrer un stagiaire qui arriverait de n'importe où. Donc on a dit, on va prendre les outils actuels de formation et l'entreprise adjudicataire va devoir s'adresser à des structures qui pilotent des modules de formation, le FOREM, l'IFAPME, les Cefa pour aller prendre des personnes qui ont suivi une formation aux métiers pour lesquels les entrepreneurs veulent prendre quelqu'un en clause sociale. » (Entretien 7)

La cellule du département Développement Durable va également s'appuyer sur les structures de référence des pouvoirs adjudicateurs susceptibles d'intégrer des clauses sociales dans leurs marchés publics de travaux.

La première d'entre elles sera même obligée d'intégrer des clauses sociales dans certaines conditions. Il s'agit de la **Société Wallonne du Logement (SWL)**, l'opérateur institutionnel wallon de la politique du logement public en Wallonie. Ses activités concrétisent le droit au logement décent reconnu à chaque citoyen par la Constitution belge. Organisme d'Intérêt Public, la SWL assure, pour compte du Gouvernement wallon, la **tutelle**²⁹, le **conseil** et l'**assistance** des 64 Sociétés de Logement de Service Public (SLSP). Elle coordonne le développement et la gestion locative d'un parc de 101.000 logements publics.³⁰

« Comme l'Alliance prévoit de rénover des logements publics, il fallait également quelque'un pour aider les sociétés de logements de services publics. Il s'agit de leur tutelle qui est la société wallonne du logement. » (Funken, 2013 :118)

En tant que représentante et tutelle des Sociétés de Logement de Service Public (SLSP) en Wallonie, la SWL a un rôle majeur dans la mise en œuvre de l'alliance emploi-environnement dans laquelle est prévu un premier financement de 400 millions d'euros pour rénover les logements publics. Il y a donc un grand nombre de marchés de travaux potentiels dans lesquels pourraient être intégrées des clauses sociales.

Autre structure de référence pour les pouvoirs publics locaux, l'Union des Villes et des Communes Wallonnes (UVCW) :

« L'association défend les intérêts des administrations locales à tous les niveaux : régional, communautaire, fédéral et international, et ce, par les contacts étroits qu'elle entretient avec les Ministres, les membres de leur Cabinet, les Administrations et les Parlementaires. [...]

Régulièrement, les décideurs politiques et leurs collaborateurs consultent l'Union sur des textes en préparation. De son côté, celle-ci, informée des dispositions en cours d'élaboration, prend part d'initiative, au débat en faisant part de son avis sur tel ou tel projet de réglementation et en proposant des alternatives qui prennent en compte les intérêts des pouvoirs locaux et la manière dont le service public local peut être le plus efficace pour la société.

La défense et la promotion de l'autonomie locale, des missions et des moyens d'action des pouvoirs locaux se font aussi par l'élaboration de propositions de loi ou de décret, ou d'amendements à ceux-ci.

²⁹ La commune est une entité décentralisée, c'est-à-dire qu'elle règle en toute indépendance ce qui est d'intérêt communal, la Constitution ayant toutefois limité cette liberté à l'interdiction pour les communes de violer la loi ou de blesser l'intérêt général. L'autorité de tutelle est chargée d'empêcher les communes d'enfreindre ces limitations. Source : http://www.uvcw.be/no_index/focus/2213.pdf.

³⁰ <http://www.swl.be>.

*Par ailleurs, l'association est le **représentant et le porte-parole des intérêts des pouvoirs locaux** auprès de très nombreuses instances consultatives officielles, tant aux niveaux régional et communautaire que national et européen. »³¹*

En plus de l'UVCW, les pouvoirs locaux peuvent également faire appel à la « cellule Marché Publics » de la « Direction Générale Opérationnelle » du SPW. Il s'agit de la **tutelle** régionale chargée de contrôler la validité des procédures de marchés publics des pouvoirs locaux : villes, provinces, associations qui en dépendent, intercommunales, etc. Ils valident notamment l'attribution de leurs marchés publics, il est donc intéressant qu'ils soient impliqués dans la conception des outils qui faciliteront l'intégration de clauses sociales.

Au fil des entretiens, nous découvrons encore un autre dispositif intégré à l'alliance emploi-environnement (mesure 23) lié aux marchés publics de construction/rénovation de bâtiments publics. Il s'agit du « cahier des charges type bâtiments durables » (CCTB) appelé aujourd'hui « Cahier des charges type 2022 ».

*« [...] il y avait tout un travail qui était entamé depuis de longues années par des cellules dont je n'ai pas retenu qui en faisait partie, mais en tout cas qui impliquait les parties prenantes du secteur de la construction de manière à revoir le cahier des charges pour les marchés de travaux et d'arriver finalement au printemps 2014 à un cahier des charges type pour la construction des bâtiments, avec la volonté de la Région Wallonne d'avoir un cahier des charges type qui sera utilisé par le plus de pouvoirs adjudicateurs possible. [...] Depuis 2014, il y a un cahier des charges type qui a été mis au point, et en ligne. C'est un programme qui porte un nom bien particulier [...] Vitruve. **C'est maintenant pris en main par les architectes**... » (Entretien 7)*

L'Union Wallonne des Architectes (UWA) travaille avec le Gouvernement Wallon, la SWL et d'autres partenaires dont la CCW sur ce cahier des charges type. Elle assure la défense et la promotion des architectes et de l'architecture en Wallonie. Elle défend les intérêts professionnels, sociaux et culturels des architectes en Région Wallonne. Elle représente les architectes auprès de toutes les institutions au niveau régional, communautaire, fédéral ou international. L'UWA regroupe plus de 1.300 membres, soit environ un tiers des architectes actifs en Wallonie.³²

Les pouvoirs adjudicateurs font régulièrement appel à des architectes pour rédiger les cahiers des charges de travaux de construction ou de rénovation à réaliser :

³¹ <http://www.uvcw.be>.

³² http://www.uwa.be/?page_id=2495.

« Je ne vous ai pas parlé de l'union des architectes, mais c'est un autre acteur. Certains pouvoirs adjudicateurs font appel à un architecte pour rédiger leur cahier de charges et donc les architectes ont l'union wallonne des architectes... » (Entretien 9)

L'alliance emploi-environnement prévoit d'intégrer les clauses sociales au CCTB : « *Les clauses administratives du CCTB seront complétées par un volet sur les clauses sociales **détaillant les différents dispositifs** et leur formalisation juridique.* » (SPW, 2011)

Nous constatons de nouveau que le poids d'autres instruments préexistants, comme le cahier des charges Type-Bâtiment 2022, pèse dans la sélection des parties prenantes et sur la configuration du nouveau dispositif.

Intégrer l'UWA offre des synergies en termes de sensibilisation, de formation et de sensibilisation des clauses sociales :

« *Un programme de formation va démarrer au mois d'octobre en lien avec le cahier des charges type bâtiment. Vous connaissez, on vous en a parlé ? [...] elles sont déjà intégrées (les clauses sociales) [...] Pour l'instant, c'est majoritairement des pouvoirs adjudicateurs locaux qui viennent. Si on met un module clauses sociales, clauses administratives, on va avoir à la fois des architectes, des pouvoirs locaux, des pouvoirs régionaux.* » (Entretien 9)

Cet extrait met en évidence la stratégie du gouvernement dont l'intérêt est de réduire les coûts de formation. Le poids des intérêts intervient donc aussi dans la sélection des parties prenantes.

La direction des marchés publics du département Développement Juridique, qui fait partie du Secrétariat Général (SG) comme le service de la coordinatrice du nouveau dispositif, est également une partie prenante. Il s'agit de la structure de référence concernant les marchés publics des différents services et départements du SPW.

« *Au niveau régional, ils vont tous à la direction des marchés publics chez François Baudouin.* » (Entretien 9)

Ce département gère le contentieux en matière de passation et d'exécution des marchés publics du SPW et, ponctuellement, d'Organismes d'Intérêt Public (OIP) sur demande de ces derniers. Il assure aussi un support juridique en matière de législation sur les marchés publics : offre un support juridique à la demande des Directions Générales Opérationnelles (DGO) et du SG du SPW ; rédige des avis et des études juridiques pour le SPW et les cabinets ministériels wallons ; met à disposition l'information juridique utile aux services du SPW et aux cabinets ministériels wallons via notamment le portail marché public, etc.³³

³³ <http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/15990>

Enfin, la SAW-B (Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises) fera également partie des parties prenantes du nouveau dispositif. Il s'agit d'une fédération pluraliste d'entreprises sociales et d'économie sociale. Elle a pour objectifs de défendre et la représentation de l'économie sociale, de sensibiliser et faire connaître les entreprises sociales et l'économie sociale et de développer l'économie sociale. SAW-B a été fondée en 1981 et fédère environ 120 membres, dont 13 fédérations sectorielles. Elle est porte-parole de plus de 300 entreprises sociales en Wallonie et à Bruxelles qui occupent +/- 15 000 travailleurs.³⁴

Comme l'explique son représentant lors de notre entretien, SAW-B est active depuis plusieurs années sur le sujet des clauses sociales :

« Je suis entré chez SAW-B alors que la Directive européenne de 2004 sur les marchés publics venait de sortir. Il y avait une interrogation par rapport aux marchés publics et aux clauses sociales qui touchaient l'économie sociale au sein de SAW-B en se disant, tiens voilà un outil de discrimination positive qui doit favoriser du partenariat, de la collaboration entre économie sociale et pouvoirs adjudicateurs, qu'en est-il vraiment ? » (Entretien 7)

SAW-B est subventionné depuis 2005 par le Gouvernement Wallon afin de sensibiliser les Pouvoirs locaux à l'intégration de clauses sociales dans leurs marchés publics et de promouvoir les entreprises d'économie sociale à ces marchés. Ils disposent d'une grande expérience sur le sujet :

« Il y avait toute une série d'images que l'un avait sur l'autre et qui faisait qu'il y avait très peu de collaborations possibles ou réalisées. On a donc entamé tout un travail de sensibilisation des pouvoirs adjudicateurs à la fois aux clauses sociales et aux entreprises économie sociale. On a développé des rencontres régionales, voire sous régionales [...] avec un coup de pouce de subvention du cabinet Marcourt, dans sa première mandature. [...] On a rédigé un dossier et on a fait une demande. Et elle a eu écho. Ça a été renouvelé régulièrement, avec chaque fois, l'activité principale de rencontrer et d'organiser des rencontres entre pouvoirs adjudicateurs et entreprises économie sociale, avec une information qui était donnée [...] sur les clauses sociales dans les cahiers des charges. » (Entretien 7)

De plus, SAW-B est également impliqué sur le sujet « clauses sociales » au niveau fédéral :

« Quelles sont les implications du dernier arrêté d'exécution de la loi du 15 et 16 juin 2006 ? Cette loi a été publiée mais ne sera opérationnelle qu'à partir du 1er juillet. Nous sommes toujours sous le régime de l'ancienne loi. La nouvelle loi n'apporte pas de réelles modifications sur la pratique des clauses. La clause de réservation de marché s'applique toujours en dessous des seuils. Cependant, nous pourrions réserver des marchés pour des ETA au-delà des seuils

³⁴ <http://www.saw-b.be/spip/-SAW-B-PORTLET->.

européens. Nous nous préparons aux diverses adaptations. Parallèlement, le fédéral nous a chargés de réaliser un guide pédagogique sur les différentes façons d'inclure des clauses sociales dans les marchés publics. Je suis le coordinateur d'une équipe composée d'un juriste anversois, deux spécialistes d'économie sociale en Flandre, Raphaël DUGAILLEZ, Sébastien PEREAU (ConcertEs) et la responsable du SPP intégration sociale. Nous travaillons donc sur la nouvelle loi. Nous désirons partir de ce guide, et le mettre continuellement à jour. » (Funken, 2013)

SAW-B est donc un partenaire institutionnel depuis plusieurs années qui dispose d'une expertise reconnue sur le sujet. La théorie de la « dépendance au sentier » utilisée dans l'institutionnalisme historique explique comment un ensemble de décisions passées peuvent influencer sur le futur.

Dans notre cas, le fait que SAW-B ait été partenaire du Gouvernement sur les clauses sociales, leur assure une place parmi les parties prenantes :

« Oui il y a une raison historique. SAW-B, je crois que c'est la fédération des entreprises d'économie sociale, donc c'est logique. » (Entretien 8)

« SAW-B est depuis 2004 intégrée dans les clauses sociales. Ils ont travaillé un peu seuls. Ils ont débroussaillé le terrain, ouvert les esprits aux clauses sociales. Ils ont une longue expérience de terrain par rapport à ça, sur laquelle on a évidemment capitalisé dans le réseau » (Entretien 9)

Les intérêts et le chemin tracé par les institutions ou d'autres instruments préalables pèsent donc dans le choix d'intégrer SAW-B dans la co-construction du dispositif. Contrairement à ce qu'ont exprimé plusieurs des facilitateurs interrogés, SAW-B n'est en fait qu'une fédération d'entreprises d'économie sociale parmi d'autres :

« Il se fait que SAW-B travaille depuis des années de manière proactive et dynamique, je ne sais pas ce qui a fait qu'un jour ils ont trouvé intéressant d'utiliser les marchés publics comme moyen pour développer l'économie sociale. Sachant que Concertes a parmi ses membres une fédération qui fédère une série (mais pas toutes) d'entreprises d'économie sociale autour de la question des marchés publics, elle se faisait représenter par SAW-B. Donc SAW-B a fait sa place aussi au sein de l'alliance. Les subventions, au lieu de passer par Concertes, et d'être redispacher à SAW-B, ont été directement données à SAW-B. Ce n'est pas remis en cause pour l'instant, mais ça peut changer. » (Entretien 9)

5.3.2. Le réseau des Facilitateurs, un point de passage obligé

Une fois les structures à impliquer identifiées, la coordinatrice doit montrer que la participation à la co-construction du dispositif est une opportunité pour les structures qu'elle prévoit d'impliquer. Il s'agit de ce que Callon appelle le *point de passage obligé* (Callon, 1984). Elle va tenter de les convaincre que

leur implication apportera des solutions aux problèmes qu'elles rencontrent ou que cela permettra de renforcer leurs intérêts respectifs.

« La problématisation, [...] décrit un système d'alliances, nous disons d'associations, entre des entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'entités au sein duquel un acteur se rend indispensable. »
(Callon, 1984 : 184-185)

L'implication de la direction des marchés publics du SPW est « naturelle » de par sa mission au sein du SPW. Ils sont responsables de tous les marchés publics du SPW et des Organismes d'Intérêt Public. Ils ont donc tout intérêt à sécuriser les clauses que les entités régionales devront intégrer dans leurs marchés publics de travaux. Dans le cas contraire ils risquent de faire face à des recours d'entreprises n'ayant pas été sélectionnées.

