



Contribution de la CODEF à la consultation publique sur la révision des directives marchés publics

5 mars 2025

Introduction

La CODEF accueille favorablement cette possibilité de contribuer à la réflexion sur la révision des directives européennes en matière de marchés publics. Cette consultation est une occasion précieuse de faire entendre la voix du secteur associatif et d'assurer une meilleure prise en compte de ses spécificités au sein des politiques européennes.

La CODEF, Coordination et Défense des Services Sociaux, Culturels et Environnementaux, est une fédération patronale multisectorielle, pluraliste et indépendante, reconnue comme organisation représentative des employeurs du secteur à profit social. Fondée en 2002, elle représente plus de 650 associations sans but lucratif (ASBL) en Wallonie et à Bruxelles, employant plus de 5 000 travailleurs dans divers secteurs (aide à domicile, enfance et petite enfance, handicap, intégration, socioculturel, action sociale...).

Prise en compte du modèle associatif dans les politiques européennes

Le secteur associatif ne constitue ni un secteur économique au sens classique du terme ni une émanation des pouvoirs publics. Cette singularité demeure insuffisamment reconnue dans les politiques de l'Union européenne, qui n'accorde pas de statut particulier aux organisations nationales sans but lucratif. Si une réflexion a été amorcée sur les organisations sans but lucratif exerçant des activités transfrontalières, il n'en demeure pas moins que de nombreuses législations européennes s'appliquent déjà aux associations, souvent sans considération adéquate de leur spécificité.

Les règlements et directives européens ont un impact significatif sur les associations, tant en tant qu'employeurs qu'en tant qu'entités économiques. Cependant, le modèle associatif n'est pas suffisamment pris en compte lors de l'élaboration des politiques et textes européens.

En Belgique, un grand nombre d'associations sont considérées comme des « organismes de droit public » pour l'application des législations européennes car elles sont financées majoritairement par les autorités publiques et sont traitées de la même façon que ces dernières. Or, les ASBL sont des organismes privés, indépendants de l'Etat et des entités fédérées. Elles sont des entreprises au même titre que les sociétés et sont pourtant traitées différemment pour l'application des textes européens qui leur imposent des obligations supplémentaires que leurs moyens financiers et humains ne leur permettent pas toujours de remplir.

Par exemple, cette assimilation entraîne une application des procédures de passation des marchés publics qui n'est pas toujours adaptée à la réalité de ces organismes.

En parallèle, bien que les textes européens relatifs aux aides compatibles avec le marché intérieur assimilent les associations aux entreprises (article 1er du Règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014), certaines législations nationales excluent les associations du bénéfice de certaines aides, sans justification autre que budgétaire. Cette incohérence renforce le déséquilibre entre associations et entreprises commerciales et freine le développement du secteur associatif.



Rue du Trixhay, 15 à 4020 Liège
Mail : codef@codef.be
Téléphone : 04/362 52 25
IBAN BE47 7512 0079 4080
N° BCE 0478.328.675
RPM Liège

Recommandations

Compte tenu de ce contexte, la CODEF souhaiterait que le législateur européen entame une réflexion sur les points suivants :

Réaffirmer la singularité du modèle associatif au sein des politiques européennes et adapter les textes européens à la réalité des associations.

1. Allègement de la charge administrative :

Actuellement, les obligations en matière de publicité, de transparence et de mise en concurrence imposées par les directives marchés publics pèsent de manière disproportionnée sur les associations, qui n'ont ni les ressources humaines ni les moyens financiers des entreprises commerciales. Cela peut fausser la concurrence au sein de certains secteurs où sont actives tant des structures non-marchandes que des structures marchandes (titres-services, maisons de repos, tourisme...). Les premières sont soumises aux procédures de marchés publics, y compris pour la part de leurs activités qui n'est pas financée par les pouvoirs publics, alors que les secondes en sont totalement exemptées.

Il est essentiel que les obligations en matière de marchés publics restent proportionnées à la réalité des associations, qui, dans leur grande majorité, sont de petites voire très petites structures. Contrairement aux pouvoirs publics, elles ne disposent ni d'une administration dédiée, ni de ressources humaines et financières suffisantes pour répondre à des procédures lourdes et complexes. Pourtant, elles sont soumises aux mêmes exigences que des entités bien plus structurées, ce qui crée une charge administrative excessive et parfois dissuasive. Cette disproportion menace non seulement leur capacité à remplir leur mission d'intérêt général ou collectif, mais aussi leur pérennité, en les mettant en position d'infériorité face à des acteurs commerciaux non soumis aux mêmes contraintes. Cela complique également leur capacité à répondre aux exigences des fonds européens. Une adaptation des règles, en tenant compte de cette réalité, est donc indispensable pour garantir un cadre plus équitable et praticable.

Il conviendrait à tout le moins d'introduire des exemptions spécifiques ou des procédures allégées pour les associations, notamment en ce qui concerne les seuils de passation et les exigences administratives.

2. Clarification du champ d'application des directives marchés publics :

L'article 2, paragraphe 1, point 4) de la Directive 2014/24/UE définit les « organismes de droit public » en fonction de leur financement public majoritaire. Cette définition engendre une confusion pour les associations sans but lucratif qui, bien qu'indépendantes, se retrouvent assimilées aux pouvoirs publics pour l'ensemble de leurs activités. Cela a des implications concrètes sur leurs obligations, notamment en matière de RGPD (désignation d'un DPO) et de marchés publics.

Une révision du champ d'application des directives marchés publics devrait également être envisagée afin d'exclure explicitement les ASBL du champ d'application lorsqu'elles ne remplissent pas un rôle de service public strictement défini. Cela pourrait être réalisé par une modification de la condition d'avoir « été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial » de manière à préciser davantage la notion de « besoins d'intérêt général », voire de la faire évoluer vers une condition liée au rôle de service public.

