



Inspection générale
des Finances

N° 2007-M-084-01

RAPPORT D'ENQUETE

sur

Les achats publics socialement responsables (APSR)

Etabli par

Jean-Baptiste de FOUCAULD
Inspecteur général des Finances

Agnès AUDIER
Ingénieur en chef des Mines

- AOÛT 2007 -

RESUME ET CONCLUSIONS

Le rapport, engagé à la suite de la lettre de mission du 16 décembre 2004 relative à la promotion des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, est centré sur les clauses qui concernent l'embauche des personnes éloignées de l'emploi en vue d'exécuter une partie des marchés publics.

Il a été précédé par une note d'étape du 5 mai 2006, destinée à préparer la réunion du 12 mai 2006 du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE), qui a posé le principe d'une généralisation des clauses sociales dans les marchés publics. Depuis cette date, deux réunions interministérielles ont été organisées, le 4 juillet 2006 puis le 30 janvier 2007. Cette dernière réunion a été l'occasion d'arbitrer une première série de mesures qui ont été annoncées par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 5 février.

Pour répondre aux différentes questions posées par le développement des « Achats publics socialement responsables » (APSR), il développe cinq points :

1. Le contexte est favorable à des initiatives en faveur des APSR

Tout d'abord, le Code des marchés contient, depuis 2001, de nombreuses dispositions, qui se sont élargies, et qui sont sous-utilisées. Le Code 2006 (décret n°2006-975 du 1er août 2006) qui transpose les directives marchés publics 2004/17 et 2004/18/CE du 31 mars 2004 de l'Union européenne, élargit le champ de ces dispositions. En particulier, l'article 5 oblige désormais l'acheteur public à prendre en compte des objectifs de développement durable dans la détermination des besoins à satisfaire ; l'article 14 permet d'imposer à tous les soumissionnaires des conditions d'exécution comportant l'embauche de personnes en difficulté d'emploi ; l'article 15 permet de réserver des lots ou des marchés à des structures employant une majorité de travailleurs handicapés ; et l'article 53-1, plus récent et qu'il convient de manier avec prudence, permet de retenir pour l'attribution du marché les performances escomptées en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté. Si un certain nombre de grandes collectivités locales pionnières ont mis en place l'ingénierie nécessaire pour utiliser ces dispositions, l'Etat, pour sa part, n'a rien fait ou presque, à ce stade, si l'on excepte quelques grands acteurs comme l'ANRU ou RFF.

En second lieu, la loi « handicap » du 11 février 2005 prévoit désormais que les employeurs publics peuvent s'acquitter de leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés en passant des contrats de fournitures ou de services avec des entreprises adaptées (EA) ou des établissements et services d'aide par le travail (ESAT, ex CAT), plutôt que de verser une contribution au « Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » (FIPHFP).

En troisième lieu, la rénovation en profondeur des politiques « achats » de l'Etat, ainsi que la renégociation de plusieurs politiques contractuelles, constituent des opportunités réelles. L'Etat a lancé depuis l'été 2006 une politique ambitieuse de professionnalisation de la fonction achat en vue d'acheter mieux. De façon assez naturelle, l'insertion de personnes en difficulté peut s'inscrire dans cette politique. A l'inverse, si ces clauses sociales ne sont pas prises en compte dès le départ dans cette politique très structurante de centralisation des achats, elles auront beaucoup de mal à s'intégrer ultérieurement. La promotion des APSR devrait également trouver sa place dans le processus de révision générale des politiques publiques. Le but est que, peu à peu, l'achat public soit, systématiquement, socialement (et durablement) responsable, les deux termes devenant synonymes.

En quatrième lieu, les expériences existantes peuvent aider à la diffusion des clauses sociales. Depuis quelques années, une centaine de grosses collectivités locales se sont lancées dans l'utilisation des clauses sociales dans les marchés en mettant en place un réseau de plus de 120 chargés de mission qui jouent un rôle essentiel de sécurisation et de « facilitation » des acheteurs. Un guide recensant et décrivant ces expériences a été édité en février 2007 par l'alliance Ville Emploi, qui fédère la plupart des PLIE (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi). Sur la base de ces expériences, beaucoup plus peut être fait. La mise en mouvement de l'Etat, outre son effet direct, exercerait un effet d'entraînement vis-à-vis des collectivités locales, encore souvent prudentes et qui réalisent 35 des 52 Mds € d'achats publics recensés en 2005, soit 2/3 du total. En outre, les personnes handicapées ne bénéficient que rarement de ces dispositifs du fait des administrations, à l'inverse des entreprises privées, qui y sont incitées depuis 1987 par le système d'optimisation des pénalités Agefiph.