*« La direction des marchés publics a beaucoup travaillé sur le volet légal, comment bétonner tout ce qui est proposé, **ils l'ont fait naturellement** »* (Entretien 9)

« Dans la déclaration de politique régionale de la précédente législature, il y avait déjà un objectif d'insertion de clauses afin de favoriser l'insertion de clauses. C'est accentué dans la nouvelle déclaration qui prévoit une obligation pour la région et un accompagnement « rapproché » pour les pouvoirs locaux. [...] chaque Ministre au sein du gouvernement wallon est responsable d'une série d'OIP, d'organismes d'intérêt public en fonction de leurs compétences [...] il y en a aussi dans les OIP, les Organismes d'Intérêt Public, et dans les sociétés de logement. » (Entretien 8)

Pour la Direction Générale Opérationnelle des pouvoirs locaux (DGO5), le dispositif pourrait permettre de mieux faire reconnaître leur rôle de conseil. En effet, suite au décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le rôle de contrôleur de la tutelle a changé. La procédure de marché public a été revue récemment afin de réduire les contrôles de la tutelle des pouvoirs locaux dans un souci de simplification. Leur participation au dispositif en tant que facilitateur est l'assurance pour eux de pouvoir assurer leur nouveau rôle de conseiller et de pouvoir répondre aux questions des Pouvoirs locaux :

*« Nous recevons tous les dossiers qui concernent les attributions de marchés publics. Avant on avait même le cahier des charges, le choix du mode de passation, maintenant, la tutelle s'est un peu assouplie et on n'intervient plus qu'au stade de l'attribution. [...] Et **maintenant, nous avons à nouveau un rôle de conseiller plutôt que de sanctionnateur.** »* (Entretien 8)

« Ils viennent ici demander un renseignement, si on leur propose quelque chose qui sera refusé par l'un ou l'autre des interlocuteurs, non, on ne peut pas se permettre ça. Donc je comprends qu'on limite à quelque chose qui obtiendra le consensus de toutes les

parties. [...] avec l'expérience qu'on va emmagasiner qu'on pourra mieux répondre aux pouvoirs locaux. On aura des exemples comme référence, les solutions qu'on a apportées, et on pourra l'adapter à d'autres cas. » (Entretien 8)

« Au départ, quand on a demandé aux responsables de désigner des facilitateurs, on a demandé à la DGO5 s'ils souhaitaient être facilitateurs ou pas, ils ont dit non. Puis ça a changé en cours de route. Ils se sont dit qu'ils avaient tout le temps des questions et donc, c'est malin d'être dans une démarche d'accompagnement en plus d'une démarche de contrôle. » (Entretien 9)

Ils récupèrent également une vue sur les cahiers des charges comme ils en avaient l'habitude avant la modification du code de la démocratie locale et de la décentralisation :

« et là, au niveau du réseau facilitateurs, c'est là qu'on intervient parce que si un pouvoir local veut insérer une clause de formation, dans le cahier des charges, il doit mentionner les heures de formation prévues et le coût de ces heures. Il va prendre contact avec le facilitateur clauses sociales et c'est ce dernier qui va déterminer le nombre d'heures et le coût de ces heures. [...] : oui on a un tableau Excel par exemple pour le calcul des heures de formation. » (Entretien 8)

L'UVCW est quant à elle régulièrement sollicitée par les Pouvoirs locaux lorsqu'ils ont des questions sur les marchés publics et ils organisent des formations sur le sujet. Participer au dispositif leur permettra ainsi de renforcer leur rôle de porte-parole des villes et communes.

« [...] Les communes paient leur cotisation et sont toutes affiliées à l'union des villes. Moyennant cette affiliation, elle les aide [...] à remplir un cahier des charges correct, ou à faire progresser le droit » (Entretien 8)

La SWL est la structure vers laquelle se tournent les 64 SLSP quand elles ont des questions ou des problèmes sur les marchés publics. Pour rappel, il s'agit des seuls pouvoirs adjudicateurs ayant l'obligation d'intégrer des clauses sociales pour leurs marchés de travaux à partir d'un certain montant. Mais ils ont également un rôle de tutelle vis-à-vis des 64 sociétés de logement. Il est donc dans leur intérêt d'être en mesure de bien conseiller les SLSP mais également de simplifier les clauses au maximum afin que cela ne génère pas de surcharge de travail. De plus, comme c'est le cas pour la DGO des Pouvoirs Locaux, la SWL souhaite développer son rôle de conseil auprès des SLSP.

« La SWL est porte-parole pour toutes les Sociétés de Logement de Service Public. Il y a 64 sociétés de logement en Wallonie. Ils ont tous des projets dans le cadre de l'alliance emploi, environnement et de rénovation de logements. Ce sont les seuls qui ont l'obligation d'intégrer des clauses sociales. » (Entretien 9)

« On va vers une limitation avec notre ministre actuel, limitation de la tutelle et une plus grande assistance. Je pense que le rôle de l'ensemble des personnes ici va changer au fur et à mesure

*pour se diriger vers de l'assistance plutôt que du contrôle des marchés publics. [...] **Moi, c'est ce que je préfère donc tant mieux.*** » (Entretien 10)

Pour la CCW, il s'agit de l'opportunité de renforcer leur légitimité auprès de leurs membres en tant que structure qui protège leurs intérêts mais aussi en tant que conseiller. Leur connaissance du plan de la première Alliance Emploi-Environnement et plus particulièrement le fait qu'un nombre important de marchés publics avec des clauses sociales va être créé les motive à participer pour faciliter les procédures. C'est également un moyen pour eux de palier la difficulté de trouver de la main d'œuvre et de pouvoir la tester sur chantier :

« ils étaient demandeurs pour intégrer des clauses sociales. Je vous conseille d'aller lire les avis de partenaires sociaux sur l'insertion de clauses sociales. C'est intéressant de voir qu'ils sont demandeurs parce que dans le domaine de la construction, on est beaucoup sur des métiers en pénurie et qu'on ne trouve pas suffisamment de maçons, de couvreurs. L'idée de mettre des clauses sociales permettait aux entreprises du secteur d'avoir des travailleurs en formation et donc, de pouvoir tester les compétences de ces travailleurs-là, de les former. À partir du moment où ils ont fait un premier effort de formation, ces gens ont régulièrement été engagés dans l'entreprise. » (Entretien 9)

C'est en tout cas ce qui est confirmé dans un avis de la commission économique et sociale de Wallonie (CESW) et dans les entretiens réalisés dans le travail d'Anne Ferir :

« La présentation de la Confédération Construction Wallonne a d'emblée plaidé positivement pour l'utilisation de clauses sociales. Le secteur de la construction est en difficulté de recrutement et estime que la clause sociale peut apporter sa contribution dans la résolution de cette problématique. » (CESW, 2011 : 3)

« C'est un dispositif qui nous intéresse puisqu'on manque de main d'œuvre qualifiée. C'est important pour nous de pouvoir être en contact avec des personnes qui sont susceptibles de rentrer par après dans nos entreprises. » (Ferir, 2011)

La participation au dispositif leur permet de défendre leur vision dans la configuration du dispositif afin de défendre les intérêts de leurs membres, les entreprises du secteur de la construction :

« Pour les entreprises, c'est tout bénéf. Donc, elles sont aussi demandeuses de ça. Le secteur était donc tout à fait partant. Mais, en contrepartie, ils disaient : voilà, ce qu'on voudrait, c'est d'avoir des outils simples qui soient tous les mêmes, qu'on n'ait pas une fois une clause sociale qui est rédigée de telle façon, un autre fois une clause sociale qui est rédigée d'une autre façon et une troisième encore autrement. » (Entretien 4)

« Il faut être réaliste dans la façon d'appréhender les choses, il faut donc que des conditions, des limites soient apportées, des dérogations accordées dans certains cas plus limites. Il faut que cela serve le secteur mais aussi le public-cible des clauses sociales. [...] Si les clauses deviennent trop contraignantes au niveau juridique des choses, nous ne serons plus intéressés en tant qu'entreprises. Il faut laisser une certaine marge de souplesse, au risque de s'enserrer dans des dispositifs trop contraignants et impossibles à mettre en œuvre. Tant que maintenant c'est jouable et souple. C'est plus agréable quand cela part d'une volonté, d'une impulsion propre et non quand c'est imposé d'en haut ! On risque d'enterrer le dispositif en l'imposant ! » (Ferir, 2011)

Pour SAW-B, c'est l'opportunité d'être la fédération de référence en ce qui concerne les marchés publics pour les entreprises d'économie sociale. C'est l'occasion de faire participer davantage les entreprises d'économie sociale à ces marchés de travaux où elles sont encore trop peu présentes en étant en contact régulier avec les représentants des pouvoirs adjudicateurs.

« Ce qu'on a maintenant, c'est ce qui est ramené par tous les facilitateurs. On s'informe de tout ce qui est pris comme contact par les uns et les autres, au niveau des pouvoirs adjudicateurs. On essaie de collationner tout ça » (Entretien 7)

Pour les opérateurs de formation, participer au dispositif c'est la possibilité de trouver plus facilement des stages pour former leurs « stagiaires ».

Pour le département développement durable, il s'agit d'assurer que les marchés publics de travaux en Wallonie génèrent du développement économique pour les entreprises waltonnes et rapprochent de l'emploi des personnes qui s'en étaient éloignées. Il s'agit d'assurer le succès de l'alliance emploi-environnement.

5.3.3. L'intéressement

« Nous appelons intéressement l'ensemble des actions par lequel une entité, s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a défini par sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs. » (Callon, 1984)

Un groupe de travail est constitué et se réunit chaque mois afin de permettre à chaque structure d'échanger leur point de vue et leur expérience sur les marchés publics et plus spécifiquement l'intégration et l'exécution de clauses sociales. L'idée de co-construction motive également les parties prenantes à s'impliquer pour défendre leurs intérêts :

« On a créé un groupe de travail qui se réunit tous les mois et certains opérateurs devaient réaliser des travaux préparatoires pour qu'on puisse alimenter. On a demandé de faire un historique de tout ce qui s'était déjà fait en matière de clauses sociales. On a demandé que tout le monde travaille sur les points positifs et les points négatifs de chacune des clauses sociales.

*On a sélectionné ensemble quelles étaient les options qu'on souhaitait développer : est-ce que l'on prenait 10 clauses sociales différentes ou est-ce qu'on n'en prenait deux ou trois. Tout ça a été concerté donc tout **le dispositif a été co-construit, ce qui fait que les gens se le sont approprié.** » (Entretien 9)*

« Il y a d'abord eu une étape de mise en place du réseau des facilitateurs et de l'animation de ce réseau. Finalement, c'est à ce moment-là qu'un département développement durable a vu le jour au sein de l'administration et qu'on a confié à la jeune administration développement durable le pilotage de ce réseau des facilitateurs clauses sociales. On a travaillé pendant 1,5-2 ans sur la conception du réseau des facilitateurs clauses sociales et toutes les négociations, puis la rédaction des clauses sociales dont on fait aujourd'hui la promotion pour les marchés de travaux construction et rénovation. » (Entretien 7)

« Les différentes étapes, ça a été d'abord de mettre en route le groupe de travail, de bien reprendre les objectifs que l'on se donne. Au fur et à mesure des discussions, une série de choses sont apparues et dont on a fait l'analyse en voyant ce que l'on gardait ou pas, les objectifs que l'on se donnait. » (Entretien 7)

Ces réunions mensuelles de travail sont alimentées principalement par le retour d'expérience de précédents dispositifs ou **instruments** :

*« **On a donc capitalisé sur ce qui avait été fait et qui a bien marché**, et vu les difficultés auxquelles ils ont été confrontés. Moi, avec la direction de la cohésion sociale, j'avais fait à l'époque une évaluation en disant ce qui n'a pas marché. On a tout repris systématiquement en se disant que telle chose n'a pas marché, donc anticipons. » (Entretien 9)*

« Au début, le FOREM était invité comme observateur, simplement pour nous faire part des expériences. Il était invité à ces réunions non pas pour co-construire mais pour faire part de l'expérience. En fait, il s'est avéré qu'il avait une excellente connaissance du terrain, de la situation des entreprises et des stagiaires, donc on les a associés à tout. Ils sont restés, et d'observateur, ils sont devenus membres du groupe de travail. » (Entretien 9)

Le partage de certains chiffres associés aux politiques d'emploi renforce la motivation des participants de s'inscrire dans la co-construction du nouveau dispositif :

« À l'époque, le FOREM a l'avantage d'avoir un certain nombre de données, que n'ont pas forcément les autres opérateurs de l'économie sociale. À partir du moment où un stagiaire FOREM n'est plus demandeur d'emploi, on peut voir s'il travaille après six mois ou un an. C'est comme ça qu'ils mesurent les taux d'insertion. Effectivement, ils ont pu mettre en évidence que les gens avaient trouvé un emploi et comme ils les connaissent bien, ils savaient qu'ils étaient engagés dans l'entreprise dans laquelle ils avaient fait leur stage. C'est intéressant aussi

pour le secteur, car c'est une manière pour eux de trouver plus facilement du personnel que de lancer une offre d'emploi et d'attendre qu'il y ait des candidats. Je ne sais pas si vous maîtrisez un peu la politique de formation, mais ce qui est intéressant quand on regarde la situation des demandeurs d'emploi en Wallonie, on s'aperçoit que le facteur déterminant pour trouver de l'emploi pour des demandeurs d'emploi de longue durée, c'est le fait d'avoir suivi une formation et d'avoir été en stage. En termes de chances à aller à l'emploi, si vous avez suivi une formation et été en stage, vos chances sont nettement supérieures que si vous n'avez pas fait pas de formation. On ne remet pas en cause le pourquoi les gens sont dans une telle situation, mais en tout cas on peut mesurer que la formation est un facteur positif. » (Entretien 9)

Le fait de devoir régulièrement présenter un statut à un comité de pilotage confirme une réelle volonté politique et une légitimité à la démarche :

« Il y avait un comité de pilotage. Au niveau politique, on avait dit qu'on ferait état de l'avancement des travaux. Dans le comité de pilotage, c'était les responsables de tous les gens qui travaillaient dans le groupe de travail plus les cabinets. » (Entretien 9)

« Tout le groupe est soutenu par les pouvoirs publics. Et là nous avons très bien avancé depuis le mois d'octobre novembre. Donc je crois que l'engouement restera jusqu'à la fin. » (Funken, 2013 : 125)

Les PV rédigés par la coordinatrice contribuent à valider ce qui est décidé aux réunions afin que les participants ne modifient pas leur version ou oublient les raisons d'une décision :

« Après ça, le travail s'est re-réparti un peu naturellement. La direction des marchés publics a beaucoup travaillé sur le volet légal, comment bétonner tout ce qui est proposé, ils l'ont fait naturellement, ça a été réexpliqué pourquoi, tout a été consigné dans tous les PV qui font à chaque fois 8 pages parce qu'on a besoin de se souvenir pourquoi est-ce qu'on a dit oui, pourquoi est-ce qu'on a dit non, pourquoi est-ce qu'on a réorienté de telle ou telle manière. [...] c'est moi (qui fais les PVs)! ça prend du temps, mais c'est nécessaire de capitaliser. On est plusieurs à se dire à chaque fois qu'avait-on dit précédemment et grâce aux PV on peut retrouver. [...] c'est moi qui gère tout ça (l'ordre du jour des réunions) ». (Entretien 9)

Ces réunions de travail vont déboucher sur la création de nouveaux outils, de procédures qui vont formaliser et stabiliser davantage le rôle des différentes structures dans le nouveau dispositif.