3. Etablissement de seuils minimaux en vue de lutter contre la concurrence déloyale :

Actuellement, en Belgique, les associations financées à plus de 50% par les pouvoirs publics sont contraintes de réaliser un marché public dès le premier euro dépensé, que l'activité concernée soit effectivement financée par le moyen de subventions publiques ou non. Cela implique au minimum la comparaison documentée de 3 offres, mais également l'établissement d'un cahier des charges dès lors que l'association adjudicatrice souhaite se baser sur des critères autres que le prix, notamment des critères prenant en considération les aspects sociaux et environnementaux des produits ou services.

Dans l'objectif de préserver le secteur associatif, le législateur européen devrait imposer aux Etats membres un seuil minimal en-dessous duquel les associations ne pourraient jamais être contraintes de réaliser un marché public, dans le but d'assurer la libre concurrence avec les entreprises marchandes exerçant des activités similaires.

Préserver l'accès des associations aux financements publics en évitant leur marchandisation.

1. Éviter l'extension excessive du champ des marchés publics :

Il est essentiel de mettre en place des garde-fous afin que toute activité financée par des fonds publics ne soit pas systématiquement soumise aux règles des marchés publics. La CODEF et ses membres constatent une tendance croissante des politiques de financement à privilégier les appels à projets et les marchés publics, au détriment des budgets attribués sur base d'un cadre réglementaire. Ainsi, de nombreux agréments sont désormais octroyés dans le cadre d'enveloppes budgétaires fermées (hébergement pour personnes en situation de handicap, initiatives locales d'intégration, organisations de jeunesse...). Certains secteurs ont même fait face récemment à des moratoires, comme les centres d'insertion socioprofessionnelle, les agences de développement local et les associations environnementales. Par ailleurs, les subventions facultatives, qui permettent aux pouvoirs publics de soutenir des projets innovants en dehors des cadres stricts des reconnaissances décrétales et des agréments, sont actuellement remises en question. La CODEF a d'ailleurs publié un plaidoyer à ce sujet.

Ainsi, pour obtenir des financements, les associations doivent désormais répondre à des appels à projets qui, dans certains cas, s'apparentent à des marchés publics. Or, ces marchés sont souvent accessibles aux entreprises commerciales, plaçant ainsi les associations, qui œuvrent dans l'intérêt général et collectif, en concurrence directe avec des acteurs poursuivant des objectifs lucratifs et disposant de davantage de liberté dans l'utilisation de leurs moyens.

Cette mise en concurrence est d'autant plus problématique que les associations sont soumises à des exigences réglementaires plus strictes, comme nous l'avons déjà souligné. Cette différence de cadre juridique et de fonctionnement crée une distorsion de concurrence qui leur est défavorable.

Cette extension progressive du champ des marchés publics relègue les associations au rang de simples sous-traitants, au détriment de leur rôle spécifique. Elle contribue ainsi à gommer les particularités du secteur associatif et de l'économie sociale, en niant leur mission d'intérêt général et leur mode de fonctionnement fondé sur la solidarité et la participation citoyenne.

Une clarification au niveau européen s'impose pour garantir que les financements accessibles aux structures de l'économie sociale ne soient pas détournés vers des acteurs purement marchands sous prétexte d'une extension du champ d'application des marchés publics. Il convient de bien distinguer les situations qui doivent faire l'objet de marchés publics des situations qui doivent faire l'objet de financements encadrés par des textes légaux et réglementaires.



Rue du Trixhay, 15 à 4020 Liège
Mail : codef@codef.be
Téléphone : 04/362 52 25
IBAN BE47 7512 0079 4080
N° BCE 0478.328.675
RPM Liège



2. Mise en place d'un test de compétitivité et d'un test PME pour toute nouvelle réglementation européenne :

Conformément aux recommandations du Conseil Économique et Social Européen (CESE), nous appelons à la réalisation d'un test de compétitivité avant l'adoption de toute nouvelle réglementation européenne en matière de marchés publics. Ce test devrait inclure une évaluation spécifique de l'impact sur les associations et les PME, afin de garantir des règles adaptées à leur réalité et d'éviter des contraintes disproportionnées. Par ailleurs, il est essentiel d'adapter les indicateurs aux spécificités de l'économie sociale, en s'inspirant des recommandations formulées par l'European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA) dans son étude Analyse comparative des performances socio-économiques de l'économie sociale de l'UE : Améliorer les connaissances socio-économiques de l'écosystème de l'économie sociale et de proximité. Cette adaptation permettrait de mieux refléter la réalité et les besoins de ces acteurs, en tenant compte de leur mission d'intérêt général et de leur mode de fonctionnement distinct des entreprises purement commerciales, afin d'évaluer plus justement l'impact des directives sur les marchés publics sur leurs activités.

Garantir une utilisation des marchés publics conforme aux objectifs de développement durable.

1. Utilisation des marchés publics comme levier de transition vers une économie durable et inclusive :

Les marchés publics peuvent être un outil puissant pour accélérer la transition vers une économie plus durable, plus résiliente face au changement climatique, circulaire et économe en ressources. Il est essentiel d'intégrer des critères environnementaux et sociaux dans les marchés publics afin de favoriser des pratiques responsables et alignées avec les objectifs européens en matière de développement durable et d'économie sociale.

La CODEF appelle ainsi la Commission européenne à revoir l'application des directives marchés publics aux associations en tenant compte de leur statut particulier, afin de garantir l'équité et la libre concurrence entre les acteurs économiques tout en respectant les spécificités du secteur associatif.