En cinquième lieu, les tensions sur le marché du travail, dans certains secteurs, facilitent l'acceptation de cette démarche par le secteur économique, qui peut y voir une opportunité pour recruter de nouveaux collaborateurs.

Enfin, la loi de cohésion sociale et la décentralisation du RMI conduisent à une recomposition majeure des politiques d'animation locale du secteur de l'insertion professionnelle dans laquelle les clauses sociales ont naturellement à s'inscrire.

2. Les conditions de réussite d'une montée en charge doivent être respectées

Il faut tout d'abord considérer que les APSR sont avant tout des achats publics et qu'ils n'entraînent pas de surcoûts particuliers. C'est donc au cœur des équipes en charge des politiques d'achats publics qu'il faut convaincre et agir, et tout particulièrement au Minefi. Cela suppose un important travail de motivation, de sécurisation juridique et de facilitation-simplification.

Il faut ensuite adopter une démarche aussi simple que possible : traiter simultanément le chômage de longue durée et le handicap ; utiliser en priorité l'article 14 (clauses souscrites par tous les soumissionnaires et ne constituant pas un critère de choix), pour une proportion modeste de la part main d'œuvre (5 à 15 %) afin d'éviter tout risque d'infirmité ; favoriser une certaine homogénéité des clauses.

Mieux vaut, en la matière, avancer lentement mais sûrement : pas de formule automatique et obligatoire, car tous les marchés ne se prêtent pas à des clauses sociales ; pour l'Etat et ses établissements publics, démarrer modestement, mais de façon résolue et ordonnée, pour avoir vite de « belles histoires » à faire connaître et utiliser comme vecteur de démultiplication. Faire en sorte que, peu à peu, la pratique de chaque acteur en la matière devienne un élément normal de son évaluation professionnelle.

Il est important également d'agir sur les fournisseurs potentiels et sur la mise en relation entre fournisseurs et acheteurs. Il est nécessaire de mobiliser tous les fournisseurs, les plus gros comme les plus petits, ceux du secteur « ordinaire » comme ceux de l'insertion. Ces derniers doivent s'organiser, se restructurer et se renforcer afin de permettre la mise en œuvre aisée de clauses sociales dans le plus grand nombre possible de bassins d'emplois et sur une gamme de métiers large et dense, avec une priorité donnée aux activités en tension (BTP, espaces verts, nettoyage, etc.). La mise en œuvre d'une politique de l'offre d'insertion doit donc accompagner la montée en puissance des APSR. Et, réciproquement, les APSR sont une véritable opportunité de développement pour le secteur de l'insertion par l'activité économique.

3. Les incidences sur l'emploi peuvent être optimisées

L'enjeu en termes d'emplois, calculé par extrapolation, sur la base d'une clause de 5 %, appliqué à la part de main d'œuvre (40 %) des marchés publics hors niveau technologique avancé (35 Mds € sur 55), est de 13 000 équivalentsttemps plein, si l'on retient un coût horaire moyen de 30 €. Cette évaluation peut être rapproché des 14 000 postes agréés par la DGEFP en entreprises d'insertion, pour un coût budgétaire de 140 M€.

Il est important que les clauses visent les mêmes publics, pour des raisons de simplicité, de cohérence et d'efficacité, notamment vis-à-vis des entreprises soumissionnaires aux marchés dont l'adhésion est un élément clé. Aussi est-il recommandé d'utiliser la définition déjà existante et bien balisée des publics déterminés par l'article L.322-4-16 du Code du travail relatifs aux structures d'insertion par l'activité économique concernée par les dispositifs d'insertion par l'activité économique. Elle comporte une souplesse d'appréciation qui s'inscrit dans une logique d'approche individualisée des situations et des besoins des personnes.