Le Gouvernement prévoit également un soutien financier afin de permettre aux structures privées d'engager des ressources supplémentaires :

« Les structures existent et on s'est dit que c'est plus malin que pérenniser ça, de ne pas créer des structures complémentaires, d'utiliser les structures existantes et de les renforcer en compétences et éventuellement en ressources humaines, ce qu'on a fait dans certains cas. [...]

On subventionne trois opérateurs privés, l'union wallonne des architectes, la CCW et SAW-B ; pour le reste ce sont des structures publiques » (Entretien 9)

Pour bénéficier de subsides, les SLSP devront respecter les conditions fixées par le Gouvernement Wallon. La SWL est donc la seule structure de référence des pouvoirs adjudicateurs qui peut leur imposer d'intégrer des clauses sociales :

« La SWL est porte-parole pour toutes les sociétés de logement de service public. Il y a 64 Sociétés de Logement en Wallonie. Ils ont tous des projets dans le cadre de l'alliance emploi-environnement et de la rénovation de logements. Ce sont les seuls qui ont l'obligation d'intégrer des clauses sociales. » (Entretien 9)

Cela leur est imposé via la circulaire du 28 novembre 2013³⁵ dont voici un extrait : « [...] En ce qui concerne spécifiquement les marchés publics de travaux de construction ou de rénovation de bâtiments dépassant le seuil de 1,5 million d'euros, le cahier spécial des charges intègre systématiquement **les clauses sociales jugées les plus pertinentes par les pouvoirs adjudicateurs**, étant donné leur potentialité à rapprocher de l'emploi des personnes qui en sont éloignées. »

En imposant aux sociétés de logement d'intégrer des clauses sociales, la circulaire est donc un autre instrument qui aura des effets sur le nouveau dispositif. Cette combinaison d'instruments a été rendue possible par la configuration institutionnelle de ce Gouvernement.

En effet, le Ministre Nollet est à l'initiative de l'alliance emploi-environnement et il a en plus autorité légitime et directe sur la SWL. A ce moment il est en charge du logement, du développement durable et des services publics et veut diffuser à travers le plan de développement durable l'**idée d'exemplarité** des services publics dont voici un extrait : « *Le PDD du SPW, évolutif par définition, est aujourd'hui subdivisé en 7 axes et 16 objectifs. Il a pour ambition de porter la réalisation d'actions structurantes et concrètes visant à rendre l'administration plus éco-responsable et plus durable et à lui permettre de jouer pleinement son rôle **d'exemple et d'impulsion**. Il s'inscrit dans la droite ligne des orientations politiques du Gouvernement wallon et du Plan Marshall 2.vert ainsi que des engagements (inter)nationaux. Il est soutenu par le Ministre de la Fonction publique et du Développement durable.* »³⁶

Le Gouvernement wallon est conscient de l'opposition des Pouvoirs locaux, à travers les communiqués de l'Union des Villes et des Communes Wallonnes (UVCW), à intégrer systématiquement des clauses

³⁵ <http://marchespublics.cfwb.be/servlet/Repository/circulaire-du-28-11-2013-relative-a-la-mise-en-place-d-une-politique-d-achat-durable-pour-les-pouvoirs-adjudicateurs-regionaux-wallons.pdf?ID=28631&saveFile=true>.

³⁶ http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/pages/fichiers/plan_dd.pdf.

sociales dans leurs marchés. Il a ici l'opportunité de l'imposer à une entité régionale pour que cela serve d'**exemple** et que cela motive les Pouvoirs locaux à faire la même chose.

C'est ce que nous explique un responsable du SPW :

*« [...] **On essaie d'abord de les convaincre en montrant qu'à la Région, ça se fait, en leur montrant des exemples.** » (Entretien 8)*

La mise en œuvre du dispositif repose donc aussi sur l'**idée d'exemplarité**.

5.3.4. L'enrôlement

L'enrôlement *« désigne le mécanisme par lequel un rôle défini est attribué à un acteur qui l'accepte. L'enrôlement est un intéressement réussi. »* (Callon, 1984 : 189)

Dans cette section nous décrivons les négociations que nous avons identifiées afin que chacune des parties prenantes intègre le dispositif tel que prévu. Pour les identifier, nous portons notre attention sur les propriétés de l'instrument qui s'écartent de la directive européenne car elles résultent d'un consensus ou de négociations où différents points de vue et intérêts ont été confrontés.

Le premier élément qui attire notre attention est la mise en place de « clauses sociales types » qui guident les pouvoirs adjudicateurs dans les textes à insérer dans leur cahier des charges pour intégrer des clauses sociales. Il s'agit de textes mis à disposition des pouvoirs adjudicateurs via le portail des marchés publics afin qu'ils n'aient plus qu'à les « copier-coller » dans leurs cahiers des charges.

Durant nos entretiens, toutes les structures de références s'accordent dans leur discours sur l'intérêt de proposer des « **clauses sociales types** ». Le fait que ces textes aient été rédigés avec la direction des marchés publics du SPW et la tutelle des pouvoirs locaux (DGO5) va rassurer les pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent intégrer ces clauses pour leurs marchés publics :

*« Si on crée des clauses types qui sont **faciles à insérer** dans les cahiers des charges, avec une garantie de sécurité juridique optimum, on a beaucoup plus de facilité petit à petit à faire entrer les clauses sociales dans les cahiers de charges. On pourra dire qu'il y a le **blanc-seing du service juridique marchés publics de la Région Wallonne** et donc les pouvoirs adjudicateurs n'auront pas peur d'intégrer des clauses sociales. »* (Entretien 7)

De plus, la simplification et l'uniformisation de clauses sociales simplifie aussi la remise d'offre des entreprises :

« Le secteur était donc tout à fait partant (la CCW). Mais, en contrepartie, ils disaient : voilà, ce qu'on voudrait, c'est d'avoir des outils simples qui soient tous les mêmes, qu'on n'ait pas une fois une clause sociale qui est rédigée de telle façon, un autre fois une clause sociale qui

est rédigée d'une autre façon et une troisième encore autrement. Une entreprise qui doit répondre à une offre deviendrait dingue. » (Entretien 4)

*« **La législation des marchés publics est déjà très compliquée pour les entreprises, on en rajoute une couche avec les clauses sociales.** Si l'entreprise a face à elle des cahiers des charges où il y a une telle diversité, l'idée ce n'est pas ça. **Si on veut essayer de promouvoir cette politique-là, il faut la faire de manière cohérente. Même si la législation offre d'autres options, on complexifie le dispositif et donc là vraiment on n'est pas pour.** » (Entretien 9)*

Si la procédure pour répondre à un cahier des charges est trop contraignante pour les entreprises, le pouvoir adjudicateur risque de recevoir moins d'offres et les prix risquent d'augmenter :

« [...] du côté des entreprises, les contraintes liées à l'imposition de clauses sociales seront ressenties comme le signe d'une complexification administrative non désirée à laquelle les plus grandes entreprises pourront plus facilement s'adapter. Or, les pouvoirs locaux sont trop régulièrement confrontés à la raréfaction des offres déposées » (Van Rillaer, 2016)

Le risque semble bien présent lors que nous interrogeons les entreprises qui remettent offre pour ce type de marchés publics :

« Ce qui me prend du temps, c'est de réunir toutes les pièces officielles, par exemple, des attestations que tu as payé ton ASS, que tu es en règle avec la TVA, des attestations de tes clients qui prouvent que tu as fait tel ou tel marché. [...] Si on continue les marchés publics, il faut que j'investisse du temps à lire de la littérature sur les marchés publics, pour savoir la différence entre adjudication, un marché négocié. » (Entretien 2)

*« **je dis qu'il faut arrêter (de remettre offre pour des marchés publics).** On ne gagne rien. Quand je vois la marge bénéficiaire des marchés privés, des privés B2C et B2B, je peux vendre des heures à 30 euros, parfois 45 euros en fonction de la nature du travail. [...]. Dans les marchés publics, on va être à 20 euros de l'heure quand tu as le marché. J'ai remis un prix pour une habitation sociale à X. On était trois sur le coup. Parfois, ils mettent la valeur du marché en se basant sur le marché en cours. Ce marché-là vaut 25 000 euros. Donc, si tu veux l'avoir, il ne faut pas se mettre plus haut. Il faut être égal voire plus bas. Je vais visiter les trucs, je passe des heures. Je calcule, j'étais sûr que j'étais dans le bon. Dans les trois offres, on est 2ème. Il y en a un qui est beaucoup plus élevé et celui qui gagne est 50% moins cher. » (Entretien 2)*

Mais nous avons observé que la définition des clauses types a donné lieu à des négociations et des déplacements de certains acteurs. Car si la plupart des acteurs semblent alignés dans leur discours actuel sur l'intérêt partagé des trois clauses types proposées, cela n'a pas toujours été le cas. Lors de nos entretiens nous avons détecté des écarts, des déplacements, par rapport aux entretiens des mêmes acteurs

que nous avons consulté dans d'autres travaux. Plusieurs éléments sur le terrain témoignent également de divergences de point de vue ou des **acteurs** impliqués dans le dispositif.

Les plus grandes divergences d'opinion par rapport aux clauses sociales types les plus visibles proviennent des représentants des entreprises de l'économie sociale (SAW-B) et des représentants des entreprises classiques de construction wallonne (CCW).

« Le grand challenge est double : la CCW est un partenaire très important dans l'alliance mais l'économie sociale c'est pas trop leur « pote » mais la relation s'améliore. » (Entretien 9)

La CCW confirme plusieurs obstacles dans la législation des marchés publics qui empêchent certaines entreprises de construction d'obtenir des marchés. Tout d'abord la lourdeur des procédures (coûts, charge de travail administrative, déplacements ...) et la pression sur le prix due à la **croissance de la concurrence internationale**.

« Tous ces outils (clusters, pôle, alliance) convergent pour renforcer la filière de la construction wallonne confrontée au phénomène d'internationalisation croissante de la concurrence » (CCW, 2012)

*« J'ai de la famille qui est dans la construction. Ils sont dans des filières qui sont encore porteuses, parce que c'est très technique, donc la concurrence n'est pas encore trop dure dans leurs milieux. Mais, ça pourrait à l'avenir. Que l'on puisse **protéger le tissu économique et l'emploi en Wallonie**, c'est aussi un confort pour tout le monde. C'est également enrayer ce côté prix le plus bas, faire en sorte que chacun des acteurs de l'économie ait une responsabilité vis-à-vis de la société civile, que ce soit l'entreprise qui est pourvoyeuse d'emplois, l'autorité publique qui donne l'impulsion politique à travers ses marchés publics et qui doit être responsable pour enrayer ce phénomène, et pas seulement au niveau du **dumping social**. C'est une concurrence toujours exacerbée sur tous les points. »* (Entretien 4)

L'un des enjeux de la CCW est donc de protéger les entreprises de construction wallonnes face à la concurrence internationale.

« ça peut participer à la lutte contre le dumping social parce que ça prend des acteurs plus locaux en Wallonie. Maintenant, c'est de loin le seul outil qui va permettre d'y parvenir, mais ça ne peut que favoriser à participer à cette lutte. Après, il faut en voir les effets collatéraux et à long terme. » (Entretien 4)

Mais la CCW ne pointe pas uniquement des entreprises étrangères :

*« Nous ne sommes pas réellement opposés aux clauses sociales. Notre façon de penser a un peu évolué mais nous restons proches de la « **concurrence déloyale** ». On veut juste que les clauses sociales soient assez larges pour que chacun puisse s'y retrouver. Concernant le groupe dans*

lequel nous faisons partie avec le SPW, nous aimerions introduire une clause plus large et beaucoup moins restrictive. Pour le moment, il existe différentes clauses sociales. Nous voulons garder la clause sociale de réservation mais nous aimerions plutôt trouver une clause qui reprendrait toutes les autres. Donc soit l'entreprise sous-traite à une entreprise sociale, soit elle passe par les plans de formations déjà existants. » (Funken, 2013)

Dans un entretien de 2011, un représentant de la CCW exprimait clairement sa réticence à la possibilité de réserver des marchés à une entreprise d'économie sociale, ce qui est permis dans la législation :

*« [...] D'ailleurs nous sommes contre l'initiative des marchés réservés, selon nous, ici on passerait à côté de l'objectif des clauses sociales puisqu'on privilégierait directement des entreprises d'économie sociale. **La clause sociale, s'est mettre en contact un candidat avec un employeur potentiel.** La réservation de marché se passe en dehors de l'entreprise pour nous. » (Ferir, 2011 :77)*

Dans l'extrait précédent, la CCW ne considère pas les entreprises d'économie sociales comme des entreprises ou des employeurs potentiels.