Les travailleurs handicapés bénéficient d'une disposition exceptionnelle avec l'article 15 du Code, puisqu'il est possible de réserver un marché à des Entreprises Adaptées (EA) ou des Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT). La loi de 2005 a transposé aux trois fonctions publiques les dispositions existant dans le secteur privé, y compris dans le principe qu'une structure peut minimiser ses pénalités pour non-respect de ses obligations en sous-traitant ou en réservant des marchés publics à des EA ou des ESAT. Cette incitation devrait faciliter la diffusion progressive de l'article 15. On peut même craindre qu'il prenne le pas sur les utilisations des autres articles du code, d'un maniement plus complexe. Il faudra donc, à terme, veiller à maintenir un équilibre entre les différents bénéficiaires des clauses sociales d'insertion dans l'emploi.

4. Les clauses sociales dans les marchés publics sont un élément important du développement durable

La Charte constitutionnelle de l'environnement fait obligation à toutes les politiques publiques de « promouvoir un développement durable » et de « concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. ». Le ministère chargé de l'écologie et du développement durable a finalisé au printemps dernier un « Plan national d'action pour des achats publics durables » qui répond à un engagement européen. Axé sur une vision écologique, il introduit également deux dimensions dites « sociales », le respect des règles du BIT chez les fournisseurs et les clauses qui font l'objet de ce rapport.

La diffusion des clauses sociales revêt toutefois des aspects spécifiques : mobilisation du service public de l'emploi, animation du secteur de l'insertion, coordination avec les collectivités locales, mise en place de « facilitateurs », soit une ingénierie relativement sophistiquée. Aussi, est-il recommandé que les gestions opérationnelles des projets « achats publics socialement responsables » d'une part, charte environnementale d'autre part, soient distinctes pendant un certain temps, ce qui n'exclut aucune opération en commun.

5. La nécessité de mettre en place un plan mobilisateur de développement des APSR

a) Les mesures annoncées le 5 février 2007

1- Une circulaire interministérielle doit être envoyée pour mobiliser les différents ministères, encore en attente à ce jour.

2- Une organisation interministérielle légère, ad hoc, sur la base des structures existantes doit être mise en place, comprenant la nomination d'un responsable des «achats publics socialement responsables» au sein du MINEFI¹ et l'ajout aux missions des Secrétaires généraux des ministères l'animation et le suivi des politiques d'achats socialement responsables.

3- Les administrations et organisations sous la responsabilité du MINEFI vont être mobilisées: La mission interministérielle France achats (MIFA) a commencé à intégrer la problématique APSR dans ses objectifs et doit les intégrer dans les expérimentations, les plans de formation, le suivi des plans « achats » des différents ministères. Les clauses sociales font depuis le 1^{er} janvier 2007 l'objet d'un suivi statistique dans le cadre de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP). L'UGAP va développer les clauses sociales dans les marchés dont elle est en charge.

4- D'autres départements ministériels et établissements publics vont être sollicités, notamment les structures sous la tutelle du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (caisses de Sécurité sociales) et du ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports (hôpitaux), ainsi que des administrations et structures sous la responsabilité des ministères du Logement et de la Ville ainsi que de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), qui impose aux bénéficiaires des ses interventions de réserver 5 % de la part main d'œuvre des marchés correspondants à des actions d'insertion, a mis en ligne en mars dernier un document qui permet de tirer parti des expériences déjà réalisées. L'Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) doit progressivement introduire des dispositions concernant les clauses sociales dans ses actions.

5- Un premier guide de l'achat public socialement responsable a été élaboré sous la responsabilité de l'OEAP (sur le modèle « questions/réponses » du guide éco-responsable), introduit le 16 juillet sur le site du ministère, un projet ayant déjà été proposé pour concertation en avril².

6- Différentes opérations permettant de sensibiliser et former les acteurs vont être mises en place

b) Les autres actions à décider et à mettre en oeuvre

Objectif n° 1 : mobiliser les acheteurs publics, mieux organiser l'Etat

1- Tout d'abord, la mise en place d'une mission interministérielle, animée par la DGME, apparaît très souhaitable.

2- Des réflexions complémentaires devraient être menées notamment pour définir le rôle de conseil qui peut être joué, à divers échelons, par la DAJ, la DGCP, la DGCCRF, et la Commission des marchés de l'Etat ; pour définir une position commune des Contrôleurs Budgétaires et Comptables Ministériels ; pour examiner avec la Mission partenariats publics-privés le rôle possible des clauses sociales dans ce type de dispositif ; pour déterminer la place des clauses sociales dans la politique immobilière du Ministère.

3- Les ministères chargés de l'équipement, du logement et des PME devraient être mobilisés dans leurs domaines respectifs : routes et autoroutes, réseaux, bailleurs sociaux, Chambres de commerce, etc.

¹ Cette personne, chargée de l'animation interministérielle de cette politique, a été recrutée en mai et placée auprès de la Mission Interministérielle France Achat (MIFA).

²http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/documents_ateliers/acces_guide.html

4- Il en est de même des collectivités locales, notamment les Conseils Régionaux et Généraux, par exemple pour les travaux des lycées et collèges. Des actions de communication pourraient être menées notamment par l'ARF, l'ADF et l'AMF, ainsi que des actions d'information particulières auprès des personnes responsables du contrôle de légalité (préfectures, comptables du Trésor, Chambres régionales des comptes) ou des tribunaux administratifs.

5- Un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre et du développement de ces clauses est également nécessaire.

Objectif n° 2 : lancer des actions d'information pour sécuriser les acheteurs et diffuser les bonnes pratiques

Organiser un second séminaire sur les APSR fin 2007 ou début 2008

Organiser un partenariat avec un grand magazine du secteur des travaux publics

Objectif n° 3 : agir sur les entreprises potentiellement fournisseurs en vue de mieux structurer l'offre

1- Afin de faciliter l'adaptation des EA et des EI aux critères de qualité des marchés, il convient de lancer rapidement des travaux sur les différentes filières professionnelles concernées : BTP, recyclage, impression, espaces verts, nettoyage, blanchisserie.

2- La DGEFP devrait travailler sur l'offre et le maillage départemental afin de mettre en place systématiquement la « boîte à outils » de l'insertion sur l'ensemble des bassins d'emploi.

3- Il convient également de prendre contact avec les grands groupes de services et de BTP pour expliquer la démarche et rechercher les groupes susceptibles de sous-traiter dans les différentes familles d'achats hors BTP : imprimerie, blanchisserie, espaces verts, nettoyage et organiser les présentations nécessaires.

Objectif n° 4 : faciliter la rencontre entre les acheteurs et l'offre d'insertion, participer à la dynamisation des parcours d'insertion

1- Pour les marchés de l'Etat, par définition de grande taille et couvrant de larges espaces, il est important que les soumissionnaires aux appels d'offre sachent que le ou les futurs titulaires du marché pourront commodément faire exécuter par les publics prioritaires concernés la part du marché qui doit leur être confiée. Il serait utile à cet égard de disposer d'un réseau de correspondants au sein de l'ANPE.

2- Les principales têtes de réseau concernées auraient intérêt à mettre en place et à rendre visibles leurs propres facilitateurs.

3- En ce qui concerne les « facilitateurs » locaux, il conviendrait que les préfets (et les préfets délégués à l'égalité des chances) s'assurent qu'il en existe au moins un par département ou même par bassin d'emploi.

* *

*

Au terme de cette réflexion, deux orientations apparaissent clairement :

- d'une part, le développement des APSR, implique un soutien important de nature politique. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics le manifestent clairement d'une manière ou d'une autre en définissant des objectifs précis à court terme, indispensables pour mobiliser les administrations. Par exemple, pour tous les ministères, au moins un marché de fournitures ou de services géré au niveau national avec clause sociale dans les 12 prochains mois ; et pour les marchés d'autoroutes et de routes nationales, ainsi que les marchés de rénovation des locaux de l'Etat, utilisation de clauses sociale dans au moins la moitié des marchés.