Cette **idée** de concurrence déloyale est aussi partagée par un directeur des achats d'un pouvoir adjudicateur que nous avons interrogé :

« Il ne faut pas non plus fermer des sociétés commerciales rentables par des subsides qui seraient donnés à des ateliers protégés et qui fausseraient la concurrence. Tout ça doit rester bien équilibré pour que chacun trouve sa place. Il ne faut pas faire n'importe quoi. Il faut trouver les bons créneaux, mais chacun à sa place. » (Entretien 6)

« Chacun à sa place ». La CCW explique son point de vue sur le rôle de la SAW-B dans le nouveau dispositif :

*« Pourquoi la SAW-B est également dans notre réseau ? Parce que ça on ne l'a pas dit. Parce qu'il y a non seulement la clause sociale formation, mais aussi la clause sociale flexible. La clause sociale flexible **donne le choix à l'entreprise adjudicataire** de faire que des actions de formation comme pour la clause sociale de formation, soit de sous-traiter à l'économie sociale. [...] » (Entretien 4)*

Ce que souhaite la CCW depuis le départ, c'est une clause permettant à l'entreprise (classique) qui remporte le marché de choisir si elle prend en charge elle-même la formation d'un stagiaire provenant d'un opérateur de formation (FOREM, IFAPME, CEFA) ou si elle préfère sous-traiter à une entreprise d'économie sociale.

Un autre élément défendu par la CCW sur les clauses types à proposer a attiré notre attention. Elle souhaite que les offres ne puissent pas être évaluées sur les efforts que les entreprises candidates

s'engageant à consacrer à la formation ou l'intégration de personnes éloignées de l'emploi. Par exemple, l'offre d'une entreprise qui s'engagerait à donner plus d'heures de formation ou qui engage le plus de personnes éloignées de l'emploi, ne peut pas être considérée comme meilleure par le pouvoir adjudicateur. Cela nous a paru totalement en décalage avec ce que défend l'UE dans sa nouvelle directive mais la CCW s'explique :

« Le problème quand on voit, nous, les clauses sociales comme critères d'attribution, ce sont tous les travers qui peuvent en découler, par exemple : on dit insertion socioprofessionnelle d'autant de personnes, oui, mais dans quelles conditions ? Ce genre de critère d'attribution nous échappe complètement » (Entretien 4)

Lorsque nous interrogeons le représentant de SAW-B, il précise que c'était la CCW qui était derrière cet argument mais confirme qu'intégrer une clause avec un critère d'attribution **comme la législation le permet** n'est pas intéressant dans le contexte des marchés de travaux :

*« On a laissé tomber les possibilités en critères d'attribution partant du principe qu'on ne voulait pas mettre en concurrence des entreprises privées qui soumissionnent sur quels efforts de clauses sociales d'insertion ou de formation de public cible elles vont réaliser. [...] il faut prendre en compte la pratique pour ne pas tomber dans des dérives. **La confédération était derrière cet argument** : si on ouvre cela, ou bien il y a des entreprises qui vont promettre tout et n'importe quoi pour avoir les points du critère d'attribution et quand le pouvoir adjudicateur va devoir aller voir sur le chantier ce qui est réellement mis en œuvre, ça sera tout et n'importe quoi. Et dans le secteur de la construction, ce ne sont pas des anges ! **On imaginait que des gens qui vont arriver de pays extérieurs** vont vous promettre tout et n'importe quoi et quand vous devrez aller sur le chantier pour vérifier cela, ça sera galère. On a donc voulu éviter cela. On a donc dit pas de critère d'attribution. » (Entretien 7)*

Le discours diffère de celui qui était tenu avec Céline Funken le 27 mars 2013 :

*« **Lorsque nous utilisons le critère d'attribution pour une clause sociale dans un marché**, nous demandons aux soumissionnaires de présenter dans leur offre, une rédaction dans laquelle ils expliquent l'effort de formation ou d'insertion qu'ils réaliseront par le biais d'un **chantier** ou service. Le pouvoir adjudicateur accorde alors « x » points à l'effort de formation ou d'insertion le plus puissant. Nous avons mis sur pied un système de calcul repris dans le cahier de charge. **Cela fonctionne assez bien.** » (Funken 2013 :94-95)*

L'argument amené par la CCW qui fait l'unanimité est la difficulté qu'une entreprise aurait à s'engager sur un type et un volume de formation sans certitude de remporter le marché :

« Ce qui est embêtant en critère d'attribution, c'est qu'elle (l'entreprise qui remet offre) doit déjà avoir la solution. Quand c'est une prescription d'exécution, elle ne va s'organiser qu'au

moment où elle aura le contrat. C'est plus contraignant pour l'entreprise de l'avoir comme critère d'attribution. Si on lui met qu'elle doit sous-traiter à 5 % à l'économie sociale et tout ce qui excédera 5 % sera côté, elle doit prouver dans son critère qu'elle va le faire. Donc, idéalement, il faudrait déjà avoir l'engagement des entreprises d'économie sociale pour ce marché-là, mais c'est délicat d'avoir un engagement sans savoir quand la commande va tomber. C'est plus contraignant. Et se contenter d'un engagement, ce n'est pas vraiment un critère d'attribution, c'est de nouveau une prescription d'exécution. » (Entretien 10)

Pourtant, comme expliqué dans le « Guide Pédagogique et juridique des clauses sociales » publié par le service public fédéral, et auquel SAW-B est contributeur majeur, la législation belge et européenne³⁷ permet de faire peser des critères sociaux dans les critères d'attribution.

Nous avons aussi que certains pouvoirs adjudicateurs intègrent des clauses sociales comme critère d'attribution pour leurs marchés de travaux et que cela ne pose pas problème :

« Il n'y a aucune obligation d'utiliser les travaux du réseau. Ils ont obligation de mettre une clause sociale, mais s'ils décident, et c'est arrivé, de mettre ça en critères d'attribution, mais voilà. [...] Ils sont assez étonnés, ils ne comprennent pas pourquoi alors qu'ils ont tout sous la main, ils utilisent autre chose. En général, ce sont de grosses sociétés qui ont déjà leur idée. Là en l'occurrence c'était en critère d'attribution, donc ils pouvaient sanctionner aussi si ce n'était pas respecté, parce que quand c'est un critère d'attribution, forcément... Ce n'est pas interdit, des sociétés le font. Voilà. » (Entretien 10)

Au final, il y a eu un consensus au sein du réseau et trois clauses types sont aujourd'hui proposées : la clause de réservation à l'économie sociale qui n'était pas souhaitée au départ par la CCW ; la clause formation qui est l'évolution de l'ancienne clause « FOREM » ; la clause flexible qui offre le choix à une entreprise candidate de sous-traiter une partie à l'économie sociale.

Un autre outil nous fait également découvrir une autre divergence d'opinion et des négociations sur les clauses types à proposer. L'organisation du dispositif est décrite au monde extérieur sur le **site web** « portail des marchés publics en Région Wallonne et en Fédération Wallonie-Bruxelles »³⁸. On y trouve les informations utiles pour les pouvoirs adjudicateurs, les entreprises classiques et entreprises d'économie sociale. Chacune des structures dispose généralement déjà d'un site web pour échanger des informations avec le public qu'elle représente, mais toutes les informations et les outils (principalement des documents) produits par le réseau des facilitateurs sont centralisés sur le portail régional des marchés publics.

³⁷ SPP Intégration sociale, « Guide pédagogique et juridique des clauses sociales en Belgique », Edition 2013.

³⁸ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/index.html>.

Durant nos recherches sur le web nous découvrons néanmoins un autre site (<http://www.clausessociales.be>) où seulement une partie des clauses sont décrites. Alors que nous retrouvons la description de trois clauses types sur le portail officiel utilisé par le réseau des facilitateurs, seules les clauses « formation » et « flexible » y sont décrites. Nous avons obtenu quelques explications par un membre du réseau :

« [...] En fait, c'est la CCW qui a acheté l'URL (clausessociales.be). [...] nous ne voulions pas utiliser cette URL parce qu'on veut que tout passe par le portail des marchés publics pour les pouvoirs adjudicateurs. Ça n'a pas beaucoup de sens de faire un énième portail alors qu'il y en a déjà un qui fonctionne bien, que tout le monde connaît et sur lequel on a intégré une rubrique clauses sociales. [...] on avait fait une page clauses sociales sur la CCW. Pourquoi ensuite ils ont développé ce site, il faut leur demander. On a discuté de ça à la dernière réunion du réseau. Je leur ai dit qu'en l'état, ça pose problème parce que ça s'adresse uniquement aux entrepreneurs alors qu'il y a des logos de tout le monde. Donc, à un moment, on ne comprend juste rien du tout. Ils vont donc retravailler sur ça. C'est à eux de décider, c'est eux qui ont acheté l'URL. On a proposé deux options. Soit c'est uniquement le logo de la CCW et ça s'adresse aux entreprises. Et après, ça n'empêche pas de dire que ça a été développé en collaboration avec une série d'acteurs. Soit ils en font un site du réseau, moi je n'ai pas de souci avec ça, mais alors si on est entrepreneur, on arrive sur une page spécifique entrepreneurs, si on est pouvoir adjudicateur, on arrive sur le portail, si vous êtes architectes, vous arrivez sur la page que les architectes auront décidée. Ce sont deux options différentes et je leur ai laissé la possibilité de choisir. Je n'ai pas de souci que ça soit que CCW. Les pouvoirs adjudicateurs ont de toute façon leur page. Les entreprises d'économie sociale ont l'habitude de travailler avec SAW-B, donc ils ont aussi des infos sûres là-dessus. [...] S'ils décident d'en faire un site du réseau, la seule chose que je leur ai demandé, c'est que tout le monde doit être d'accord sur le contenu de toutes les pages. C'est plus contraignant, mais plus intéressant. [...] moi, je ne suis pas d'accord en tout cas. SAW-B non plus je pense. On ne peut pas être d'accord. Sans remettre en cause le contenu, on ne peut pas être d'accord d'avoir un site de base pour les entreprises avec tous les acteurs qui sont cités. Ça ne va pas. L'union wallonne des architectes est citée, alors qu'il n'y a rien pour les architectes. Ça ne va pas. C'est juste un problème d'identité par rapport au contenu. Il faut résoudre cette difficulté-là et ils doivent faire une nouvelle proposition pour le mois d'août, donc ça va être résolu assez vite » (Entretien 9)

La CCW a exprimé à plusieurs reprises qu'elle n'était pas favorable à la clause de réservation à l'économie sociale et qu'elle considérait cela au départ comme une concurrence déloyale. Il n'est donc pas très étonnant qu'elle ne souhaite pas en faire la promotion.

Finalement le site www.clausessociales.be est maintenu mais il est plus neutre et oriente vers le site de chaque structure de référence. Ainsi, si vous cliquez sur « je suis architecte », vous serez redirigé vers le site web de l'UWA et ainsi de suite.

Le site de la CCW³⁹, qui s'adresse aux entreprises classiques, n'explique que les deux clauses qui les concernent et ne fait toujours pas référence à la clause de réservation. Le site SAW-B⁴⁰ fait de son côté peu référence aux clauses types mises en place par le réseau et continue à mobiliser des instruments préexistants au réseaux et parfois en contradiction.

Au-delà du consensus des représentants des différentes structures qui participent au réseau des facilitateurs, nous ne pouvons ignorer les intérêts propres à chacun des structures et les effets de **dépendance au sentier** à prendre en compte.

Certains instruments préexistants au dispositif compliquent la coordination de la mise en œuvre du nouveau dispositif. C'est notamment le cas du FOREM, par lequel passent encore certains pouvoirs adjudicateurs pour leurs marchés de travaux, alors qu'ils devraient s'adresser à d'autres structures :

« Le FOREM, Olivier, je l'ai croisé il y a 2-3 semaines, et il me dit : écoute Natacha, j'ai des marchés avec des clauses sociales FOREM comme à l'époque. Je l'ai regardé et lui ai dit : Olivier, comment ça se fait ? Il me dit : ce sont des gens qui ont l'habitude de travailler avec nous, qui ont confiance et qui veulent continuer à travailler avec nous. Voilà. Il y a des relations et on ne peut pas faire abstraction de cela. Ce sont des relations qui se sont construites par le passé avec des acteurs avec qui ça s'est bien passé et donc, il y a une prise de risque de la part d'un pouvoir adjudicateur d'adopter un autre dispositif, il ne va pas savoir si c'est aussi performant que ce qu'il a connu que par le passé. Il maintient donc les relations avec l'interlocuteur qu'il connaît. » (Entretien 9)

Les dispositifs, les outils et les liens qui ont été créés avant la mise en place du nouveau dispositif génèrent des « interférences » dans la mise en œuvre du nouvel instrument. Ces anciens instruments sont des ressources que certains acteurs peuvent mobiliser en fonction de leurs intérêts et malgré le consensus établi dans le cadre du nouveau dispositif. Ainsi, nous avons constaté que les discours de certains facilitateurs quand ils sont en dehors du cadre du nouveau dispositif est moins consensuel. Nous interrogeons un acteur du réseau avec une copie de slides d'une présentation animée par un membre du réseau en dehors du cadre du nouveau dispositif :

« [il y a des membres du réseau] qui ont un peu de mal à se conformer à ce qui est demandé, on va dire ça comme ça. Ce qui est très difficile pour certains acteurs, c'est que, nous, nous

³⁹ <http://www.clausessociales.be/home-a.html>.

⁴⁰ <http://www.saw-b.be/spip/Pouvoirs-adjudicateurs>.

souhaitons aller tous dans la même direction, et qu'il y ait une loyauté en disant : on ne peut pas défendre quelque chose en réseau des facilitateurs et défendre exactement l'inverse à l'extérieur, ce n'est pas possible. C'est un souci qu'on est aussi sur le point de résoudre. »
(Entretien 9)

Des instruments fournissent donc à la possibilité à des acteurs d'échapper au consensus établi à l'intérieur du nouveau dispositif des facilitateurs, ce qui complique la coordination des différents rôles et qui démontre que la définition des rôles n'est jamais totalement acquise.

L'étape d'enrôlement est donc marqué à la fois par le poids et les interférences de différents instruments, d'idées et d'intérêts.

5.3.5. La mobilisation des facilitateurs

Une fois les rôles définis et acceptés par le réseau des facilitateurs, dans quelle mesure le public représenté va-t-il suivre « son facilitateur référent » et utiliser les procédures et outils mis en place par le réseau des facilitateurs ?

Lorsque nous réalisons ce travail, le nouveau dispositif a été mis en place récemment et il n'y a pas encore de retour d'expérience permettant d'analyser correctement dans quelle mesure les structures de référence sont représentatifs. Nous nous en tenons donc à partager les informations dont nous avons pris connaissance sur le terrain.

Pour ce qui concerne les Sociétés de Logement de Service Public en région wallonne, nous avons vu que la SWL peut s'appuyer sur une circulaire du Gouvernement qui conditionne l'octroi de subsides importants à l'intégration de clauses sociales.