- d'autre part, il ne faut pas sous-estimer la dimension européenne du problème. C'est notamment grâce à l'action de la France que ce type de clauses a pu trouver sa place dans les Directives européennes. La présidence française au second trimestre 2008 serait une bonne occasion de faire le point avec nos partenaires de l'Union sur ce sujet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LE CONTEXTE EST TRES FAVORABLE A DES INITIATIVES EN FAVEURS DES APSR	3
<i>a) Le Code des marchés publics, depuis plusieurs années, prévoit de nombreuses dispositions aujourd'hui sous utilisées.....</i>	<i>3</i>
<i>b) La loi handicap de février 2005 impose des actions concrètes et rapides.....</i>	<i>4</i>
<i>c) La rénovation en profondeur des politiques « achats » de l'Etat, ainsi que la renégociation de plusieurs politiques contractuelles, sont des opportunités réelles.....</i>	<i>5</i>
<i>d) La centaine d'expériences de collectivités locales en matière d'insertion et la quinzaine d'expériences «grands comptes» de groupes privés peuvent tenir lieu d'expérimentation et permettre la diffusion des clauses sociales.....</i>	<i>6</i>
<i>e) Les tensions sur le marché du travail facilitent l'acceptation de cette démarche par le secteur économique</i>	<i>7</i>
<i>f) Les lois de cohésion sociale et la décentralisation du RMI conduisent à une recomposition des politiques d'animation locale du secteur de l'insertion professionnelle</i>	<i>7</i>
II. LES CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE MONTEE EN CHARGE	8
<i>a) Considérer que les APSR sont avant tout des achats publics et qu'ils n'entraînent pas de surcoûts particuliers.....</i>	<i>8</i>
<i>b) Adopter une démarche aussi simple que possible, pour favoriser le « décollage » de ces procédures</i>	<i>9</i>
<i>c) Avancer lentement mais sûrement.....</i>	<i>9</i>
<i>d) Il faut agir aussi sur les fournisseurs potentiels et sur la mise en relation entre fournisseurs et acheteurs.....</i>	<i>10</i>
<i>e) Le débat entre subventions et marchés va se compliquer dans les années à venir</i>	<i>11</i>
<i>f) Mettre en place une organisation très légère, mais lisible, permettant une vraie animation interministérielle</i>	<i>11</i>
III. LA DIMENSION « POLITIQUE DE L'EMPLOI » DES APSR	12
<i>a) Les potentialités de l'article 14 en matière d'emploi.....</i>	<i>12</i>
<i>b) Le ciblage des publics</i>	<i>15</i>
<i>c) Pour chaque marché, la concertation avec le secteur économique concerné est importante.....</i>	<i>17</i>
<i>d) L'insertion des personnes handicapées.....</i>	<i>17</i>
IV. LA DIMENSION « DEVELOPPEMENT DURABLE » ET LE PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LES ACHATS PUBLICS DURABLES (PNAAPD)	19
V. UN PLAN D'ACTION MOBILISATEUR	20
<i>a) Les mesures déjà annoncées</i>	<i>20</i>
<i>b) Les autres actions à décider et à mettre en œuvre</i>	<i>22</i>
CONCLUSION	25

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de tirer les conclusions du processus engagé à la suite de la lettre de mission du 16 décembre 2004³ qui avait pour but de promouvoir les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics.

Clauses sociales et clauses environnementales

Il est apparu tout d'abord que les clauses environnementales faisaient déjà l'objet d'un traitement particulier (qui se poursuit à l'heure actuelle) et qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter une réflexion de plus à celles qui sont menées. Il faut en effet souligner que, dans les marchés publics, l'insertion des clauses environnementales a pris de l'avance sur les clauses sociales, plusieurs instructions et documents ayant été publiés et les pratiques des acheteurs étant déjà effectives.

Cette avance s'explique par plusieurs raisons :

- les clauses environnementales posent moins de problèmes juridiques car elles entrent plus facilement dans l'objet du marché ;
- elles sont de nature technique, donc plus faciles à mettre en œuvre et à s'approprier pour les acheteurs que les clauses sociales qui requièrent une véritable ingénierie : aussi bien faut-il à la fois prendre conscience de leur intérêt et se donner les moyens de les mettre en place, ce qui ne va pas de soi ;
- le ministère en charge de l'environnement s'est montré actif dans ce domaine, y voyant, à juste titre, un terrain nouveau et important pour son action, alors que le ministère chargé de l'Emploi, aux prises avec les multiples aspects de la politique de l'emploi, s'est jusqu'ici moins investi sur ce terrain.

Ce déséquilibre est fâcheux et doit être résorbé, non seulement car il n'est pas conforme à la vision globale du développement durable et à sa définition canonique donnée par le rapport Brundtland de 1987 (« un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures »), mais aussi parce que les clauses sociales peuvent se révéler un outil de politique de l'emploi efficace et peu coûteux comme ce rapport va le montrer.