« La société de logement rédige régulièrement des circulaires à destination des sociétés, parfois informatives, parfois ce sont des injonctions, des directives à suivre. » (Entretien 10)

« [...] il n'y a pas de subvention [si la circulaire n'est pas respectée]. C'est une des conditions. Par ailleurs, le gouvernement par une note officielle oblige aussi les sociétés qui travaillent dans les 8 quartiers en transition – ce sont de grosses opérations immobilières pour lesquelles il y a eu des subventions particulières, comme par exemple la destruction des immeubles Apollo à Charleroi. » (Entretien 10)

La tutelle de la Région Wallonne aidera sans aucun doute à impliquer un grand nombre de SLSP avec le nouveau dispositif, bien que certaines d'entre elles déjà rôdées avec les clauses sociales semblent ne pas tenir compte des « clauses sociales types » mises à disposition par les facilitateurs de clauses sociales. Il faut savoir que la circulaire impose des clauses sociales, mais n'impose pas que celles-ci

soient des clauses sociales types. La SWL n'a pas le pouvoir de l'imposer et ne semble pas motivée à le faire, préférant, comme ils l'ont exprimé, le rôle d'assistant, plutôt que le rôle de contrôleur.

Précisons également que cette obligation ne s'applique qu'à certains types de projets comme « Pivert » ou « Quartiers durables ». Pour les autres marchés les SLSP sont libres de choisir si elles souhaitent intégrer des clauses sociales ou non.

La SWL tente néanmoins d'informer et de sensibiliser les SLSP à l'intérêt des outils mis à disposition par le dispositif lors de réunions périodiques.

Nous n'avons pu interroger l'UWA mais nous avons été informé que la structure de référence pour les architectes se mobilise afin de former ses membres sur les outils du dispositifs et qu'ils intègrent les clauses sociales types dans les cahiers des charges qu'ils rédigeront pour les pouvoirs adjudicateurs :

*« La facilitatrice a entrepris un travail de sensibilisation des architectes. Elle a commencé un road show à partir de septembre pour aller voir toutes les associations d'architectes. De manière prospective, elle va leur expliquer ce que c'est et leur montrer l'intérêt. **Je trouve que c'est une démarche intéressante. C'est la plus proactive.** » (Entretien 9)*

Nous avons réalisé lors de certains entretiens que la représentativité de la fédération SAW-B pose question auprès de certaines entreprises d'économie sociale. Toutes les entreprises d'économie sociale ne sont pas membre de SAW-B. Nous avons interrogé deux entreprises d'économie sociale qui n'étaient pas membres de la SAW-B, mais membres d'autres fédérations d'entreprises d'économie sociale, et elles n'étaient pas informés de l'existence de facilitateurs.

Nous avons également interrogé des intercommunales et des administrations communales qui n'étaient pas informées de l'existence de facilitateurs. Selon les acteurs interrogés, l'UVCW est une structure de référence légitimée par ses membres mais elle prend peu d'initiative pour pousser les villes à intégrer des clauses sociales. Plusieurs communiqués critiquent la charge de travail et les risques supplémentaires que ces clauses génèrent et attirent l'attention sur l'autonomie communale. Ces communiqués laissent entendre le fait que c'est aux pouvoirs locaux de décider si ils souhaitent intégrer des clauses sociales car le Gouvernement wallon ne peut pas les y contraindre. L'UVCW ne s'est pas montrée disponible pour notre demande d'entretien sur le sujet.

« L'union des villes et des communes et la DGO5, leur proactivité se limite à des newsletters ou à des courriers. » (Entretien 9)

Le SPW communique avec les pouvoirs locaux et organise des présentations en intégrant les différents facilitateurs.

Sur base des observations qui ont été faites nous pouvons dire que c'est le poids des institutions et de leurs intérêts qui ont pesé le plus à cette étape du processus.

6. Les effets du dispositif

Au moment où nous avons collectés les informations, il est encore trop tôt pour identifier tous les effets du dispositif, notamment sur les bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes formées. Par conséquent, nous en tenons dans cette section à relater les effets observés sur le réseau d'acteurs impliqués et sur d'autres instruments d'action publique.

6.1. Sur les structures de référence

6.1.1. La Société Wallonne du Logement

Le nouveau dispositif contribue à étendre l'implication de la SWL auprès des Sociétés de Logement de Service Public (SLSP). Le facilitateur les informe et les conseille dans le choix des clauses sociales les plus adaptées à leur contexte (localisation, type de travaux, etc.). Ensuite, sur base d'un outil (tableur) conçu par le réseau des facilitateurs, elle fixe le nombre d'heures de formation qu'une SLSP doit financer pour son marché public sur base des différents postes de travaux à réaliser.

Cet effet est amplifié par la circulaire du Gouvernement Wallon qui impose l'intégration de clauses sociales aux SLSP qui souhaitent bénéficier de certains subsides régionaux importants.

Bien que les 64 SLSP soient légalement libres d'intégrer les clauses sociales qu'elles souhaitent, la SWL peut orienter les choix des clauses types. Celle-ci pourrait par exemple encourager une société de logement à réserver un lot à une entreprise d'insertion ou de travail adapté géographiquement proche du chantier, etc.

6.1.2. La fédération SAW-B

Alors que la fédération SAW-B accompagne et conseille depuis plusieurs années en région wallonne et bruxelloise les pouvoirs locaux dans l'intégration de clauses sociales (helpdesk, conférences, documentation, etc.), le dispositif des facilitateurs ne prévoit aucune interaction directe entre cette structure et les pouvoirs adjudicateurs. S'il s'agit d'une Société de Logement de Service Public (SLSP), elle contactera la SWL. S'il s'agit d'une autre entité publique, le pouvoir adjudicateur pourra contacter l'UVCW (administration communale, CPAS, ...) ou le SPW (intercommunale, ...).

Au sein du nouveau dispositif, la fédération SAW-B est contactée par le facilitateur d'un pouvoir adjudicateur (SWL, SPW, UVCW, UWA) pour un cahier des charges incluant une clause de réservation à l'économie sociale ; par un facilitateur de la CCW quand une entreprise classique candidate au marché souhaite sous-traiter une partie ou toute la formation à une entreprise d'économie sociale ; ou par une entreprise d'économie sociale qui a besoin d'aide pour remettre une offre. Il n'est donc pas prévu que les pouvoirs adjudicateurs s'adressent à SAW-B en direct dans le cadre de ce dispositif. L'implication de SAW-B au sein du dispositif dépend donc des pouvoirs adjudicateurs et de leur facilitateur.

Notons néanmoins que rien n'empêche SAW-B de continuer à conseiller directement les pouvoirs locaux à travers les missions pour lesquelles elle obtient d'autres subsides (exemple : mission de helpdesk subsidié par le Ministre des pouvoirs locaux). Le dispositif mis en place ne s'applique que dans le cadre de marchés de travaux. En dehors de ce cadre, SAW-B continue à être en interaction directe avec les pouvoirs adjudicateurs, par exemple pour les marchés de service.

Le dispositif renforce par contre la fédération en tant que structure de référence pour les entreprises d'économie sociale. En effet, SAW-B n'est pas la seule fédération d'entreprises d'économie sociale. Mais son implication de longue date dans les clauses sociales, ses liens historiques avec différentes institutions et pouvoirs publics ont contribué à rendre la structure incontournable pour **toutes** les entreprises d'économies sociales, qu'elles soient membres de SAW-B ou d'une autre fédération.

« Ils ont eu l'habitude d'offrir une souplesse très large aux pouvoirs adjudicateurs avec lesquels ils travaillent et je pense que c'est difficile pour eux de revenir en arrière en disant que la sous-traitance à l'économie sociale n'est pas prônée par le réseau. » (Entretien 9)

« On a remis les choses au point avec eux, mais on a revu que dans le cadre des marchés de travaux... » (Entretien 9)

« La SAW-B quand ils s'adressent à des pouvoirs adjudicateurs ne le font pas spécifiquement sur des marchés de travaux ou spécifiquement sur des marchés de service. Ils s'adressent à des pouvoirs adjudicateurs sur des marchés de service et de travaux, ce qui les oblige parfois à déployer l'arsenal des possibilités et se concentrer sur les trois clauses pour les marchés de travaux. » (Entretien 9)

Jean-Luc Bodson prévoyait déjà cet effet en 2013 lors des entretiens menés par Céline Funken :

« Tout ça est le résultat d'une recherche et d'analyses de 8 années. Bien entendu, le fait de structurer comme cela aura pour conséquence la perte des parcelles d'opérationnalisation et de pouvoir mais l'ambition doit être beaucoup plus large. » (Funken, 2013 : 94)

Enfin, par son implication dans le réseau des facilitateurs, SAW-B dispose de subsides supplémentaires.

6.1.3. La Confédération Construction Wallonne

En tant que facilitateur dans le nouveau dispositif, la CCW aide les entreprises classiques à répondre aux appels d'offres qui intègrent dans leur cahier des charges des clauses sociales « formation » ou « flexibles ». Dans le cas d'un marché avec une clause formation, les facilitateurs de la CCW contacteront les différents opérateurs de formation faisant partie du dispositif pour trouver un « stagiaire ». Dans le cas d'une clause flexible, ils proposeront à l'entreprise de choisir un opérateur de formation classique ou de déléguer une partie ou l'entièreté de celle-ci à une entreprise d'économie

sociale. Dans ce cas, les facilitateurs de la CCW contactent les facilitateurs de la SAW-B afin de les aider à trouver un « stagiaire ».

Par son implication dans le dispositif des facilitateurs, la CCW offre des services supplémentaires aux entreprises classiques, pour lesquels elle son équipe a été renforcée de deux nouveaux facilitateurs de clauses sociales, financés par la Région Wallonne.

Leur participation régulière aux réunions du réseau leur permet d'être informé de nouveaux appels d'offre et de mieux assister les entreprises candidates.

6.1.4. L'Union des Villes et des Communes Wallonnes

La participation de l'UVCW au dispositif permet à cette structure de pouvoir répondre aux questions des villes qui souhaitent intégrer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux. Mais cela leur permet aussi d'être informé des impacts que cela a sur les villes et renforce leur rôle de « syndicat des villes ».

Ils n'étaient pas disponibles lorsque nous les avons sollicités pour un entretien et plusieurs membres du réseau sous-entendent une participation passive de leur part dans le réseau. Même si c'était la volonté de certains cabinet ministériels dans le passé, ils défendent le droit des pouvoirs locaux à choisir s'ils souhaitent intégrer ou non des clauses sociales et s'opposent formellement à ce que cela leur soit imposé.

Ils pointent notamment dans des communiqués les coûts supplémentaires que l'intégration de clauses sociales génère pour les communes malgré que cela soit facilité par le dispositif.

Contrairement aux autres structures privées, l'UVCW ne dispose pas de subsides spécifiques pour assurer le service de facilitateurs.

6.1.5. La direction des marchés publics de la DGO5 du SPW

Avec les outils mis en place par le réseau des facilitateurs, le rôle de conseiller de la direction des marchés publics de la DGO5 est plus visible auprès des pouvoirs locaux et subsidiant alors que son rôle de tutelle diminue progressivement.

« Sur le portail wallon des marchés publics que les pouvoirs locaux ont l'habitude d'utiliser, il y a une rubrique achats publics durables. Ils peuvent y puiser des informations, de documents types. Et quand ils cliquent sur clauses sociales bâtiment, ils ont les infos concernant le réseau facilitateurs. Là, ils peuvent constater que s'ils ont une question en la matière, ils peuvent nous contacter ou contacter l'union des villes. Cela impacte néanmoins leur charge de travail, car il s'agit d'un dispositif supplémentaire qui vient s'ajouter à d'autres préexistantes. » (Entretien 7)

6.1.6. L'Union Wallonne des Architectes

Le dispositif offre d'une part plus de visibilité à l'UWA et leur permet de se renforcer avec l'engagement d'une ressource supplémentaire financée par la Région Wallonne.

6.2. Sur les pouvoirs adjudicateurs

L'un des objectifs attendu du dispositif par plusieurs acteurs était de résoudre certaines problématiques identifiées avec les instruments précédents, entre autres, le manque d'information des pouvoirs adjudicateurs, la surcharge de travail, la crainte de recours, la génération de surcoûts tant pour les entreprises que pour les pouvoirs adjudicateurs.

Les représentants des pouvoirs locaux en charge des marchés publics avec qui nous nous sommes entretenus⁴¹ avaient peu de connaissances sur les clauses sociales et ne connaissaient pas le dispositif des facilitateurs de clauses sociales.

« Les acheteurs publics sont donc les premiers concernés. Ils sont censés connaître la loi je suppose. S'il y a une volonté de la Wallonie de mettre en avant certaines démarches, je crois que la première chose est d'en faire une publicité. Moi, je n'ai jamais rien reçu là-dessus. »
(Entretien 6)

« Il y a une façon simple d'en faire la publicité. Nous utilisons un logiciel qui est le logiciel de marchés publics 3P. C'est un logiciel belge avec deux versions, francophone et flamande. On est à peu près 1200 ou 1300 à l'utiliser. Des clauses sociales du type de celles dont je parlais, quand on fait un cahier des charges, automatiquement il les intègre, elles apparaissent. Donc des clauses sociales en matière d'utilisation de personnel venant d'Europe ou hors Europe sont reprises en standard dans le cahier des charges. Je n'ai jamais rien vu d'autres. » (Entretien 6)

Un an plus tard, l'avis⁴² de l'UVCW publié en juin 2016 indique qu'il n'y a pas d'évolution significative au niveau de la communication :

« Par ailleurs, la sensibilisation des pouvoirs locaux aux clauses sociales ne paraît pouvoir être effectivement accomplie que dans la mesure d'une campagne de communication structurée et d'envergure et dans celle de formations gratuites. » (Van Rilaer, 2016)

C'est également ce que nous percevons encore sur le terrain aujourd'hui. Le nouveau dispositif vient s'ajouter à d'autres instruments existants, et propose de nouveaux outils comme les clauses types et l'arbre décisionnel⁴³, qui ne s'appliquent qu'aux marchés de travaux.

⁴¹ Voir Annexes : entretiens 1, 5, 6. Il s'agit d'un responsable juridique et un directeur des achats dans une grande intercommunale liégeoise et d'une responsable des marchés publics pour une commune en province de Liège.

⁴² <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,6519.htm>.

⁴³ Voir Annexes.

Selon la SWL et l'UVCW l'intégration de clauses sociales génère des surcoûts pour les pouvoirs adjudicateurs. En effet, ce sont les pouvoirs adjudicateurs qui financent les formations des stagiaires imposées aux entreprises adjudicataires⁴⁴ :

« Toutefois, l'imposition de clauses sociales obère l'autonomie communale des pouvoirs locaux, mieux à même d'apprécier, en fonction de leurs propres contingences, leurs nécessités et priorités, outre qu'elle pèse sur les finances locales. Elle conduit aussi à alourdir les tâches administratives qui leur incombent. L'UVCW n'est donc pas favorable à l'obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics des pouvoirs locaux. L'octroi d'un incitant financier complémentaire constitue une voie conduisant à la promotion des clauses sociales. »⁴⁵

Selon le guide des clauses sociales du réseau (SPW,2015) ce surcoût pour le pouvoir adjudicateur ne devait pas dépasser 1% de la valeur totale du marché de travaux. Mais un premier effet inattendu se produit :

« Pour l'instant, la grande question, c'est plus par rapport au fait qu'on a appris entre temps que le montant qu'on mettait pour la formation était soumis à la TVA. Au départ, c'était déjà un montant qui venait grever notre budget, les financements disponibles. Ajouter une TVA là-dessus de 21 %, ça vient alourdir encore plus. [...] mais on est en pleine discussion. Il y a ceux qui disent, parce que ce n'est pas leur budget, que le pouvoir adjudicateur prend en charge, ce qui est le cas de la CCW forcément et de la SAW-B. Et nous, on dit : non, soit on revoit à la baisse le nombre d'heures, on revoit les coefficients ou alors on refait un calcul du forfait et chacun prend en charge le surcoût, parce que sinon, pour nous c'est trop. En fonction du type de travaux, le nombre d'heures peut parfois être vraiment important et le montant important. Ça, sur le budget, c'est intenable. Parfois pas, c'est... je ne vais pas dire insignifiant, mais ce n'est pas un gros souci par rapport au montant du marché et parfois, si, c'est un gros montant, et ce, en fonction du type de travaux [...] j'en ai déjà qui m'ont téléphoné en me disant : vous êtes sûre ! Vous avez bien calculé. On a beau refaire le calcul, voilà. D'où ma position maintenant de dire, dès qu'il y a plusieurs travaux – j'en ai discuté avec Natacha ou UWA, je n'ai pas décidé ça toute seule – entreprise générale, parce que les heures sont moins importantes, donc le budget est moins important aussi. » (Entretien 10)

Les Sociétés de Logement de Service Public envisagent de combler le surcoût imprévu par une diminution des heures de formation et l'UVCW pointe ce surcoût pour argumenter son opposition à l'intégration systématique de clauses sociales dans les marchés publics des villes ou communes.

⁴⁴ L'entreprise adjudicataire est celle qui remporte le marché.

⁴⁵ <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,6519.htm>.

6.3. Sur les entreprises d'économie sociale

Dans le cadre du dispositif, les entreprises d'économie sociales ne peuvent être candidates à un appel d'offre que lorsque le cahier des charges inclus une clause de réservation de marché ou de lot⁴⁶ à une entreprise d'économie sociale.

La clause sociale « formation »⁴⁷ et la clause « flexible »⁴⁸ ne permet pas aux entreprises d'économie sociales de remettre une offre au pouvoir adjudicateur. Au mieux, ils seront sous-traitants de l'entreprise adjudicataire qui choisit de sous-traiter une partie des prestations de formation à une entreprise d'économie sociale.

Nous pouvons en déduire que dans le contexte des marchés de travaux ce dispositif tend à cloisonner les entreprises d'économie sociale des entreprises classiques. Car légalement, rien n'empêche une entreprise d'insertion, qui est également une entreprise privée, de répondre directement à l'appel d'offre d'un pouvoir adjudicateur. Et cela peu importe qu'il y ait des clauses sociales ou non. Il s'agit du résultat d'un consensus entre les entreprises classiques qui considèrent que les entreprises d'économie sociales ne doivent pas entrer en concurrence avec elles et l'expertise complémentaire qu'apportent les entreprises d'économie sociale dans l'intégration de personnes éloignées du marché de l'emploi.

Pour profiter des avantages mis en avant par le dispositif (assistance des facilitateurs, blanc-seing des tutelles, clauses sécurisées, capacité de main d'œuvre, garantie d'exécution des clauses, certificats de bonne exécution, etc.), les pouvoirs adjudicateurs devront se conformer aux règles du nouveau dispositif.

« Les instruments déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, les instruments permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible [...] » (Boussaguet, 2014).

D'un autre côté, avoir un facilitateur qui participe aux réunions du réseau permet d'identifier des marchés auxquels ils pourraient participer en complémentarité des entreprises classiques dont ils n'auraient peut-être pas eu connaissance. Cela pourrait donc générer plus d'opportunités pour les entreprises d'économie sociale.

6.4. Sur les entreprises de construction

Lorsqu'une entreprise classique du bâtiment souhaite remettre offre pour un marché avec des clauses sociales, elle peut maintenant solliciter gratuitement l'aide des facilitateurs de la CCW. Ces derniers,

⁴⁶ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/informations-generales/pratiques-de-marche/clauses-sociales-batiments/la-reservation-de-marche-de-lot-s.html>.

⁴⁷ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/informations-generales/pratiques-de-marche/clauses-sociales-batiments/la-clause-sociale-de-formation.html>.

⁴⁸ <http://marchespublics.cfwb.be/fr/informations-generales/pratiques-de-marche/clauses-sociales-batiments/la-clause-sociale-flexible.html>.

financés par les Gouvernement wallon, l'assisteront dans la recherche de « stagiaires » disponibles et adéquats ou la justification de non applicabilité de la clause en cas par exemple de non disponibilité de stagiaires adéquats au type de besoin.

En passant par le dispositif, l'entreprise se verra rembourser les coûts de formation associés au marché. Le coût de main d'œuvre de l'apprenant est totalement pris en charge par le pouvoir adjudicateur. Le nouveau dispositif permet aussi aux entreprises de placer des stagiaires qu'elles auraient déjà en charge. Elles peuvent le placer sur le chantier et les coûts de formation durant la période des prestations associées au marché seront remboursés par le pouvoir adjudicateur.

Pour bénéficier de l'aide et des outils du dispositif, l'entreprise devra s'engager sur la présence d'un tuteur **francophone** pour encadrer le stagiaire sur le chantier, ce qui pourrait limiter la concurrence internationale. Le dispositif complique donc l'accès aux entreprises classiques qui n'ont pas d'ouvrier maîtrisant le français pour encadrer le stagiaire, ce qui, selon les personnes interrogées, se produit fréquemment sur de grands chantiers publics.

Dans le cas d'une clause flexible, l'entreprise, si elle le souhaite, peut déléguer toute ou une partie de la formation à une entreprise d'économie sociale. Les facilitateurs aideront également l'entreprise à transmettre les bons documents aux pouvoirs adjudicateurs afin qu'elle obtienne un certificat de bonne exécution de la clause sociale qui pourrait servir de critère de sélection dans de futurs marchés avec clauses sociales.

Tout est prévu dans le dispositif pour que la prise en charge de la formation d'un stagiaire sur un chantier génère le moins de contrainte possible pour les entreprises classiques **waltonnes**.

Enfin, le dispositif tend à éviter de mettre en concurrence les entreprises candidates sur base des efforts de formation qu'elles prennent en charge. Aucune clause type dans ce dispositif ne permet de valoriser les efforts d'insertion en tant que critère d'attribution. Le principal critère de comparaison reste le prix !

6.5. Sur les bénéficiaires

Au moment où nous avons collecté les informations, aucun marché ayant utilisé le dispositif n'a été exécuté jusqu'à son terme (fin du chantier). Nous n'avons aucune information sur les résultats pour les bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes qui ont été formées sur chantier grâce au dispositif. Le nombre d'heures de formation qui ont été données et le taux d'intégration sur le marché de l'emploi nous sembleraient être des indicateurs intéressants.

Nous savons néanmoins que le dispositif permet aux stagiaires de se former en entreprise sur un vrai chantier et que ce dispositif leur permettra de démontrer leurs compétences à un potentiel employeur.

Nous avons également appris que les indicateurs de l'ancien dispositif mis en place en 1996 avec le FOREM, la CCW et la cohésion sociale avaient montré de bons résultats :

« Ça a vraiment montré des résultats intéressants sur le plan des bénéficiaires à qui on offrait une formation en entreprise. Ensuite, la majorité des gens trouvait un emploi dans les six mois. »
(Entretien 9)

Par « bon résultat », il faut comprendre qu'une personne formée a pu trouver un emploi dans une entreprise classique.

6.6. Sur la mise en œuvre de la norme européenne

L'objectif du nouveau dispositif étant de simplifier l'intégration de clause sociales, quels sont ses effets sur la mise en œuvre de la directive européenne qui les définit ?

Certains outils développés par les acteurs dispositif, comme l'*arbre décisionnel*⁴⁹ et les *clauses sociales types* orientent les pratiques des adjudicateurs pour peu qu'ils soient informés et qu'ils choisissent d'utiliser le dispositif. Il est important de préciser que cela se fait sur base volontaire, car bien que SLSP soient contraintes via une circulaire d'intégrer des clauses sociales, nous avons pu constater qu'elles peuvent le faire en dehors du dispositif. Certaines d'entre-elles ont leurs habitudes et n'intègrent pas forcément le nouveau dispositif.

En cas d'utilisation du dispositif, les possibilités offertes par la législation sont donc limitées par ces outils. Alors que la loi permet de mettre en concurrence les entreprises sur base de critères sociaux, les acteurs du dispositif se sont entendus pour ne pas le proposer au sein du dispositif. Pour toutes les personnes interrogées, le seul critère de comparaison reste principalement le prix :

« On a deux clauses sociales types d'exécution : elles sont déjà incluses dans le cahier spécial des charges. **L'entreprise remporte le marché pour le prix le plus bas le plus souvent, mais elle doit quand même exécuter la clause sociale, mais elle n'aura pas remporté le marché grâce à la clause sociale.** » (Entretien 4)

Cette analyse se confirme quand les facilitateurs décrivent leur rôle. Aucun facilitateur interrogé n'a une formation juridique si bien qu'ils connaissent peu la législation et ce qu'elle autorise. Leur mission est principalement d'informer et d'aider les pouvoirs adjudicateurs et les entreprises à utiliser les outils du dispositif.

« On n'est pas compétent s'ils ont des questions juridiques ou techniques. On est vraiment compétents s'ils ont des questions sur la soumission par rapport aux clauses sociales. Normalement, à ce stade-là, c'est censé être des informations sur ce qu'est une clause sociale, on répond alors ce que c'est. Sur la rédaction, il peut y avoir des oublis, dans ce cas, on dit à l'entreprise, allez voir dans le métré, normalement il est mis clause sociale formation, heures,

⁴⁹ Voir annexes.

coûts. Cette information doit encore être marginale parce que ce n'est pas notre mission. Mais, c'est déjà arrivé qu'on donne des informations un peu plus techniques sur le remplissage. »
(Entretien 4)

D'autres instruments vont également intégrer des outils du nouveau dispositif et renforcer ses effets. C'est par exemple le cas du cahier des charges Type-Bâtiments 2022⁵⁰ et de son logiciel gratuit associé VitruV :

« Maintenant, on est en train d'intégrer dans ce programme VitruV les 3 clauses sociales qui ont été retenues par le réseau des facilitateurs clauses sociales de manière à ce que le pouvoir adjudicateur, quand il prépare son cahier des charges, choisisse les options qu'il a en matière de clauses sociales. » (Entretien 8)

« Un programme de formation va démarrer au mois d'octobre en lien avec le cahier des charges type bâtiment. [...] ça (les clauses types) doit être transféré dans l'outil informatique qui permet ensuite de donner l'information à l'outil informatique. » (Entretien 9)

« La formation cahier des charges type va s'adresser à tout le monde. Pour l'instant, c'est majoritairement des pouvoirs adjudicateurs locaux qui viennent. Si on met un module clauses sociales, clauses administratives, on va avoir à la fois des architectes, des pouvoirs locaux, des pouvoirs régionaux. » (Entretien 9)

Néanmoins, la finalité des clauses sociales reprises dans les directives européennes est de contribuer à d'avantage d'intégration sociale et socio-professionnelle.

⁵⁰ <http://batiments.wallonie.be> : référence en Wallonie pour l'établissement de Cahiers Spéciaux des Charges de qualité dans la prescription de travaux de constructions ou rénovations de bâtiments.

Conclusion

Nous avons analysé la mise en œuvre du dispositif « Facilitateurs de clauses sociales » en mobilisant plusieurs concepts théoriques. D'une part le concept d'*instrument d'action publique* qui se concentre sur le processus de construction et les effets générés par l'instrument, d'autre part le processus de *traduction* combiné au « *modèle des 3 i* » afin de nous aider à structurer notre analyse tout en étant attentif à toutes les dimensions pouvant intervenir la mise en œuvre d'un tel dispositif.

Que ressort-il de cette analyse ?

Lors de la **sélection des parties prenantes**, les **intérêts** du Gouvernement wallon ont pesé dans le choix des parties à impliquer dans le dispositif. Plutôt que de créer de nouvelles structures comme cela a été fait pour le dispositif équivalent en France, le Gouvernement wallon a préféré s'appuyer sur des structures préexistantes afin de réduire les dépenses, et de capitaliser sur l'expérience et la légitimité acquise par ces dernières.

D'autres **instruments** vont également peser dans le choix des acteurs à impliquer. C'est le cas de la première Alliance Emploi-Environnement, un autre instrument d'action publique dont émane la création d'un réseau de facilitateurs, mais également du cahier des charges type-bâtiment 2022 (CCTB), du logiciel VitruV, du dispositif créé en 1996 par le FOREM, etc.

La configuration de certaines **institutions** a également orienté certains choix. Le ministre des pouvoirs locaux est l'ancien président de l'Union des Villes et des Communes Wallonnes et est encore très proche de cette structure. Le ministre de l'énergie, est également ministre du développement durable et du logement au moment de la création du dispositif. Cela a permis de développer des synergies importantes entre les investissements dans les logements publics et le développement durable, mais aussi d'impliquer par exemple la Société Wallonne du Logement de manière très active. Les tutelles administratives définies par le Gouvernement Wallon et les liens historiques entre les différentes institutions ont également contribué à l'implication de plusieurs structures.

La démarche participative et le fonctionnement en réseau appliquent l'**idée** du développement durable et de la démocratie participative déjà présents dans les textes de l'alliance emploi-environnement et du plan Marshall 2.vert.

Afin que le dispositif soit perçu comme un *point de passage obligé* par les acteurs à impliquer, l'analyse des résultats d'autres **instruments** a été partagée et a permis d'inventorier les problèmes que le nouveau dispositif pourra résoudre.

L'**idée** de lutter contre une **concurrence déloyale**, de réduire les risques de recours juridiques, de faciliter les procédures et de participer au développement socio-économique **wallon** vont ainsi motiver les acteurs à s'impliquer.

Les synergies entre différents **instruments** existant et la légitimité de certaines structures en tant que structure référente vont également pousser certains acteurs à s'impliquer.

Le besoin de davantage de légitimité de certaines structures de référence vis-à-vis de leurs membres va les motiver à participer activement au processus de co-construction. Les structures de référence privées (CCW, SAW-B, UWA) bénéficieront de subsides afin d'assurer leur mission de facilitateurs.

Les réunions récurrentes organisées par la cellule de Développement Durable du SPW et les comités de pilotages ont permis d'arriver à un consensus sur la manière de fonctionner. Des outils comme le portail, l'arbre décisionnel et les clauses types ont été réalisés et participent à fixer le rôle de chacun des intervenants au sein du nouveau dispositif.

En plus du processus de construction, la sociologie des instruments nous invite aussi à analyser les effets du nouveau dispositif.

Le dispositif renforce indéniablement la légitimité de la plupart des structures de référence auprès de leurs membres, mais aussi des non membres. Ainsi par exemple, la fédération SAW-B devient la structure de référence des entreprises d'économie sociale alors qu'elle ne représente qu'une fédération parmi d'autres. Sa longueur d'avance sur le sujet des clauses sociales et son réseau de partenaires y ont certainement contribué. D'un autre côté, elle n'est plus la structure de référence des pouvoirs locaux au sein de ce dispositif pour les marchés de travaux alors qu'elle l'est depuis de nombreuses années pour tous les types de marchés.

Le dispositif a donc généré des **déplacements** dans les missions de certaines structures impliquées. Mais elle a également généré des **déplacements d'idées** ou de positions qui ont été relevés notamment en comparant les entretiens que nous avons réalisés avec ceux menés dans des travaux préalables que nous avons pu consulter. Ces déplacements ont également été identifiés lors de certaines présentations en dehors du cadre du dispositif.

Bien que les clauses sociales soient perçues par les entreprises classiques comme une contrainte supplémentaire à celle des marchés publics, l'aide apportée par le dispositif est appréciée. L'implication de la confédération de construction wallonne au sein du dispositif permet aux entreprises classiques de ne pas devoir financer les coûts de formation associées aux clauses sociales, de réduire la concurrence internationale, de réduire la concurrence avec les entreprises d'économie sociale. En effet, ce sont les entreprises classiques qui décident si elles travaillent directement avec un opérateur de formation ou si elles sous-traitent à une entreprise d'économie sociale.

L'effet sur les pouvoir adjudicateurs se révèlent encore assez faibles au moment où nous avons collectés les informations. Les pouvoirs adjudicateurs interrogés sont peu informés sur le dispositif. Il s'agit principalement d'administrations communales et d'intercommunales, qui n'ont aucune obligation d'intégrer des clauses sociales. Les communiqués de l'union des villes et des communes wallonnes

confirme un manque de soutien du Gouvernement wallon à ce niveau dans certains communiqués de presse. Un effet que nous a également décrit la Société Wallonne du Logement, pouvoir adjudicateur le plus impliqué par le dispositif, est le surcoût généré par la prise en charge des coûts de formation par le pouvoir adjudicateur.

Au sein du dispositif, les entreprises d'économie sociale ne répondent plus directement à l'appel d'offre d'un pouvoir adjudicateur, sauf s'il s'agit d'un marché avec une clause de réservation à l'économie sociale. Cette clause se limitant à des marchés ou des lots d'un montant limité.

Concernant les bénéficiaires, aucun indicateur n'est encore disponible à ce stade. Des indicateurs d'instruments préexistants et ayant inspiré la création du nouveau dispositif, indiquent néanmoins que les stagiaires formés sur chantier trouvent plus facilement un emploi.

Le dispositif est-il un levier ou un instrument de résistance à l'intégration de considérations sociales permise par la directive européenne des marchés publics ?

Rappelons d'abord que le dispositif ne s'applique qu'aux marchés de travaux alors que la directive européenne s'applique également aux marchés de services et de fournitures. Nous ne pourrions donc donner notre avis sur la question que sur l'analyse réalisée dans ce cadre.

L'utilisation des outils proposés par le nouveau dispositif, qui apporte des avancées par rapport aux problèmes et freins identifiés dans d'autres dispositifs préalables, reste toujours un choix à la discrétion du pouvoir adjudicateur⁵¹. En effet, l'intégration de clauses sociales n'est imposée qu'aux sociétés de logements publics qui participent à certains programmes de financement. Certaines d'entre-elles bénéficient aussi de ces financements en intégrant des clauses sociales mais sans passer par le dispositif analysé.

Il faudra donc encore convaincre les pouvoirs locaux de s'inscrire dans la démarche. La stratégie du Gouvernement Wallon face à la « sacro-sainte » autonomie communale défendue par « leur syndicat ⁵²», l'Union des Villes et des Communes wallonnes, se fonde sur l'**exemplarité**. Si le dispositif offre de bons résultats avec les chantiers des Sociétés de Logement de Service Public, il sera plus facile de convaincre d'autres pouvoirs adjudicateurs. L'intégration des outils du nouveau dispositif dans d'autres instruments préexistants, ou la complémentarité avec d'autres instruments (circulaires, subsides conditionnés, etc.) favorisent aussi peu à peu l'intégration de clauses sociales.

Cependant, même s'il est plus simple d'intégrer certaines considérations sociales avec les outils développés par le dispositif, les pouvoirs locaux tirent la sonnette d'alarme sur les coûts supplémentaires que cela génère. Une solution proposée par un facilitateur est de réduire le nombre d'heures de formation

⁵¹ L'acheteur public.

⁵² C'est ainsi que des acteurs régionaux ont décrit l'UVCW.

pour limiter les coûts à charge du pouvoir adjudicateur. Certaines solutions de contournement permettent à des pouvoirs adjudicateurs de bénéficier de subsides sans passer par le dispositif et sans prendre à leur charge les coûts de formation des entreprises.

L'origine principale de ce surcoût est le choix **consensuel** de ne pas faire supporter les coûts de formation aux entreprises pour les raisons expliquées dans notre analyse. C'est ce qui justifie également l'absence d'une quatrième clause type permettant de mettre les entreprises en compétition sur base des efforts qu'elles réalisent.

En d'autres termes, ce sont les **pouvoirs locaux** (et donc les citoyens) qui payeront pour pallier aux conséquences de la concurrence internationale des entreprises sur le marché de **l'emploi local**.

L'approche nous paraît en totale adéquation avec l'orientation des politiques publiques de l'emploi de l'Union Européenne. Celles-ci consacrent beaucoup d'efforts et de moyens pour rendre les personnes inactives plus « employables » (Oriane, 2005). Le dispositif s'intègre parfaitement dans la mise en œuvre des politiques publiques d'*activation*. C'est-à-dire l'activation des dépenses de l'Etat afin d'assurer une gestion proactive des risques sociaux mais également des individus concernés par ces dépenses, d'une part les bénéficiaires, et d'autre part les professionnels chargés de mettre en œuvre les politiques publiques. (Oriane, 2005)

Le dispositif est en quelque sorte une nouvelle version de l'ancien dispositif initié par le SPW, la CCW et le FOREM en 1996, qui s'ouvre à l'économie sociale sans qu'elle ne vienne concurrencer, d'une manière jugée déloyale pour certains, les entreprises classiques. L'objectif est clairement de profiter des investissements dans la rénovation de bâtiments publics et des synergies que cela permet pour rendre actives des personnes inactives. Reste à savoir si ces personnes resteront actives de manière durable...

Bibliographie

BALME Richard, BROUARD Sylvain, 2005, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, pp155-187.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses des Sciences Po, Paris.

CALLON Michel, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n°36, pp169-208.

DAHL Robert A., LINDBLOM Charles, 1953, "Politics, Economics and Welfare", New Brunswick, Transaction Publishers, p. 5-6.

FERIR Anne, 2011, « Les clauses sociales dans les marchés publics en tant que levier de politique d'emploi : Analyse critique d'une cartographie des acteurs de terrain en Région Wallonne et de Bruxelles-Capitale », *Mémoire de la Faculté de droit et science politique*, Université de Liège.

FRIEDBERG Erhard, 1988, *L'analyse sociologique des organisations*, Revue Pour, n°28, Paris.

FUNKEN Céline, 2013, « Les clauses sociales dans les marchés publics : analyse européenne d'une politique publique en vue de la promotion de l'économie sociale. », *Mémoire en Sciences de Gestion*, HEC, Université de Liège.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, 2014, « *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets* », Presses de Sciences Po, Paris.

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, 2012, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, pp5-22.

ORIANNE Jean-François, 2005, « L'Etat social actif en action : troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage », « L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ? », *Travail et Société*, pp179-207.

ORIANNE Jean-François, 2010, « Dialogue social et changement institutionnel. Le cas de la mise en œuvre d'une directive européenne. », *Droit et Société*, vol. 75, pp381-407.

PALIER Bruno, Bonoli Giuliano, 1999, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3, pp399-420.

PALIER Bruno, SUREL Yves, 2005, *Les « trois i » et l'analyse de l'Etat en action*, Revue française de science politique, volume 55 n°1, pp7-32.

SUREL Yves, 1998, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n°87, pp161-178.

VAN CAMPENHOUDT Luc, QUIVY Raymond, 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris.

Documents non scientifiques

- CESW, 2011, « Avis d'initiative n°6 du Conseil wallon de l'économie sociale relatif à l'utilisation des considérations sociales et environnementales dans les marchés publics ».
- Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles – Secrétariat Général, 2014, « La réforme des marchés publics ».
- Service Public Wallonie, 2011, « Première Alliance Emploi-Environnement », SPW Editions.
- Service Public Wallonie, mars 2014, « Première Alliance Emploi-Environnement : Rapport de mise en œuvre », SPW Editions.
- Service Public Wallonie – Développement Durable, 2015, « Les clauses sociales dans les marchés de travaux-bâtiments », SPW Editions.
- SPP Intégration sociale, 2013, « Guide pédagogique et juridique des clauses sociales en Belgique ».
- Van Rillaer Marie-Laure, UVCW, juin 2016, « Clauses sociales dans les marchés de travaux: l'avis de l'UVCW quant à l'implémentation aux pouvoirs locaux ».

Sites Web

- Alliances Villes Emploi (France), 2015, URL : <http://www.ville-emploi.asso.fr>
- Cahier des charges Type-Bâtiment 2022, 2015, URL : <http://batiments.wallonie.be>
- Commission économique et sociales de Wallonie, 2015, URL : <http://www.cesw.be>
- Confédération Construction Wallonne, 2015, URL : <http://www.confederationconstruction.be>
- Fédération SAW-B, 2015, URL : <http://www.saw-b.be>
- FOREM, 2015, URL : <http://www.leforem.be>
- Portail des marchés publics en Région Wallonne et en Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015, URL : <http://marchespublics.cfwb.be>
- Société Wallonne du Logement, 2015, URL : <http://swl.be>
- Service Public de Wallonie (guide des institutions), 2015, URL : <http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/15955>
- Union Wallonne des Architectures, 2015, URL : <http://uwa.be>
- Union des villes et des communes wallonnes, 2015, URL : <http://uvcw.be>

Législation

- Directive 2004/18/CE du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004
- Décret du 31 janvier 2013 : code de démocratie locale et de la décentralisation
- Loi belge du 15 juin 2006 – « loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services »

Annexes

- Annexe 1 : Aperçu de la grille d'analyse
- Annexe 2 : Coordonnées des facilitateurs de clauses sociales
- Annexe 3 : Arbre décisionnel
- Annexe 4 : Exemple de clause type « formation »
- Annexe 5 : Entretiens retranscrits (**confidentiel**)

Annexe 1 : Grille d'analyse

	Source	Idées	Intérêts	Institutions Instruments	CCW	SAW-B	SPW DD
Parties prenantes	Plan alliance emploi-environnement (p.14,15,...)	Processus participatif, développement durable					
Parties prenantes	Entretien 4 (CCW)		Eviter surcoût pour les entreprises				
Parties prenantes	Entretien 7 (SAW-B)			Path dependance, instruments préexistants			
Clauses types	Entretien 4 (SAW-B)		Pas de clause sociale en critère d'attribution				
Intégration obligatoire de clauses sociales	Mémoire Céline Funken	Déplacement SAW-B					
Rôle dans le réseau	Entretien 4 (CCW)				Membre du CA Forem		Leader, coordinatrice
Rôle dans le réseau	Entretien 9 (SPW DD)			Cahier des charges type, alliance emploi-environnement			

Annexe 2 : Coordonnées des « facilitateurs clauses sociales »

Les facilitateurs clauses sociales sont à la disposition des différentes parties prenantes d'un marché intégrant une clause sociale pour les accompagner à tous les stades du marché. Ils appartiennent aux structures de référence « classiques » des différents partenaires. Les facilitateurs clauses sociales vous assurent un **premier contact endéans les 3 jours**.

1.1 Coordonnées des facilitateurs clauses sociales pour les pouvoirs adjudicateurs

1.1.1 Pour le SPW et les OIP régionaux



Service Public de Wallonie

Service public
de Wallonie

Secrétariat général - Direction des Marchés publics clausessociales@spw.wallonie.be

1.1.2 Pour les Sociétés de Logement de Service public



Société Wallonne du Logement

Direction Marchés publics et Droit immobilier clausessociales@swl.be

1.1.3 Pour les pouvoirs locaux

- Pour tous les Pouvoirs locaux



Service public
de Wallonie

Service public de Wallonie

Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs Locaux, de l'Action sociale et de la Santé (DGO5) - Direction du Patrimoine et des Marchés Publics

marchespublics.pouvoirslocaux@spw.wallonie.be

- Pour les Villes et Communes de Wallonie



Union des Villes et des Communes de Wallonie

Cellule Marchés publics marchespublics@uvcw.be

081/24.06.75

1.2 Coordonnées des facilitateurs clauses sociales pour les auteurs de projets



Union wallonne des Architectes

clausessociales@uwa.be

1.3 Coordonnées des facilitateurs clauses sociales pour les entreprises

1.3.1 Pour les entreprises « classiques »



Confédération Construction wallonne clausessociales@ccw.be
02/545.59.54 ou 02/545.59.55

1.3.2 Pour les entreprises d'économie sociale



Solidarité des Alternatives wallonnes et bruxelloises

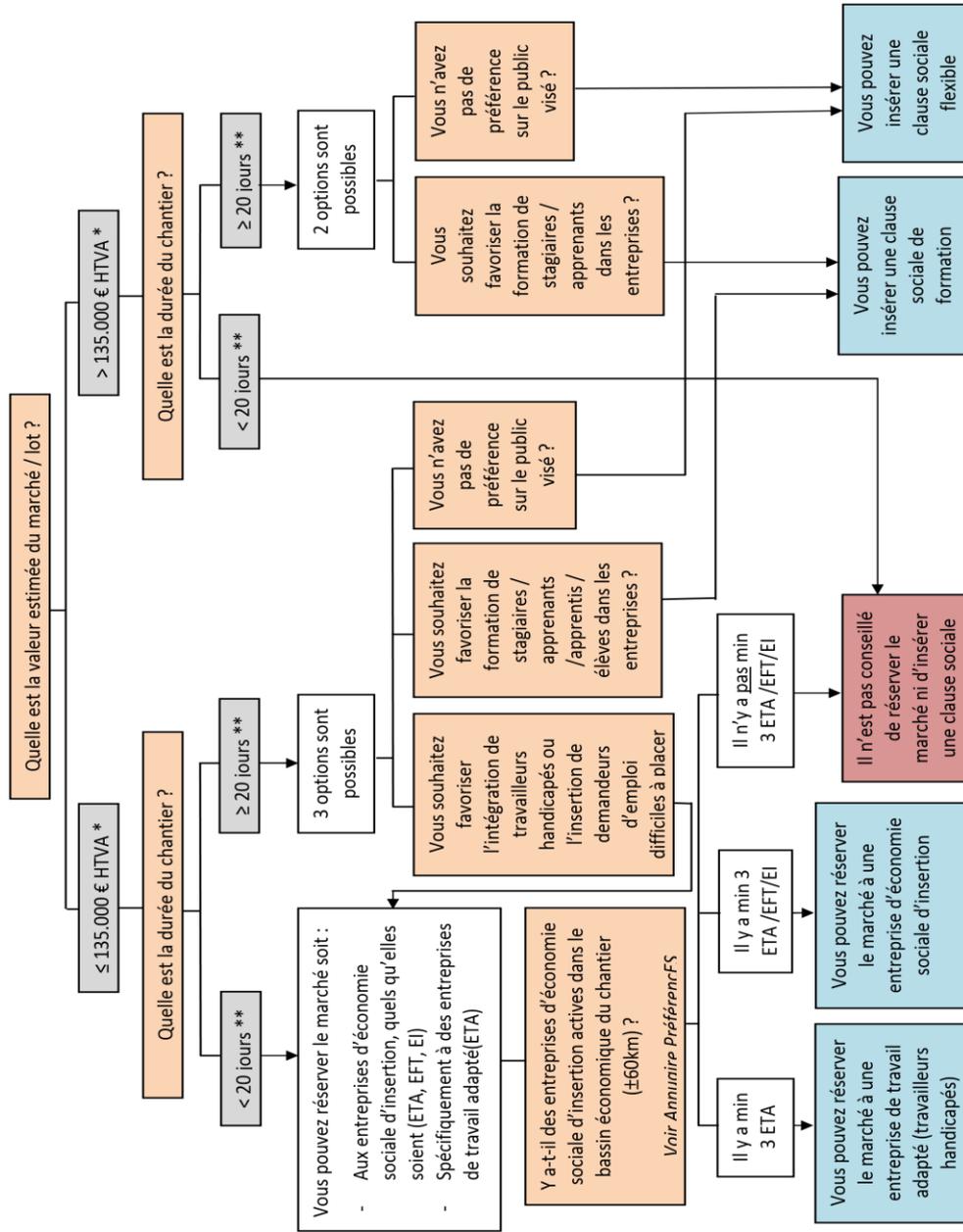
clausessociales@saw-b.be

071/53.28.30

Annexe 3 : Arbre décisionnel

Outil d'aide à la décision à destination des pouvoirs adjudicateurs (déc 2014)

Insertion de clauses sociales dans les marchés publics de travaux – bâtiments



Annexe 4 : Exemple de clause type « formation »

À insérer sous le titre « dérogation au RGE »

Dérogation à l'article 51 du RGE :

Sans préjudice du prélèvement d'une pénalité spéciale pour inexécution partielle de la clause sociale (exécution supérieure à 10% mais inférieure ou égale à 90%), le pouvoir adjudicateur remet intégralement la pénalité spéciale de 5% dès l'instant où l'adjudicataire démontre que la clause sociale de formation a été exécutée pour plus de 10% de l'effort exigé dans le cahier spécial des charges.

Dans ces hypothèses, le pouvoir adjudicateur restituera intégralement la pénalité de 5 %, et non partiellement comme l'indique l'article 51 du RGE, afin d'encourager le secteur privé dans l'exécution des clauses sociales. Le pouvoir adjudicateur libèrera d'ailleurs cette pénalité dès l'instant où l'adjudicataire démontre que la clause sociale de formation a été exécutée pour plus de 10% de l'effort exigé dans le cahier spécial des charges, et non comme le mentionne l'article 51 du RGE, après paiement du solde ou du paiement unique du marché car la pénalité spéciale de 5% est très importante et potentiellement préjudiciable à l'adjudicataire.

Dérogation à l'article 78, §3 du RGE :

Sans préjudice de l'obligation de tenir, à un endroit du chantier, à la disposition du pouvoir adjudicateur, la liste du personnel occupé sur chantier, l'adjudicataire transmettra au pouvoir adjudicateur les listes quotidiennes du personnel formé sur chantier, à l'échéance de la moitié du délai contractuel fixé pour l'exécution du marché et lors du décompte final.

Le contrôle de la liste du personnel occupé vise à identifier d'éventuelles fraudes à la législation sociale et intéresse donc les inspecteurs et contrôleurs sociaux alors que la liste du personnel formé vise à contrôler le respect de la condition d'exécution du marché relative à la clause sociale et intéresse le fonctionnaire dirigeant du marché. Les buts et destinataires de ces listes sont différents et il importe que le pouvoir adjudicateur puisse rapidement contrôler la présence de personnes formées sur chantier, sur base d'un relevé synthétique, sans devoir se présenter sur chantier.

À insérer sous le titre « objet du marché » de votre CSC

Dans le cadre du présent marché, le/la [nom du pouvoir adjudicateur] souhaite renforcer la cohésion sociale et le développement durable en réalisant un effort de formation.

À insérer sous le titre « conditions d'exécution » de votre CSC

Clause sociale de formation

En application de l'article 40 de loi du 15.06.2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, l'adjudicataire s'engage à mener, dans le cadre de l'exécution du marché, des actions de formation professionnelle de jeunes qu'ils soient ou non soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, de demandeurs d'emploi ou de toute personne n'étant plus soumise à l'obligation scolaire, pour une durée de XX heures.

L'adjudicataire est libre de choisir, parmi les différents types de formations proposés en annexe 1 du présent cahier spécial des charges, le/les régime(s) de formation qu'il souhaite mettre en place en exécution de la présente clause.

Mise en œuvre

Afin d'être informé et conseillé sur les différents moyens de satisfaire à la clause sociale, l'adjudicataire peut contacter le facilitateur clauses sociales « entreprise » à l'adresse clausesociales@ccw.be. L'annexe 2 du cahier spécial des charges précise les missions dudit facilitateur.

2.1. *Condition de mise en œuvre*

L'adjudicataire qui s'inscrit déjà dans un processus de formation avec un demandeur d'emploi ou un apprenant avant la conclusion du marché, peut faire valoir à titre d'exécution de la clause sociale de formation, le nombre d'heures de prestation que ledit personnel effectuera dans le cadre de l'exécution du présent marché. Dans ce cas, l'adjudicataire ne pourra prétendre à aucun paiement pour les heures de formation effectuées par ces demandeurs d'emploi/apprenants.

L'exécution de la clause sociale de formation ne pourra, en aucun cas, contraindre l'adjudicataire à accueillir un demandeur d'emploi ou un apprenant pour une durée supérieure à celle prévue pour l'exécution du marché.

2.2. *Conditions d'encadrement*

L'adjudicataire s'engage à respecter ou à faire respecter par ses sous-traitants, les conditions d'encadrement suivantes :

- La formation sera de minimum 20 jours par personne formée en vertu de la clause sociale de formation ;
- Un tuteur qualifié pour le métier faisant l'objet de la formation encadrera le bénéficiaire de la clause sociale de formation ;
- La personne formée via la clause sociale de formation sera quotidiennement encadrée par ce tuteur ;
- Le tuteur s'exprimera dans la langue du marché avec le bénéficiaire de la clause sociale de formation ;

Dans tous les cas, l'adjudicataire reste seul responsable vis-à-vis du pouvoir adjudicateur.

2.3. *Documents à fournir*

L'adjudicataire doit avoir remis les documents énumérés ci-après, au pouvoir adjudicateur et ce, avant la date fixée pour le commencement de la formation du ou de chaque demandeur d'emploi ou apprenant qui sera formé au cours du marché :

- le nom de l'entreprise qui exécutera la clause sociale de formation que ce soit l'adjudicataire lui-même ou un sous-traitant ;
- le nom du tuteur ;
- une déclaration sur l'honneur par laquelle l'adjudicataire s'engage à respecter les conditions d'encadrement décrites au point 2.2. La déclaration sur l'honneur fait l'objet de l'annexe 3 du présent cahier spécial des charges ;
- le(s) contrat(s) conclu(s) ou la (les) convention(s) de stage passée(s) avec les demandeurs d'emplois ou apprenants.

Toute modification éventuelle de ces paramètres est soumise à l'approbation du pouvoir adjudicateur.

Contrôle

Le pouvoir adjudicateur est susceptible de contrôler l'exécution effective de la clause sociale de formation à quelque stade que ce soit de l'exécution du marché.

Le pouvoir adjudicateur doit impérativement avoir reçu les documents repris sous le point « 2.3. » avant la date fixée pour le commencement de la formation du ou de chaque demandeur d'emploi ou apprenant qui sera formé par l'adjudicataire au cours du marché.

Sous peine de pénalité, à l'échéance de la moitié du délai contractuel d'exécution du chantier et lors du décompte final lorsque l'intégralité des heures de formation n'a pas été exécutée avant la moitié du délai d'exécution, le pouvoir adjudicateur doit recevoir les listes quotidiennes du personnel formé sur le chantier.

En cas de sous-traitance, c'est à l'adjudicataire qu'il incombe de veiller à ce que ces documents parviennent, dans les délais, au pouvoir adjudicateur.

À insérer sous le titre « Pénalités » de votre CSC

En application de l'article 45, §1 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 portant les règles générales d'exécution des marchés publics :

- l'inexécution totale de la clause sociale de formation, imputable à l'adjudicataire, sera sanctionnée d'une pénalité spéciale de 5% du montant initial du marché. L'exécution ne dépassant pas 1/10ème du nombre d'heures de formation devant être effectué en vertu du cahier spécial des charges sera assimilée à une inexécution totale de la clause sociale de formation.
- l'inexécution partielle de la clause sociale de formation, imputable à l'adjudicataire, sera quant à elle sanctionnée d'une pénalité spéciale de 0,075% du montant initial du marché et ce au prorata du nombre d'heures de formation inexécuté. L'inexécution partielle ne dépassant pas 1/10ème du nombre d'heures de formation devant être effectué en vertu du cahier spécial des charges sera négligée.

Dans le respect de l'article 44 de l'arrêté royal susmentionné, le pouvoir adjudicateur adressera à l'adjudicataire un procès-verbal de constat de manquement par lettre recommandée.

L'adjudicataire peut faire valoir ses moyens de défense par lettre recommandée au pouvoir adjudicateur dans les 15 jours qui suivent le jour déterminé par la date de l'envoi du procès-verbal de manquement. Son silence sera considéré, passé ce délai, comme une reconnaissance des faits constatés.

Le pouvoir adjudicateur apprécie la pertinence des justifications transmises par l'adjudicataire, tous les droits de l'adjudicataire restant saufs.

Sans préjudice d'autres justifications acceptées par le pouvoir adjudicateur, l'entreprise adjudicataire ne sera pas tenue responsable de l'inexécution de la clause sociale si elle apporte la preuve qu'elle a contacté le facilitateur « entreprises » **et** qu'elle (ou le facilitateur « entreprises ») a contacté le(s) responsable(s) d'au moins 3 dispositifs de formation accessibles proposant des stages en adéquation avec la durée de formation prévue dans le cahier des charges. Ces contacts doivent démontrer qu'il était impossible / inadéquat d'insérer un demandeur d'emploi ou un apprenant sur le chantier.

En tout état de cause, ces justifications doivent être obtenues au début de chaque période de 6 mois à partir de la date de notification du marché.

À insérer sous le titre « Langue » de votre CSC

La langue du marché est le français.

Les offres ainsi que toutes leurs annexes doivent être introduites dans la langue du marché et la personne qui représente l'adjudicataire dans ses contacts avec le pouvoir adjudicateur doit s'exprimer dans la langue du marché. Lorsque les documents à remettre au pouvoir adjudicateur doivent être traduits pour répondre à l'exigence de la langue, ils doivent l'être par un traducteur juré.

Les tuteurs désignés par l'adjudicataire pour assurer la conduite, la surveillance et l'encadrement des demandeurs d'emplois ou apprenants doivent s'exprimer dans la langue du marché dans leur relation avec le/les bénéficiaire(s) de la clause sociale de formation.

À insérer sous le titre « détermination du prix »

Le poste n° XX du métré, intitulé « prestations sociales de formation », est relatif à la clause sociale de formation. Il fait l'objet d'un poste à remboursement dont le prix sera établi après vérification des prix réclamés et ce en fonction des précisions relatives aux éléments de coût énoncées en annexe 4.

À insérer sous le titre « révision des prix »

Le poste n° XX du métré intitulé « prestations sociales de formation » et relatif à la clause sociale de formation, n'est pas soumis à la révision des prix.

Annexe 5 : Entretiens retranscrits (CONFIDENTIEL)