Les deux grands types de clauses sociales

Le terme de « clause sociale » englobe deux types de clauses de nature assez différente :

- celles qui concernent l'application du droit du travail, notamment pour la production de biens (ou services) produits à l'étranger, dans des pays où le droit du travail local ne permet pas de garantir des principes clés comme le non travail des enfants ou le respect des droits syndicaux ;
- celles qui concernent l'embauche des personnes éloignées de l'emploi pour exécuter une partie des marchés publics.

Le premier sujet a été en fait traité en 2005 par le rapport préliminaire sur la prise en compte des exigences et des critères sociaux dans les marchés publics de Madame Dufourcq, Inspecteur Général des Affaires Sociales ; il se poursuit dans le cadre d'un groupe de travail du Groupe d'Etude des Marchés sur le développement durable.

Le rapport qui suit fait le point des problèmes posés par le second sujet, des décisions déjà prises et des moyens de les mettre en œuvre de la façon la plus efficace possible.

³Annexe I.

L'état actuel du dossier

L'état actuel du dossier concernant les achats publics socialement responsables (APSR) peut se résumer comme suit :

1. Une première note d'étape du 5 mai 2006⁴ a proposé un ensemble de pistes, sur la base des quelques expériences menées par les collectivités locales pour lever les obstacles existants, les administrations centrales et services de l'Etat étant restés, à quelques rares exceptions près (ANRU), complètement en dehors de ce processus.

2. Lors de sa réunion du 12 mai 2006, le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) a posé le principe d'une généralisation des clauses sociales dans les marchés publics, en vue notamment de faciliter le retour à l'emploi des personnes en situation d'exclusion⁵.

3. Depuis cette date, de nombreux contacts ont été pris par la mission pour élaborer un plan d'action. Deux réunions interministérielles ont été organisées, le 4 juillet 2006 puis le 30 janvier 2007. Cette dernière réunion a été l'occasion d'arbitrer une première série de mesures qui ont été annoncées par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 5 février dernier, à l'occasion d'un colloque organisé par l'Alliance Ville Emploi sur le sujet, un guide recensant les expériences en cours dans les collectivités locales ayant été rendu public ce même jour. Un élément essentiel de l'annonce du Ministre (voir annexes) est l'inclusion de la politique des achats socialement responsables dans la politique de professionnalisation des achats, politique qui résulte de l'audit mené au cours de l'été 2006 et qui s'est traduit notamment par la création de la Mission interministérielle France Achats (MIFA).

4. Parallèlement, dans le cadre de l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) animé par la Direction des affaires juridiques du Minefi, un atelier chargé de rédiger un guide à l'attention des acheteurs publics a été mis en place en décembre 2006. Cet atelier, présidé par l'un des rédacteurs du rapport qui suit, a publié un guide le 16 juillet dernier⁶ qui a principalement pour objet de baliser le terrain des acheteurs sur le plan juridique et de répondre à leur besoin légitime de sécurisation. Il s'adresse à l'ensemble des acheteurs publics soumis au code des marchés publics, administrations comme collectivités locales, ainsi que leurs établissements publics administratifs. Il vise à favoriser l'embauche tant des chômeurs de longue durée que des personnes handicapées, pour lesquelles le code des marchés publics prévoit des dispositions particulières.

5. Enfin, une personne de qualité et d'expérience, Monsieur Gérard Brunaud, a été recrutée en mai à la MIFA pour assister les administrations dans leurs politiques achats dans ce domaine, et animer cette politique dans ces différents volets : conseil, formation, information, sensibilisation des fournisseurs, concertation avec les branches professionnelles, suivi des questions juridiques, etc.

Les conditions sont donc réunies pour avancer. Mais l'essentiel reste à faire.

⁴ Annexe II.

⁵ Annexe III.

⁶ Après avoir pris en compte les observations des acteurs parties prenantes de ce processus à l'occasion d'une concertation en ligne menée entre mi-avril et le 1^{er} juin 2007. Ce guide est mis en ligne sur le site du Minefi sous l'adresse suivante : http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/documents_ateliers/acces_guide.html

Le présent rapport s'efforce de répondre aux différentes questions posées par le développement des APSR et développe, à cet effet, cinq points :

1. La nécessité de profiter du contexte favorable pour mettre en œuvre rapidement un plan d'action pour promouvoir les APSR
2. Les conditions de réussite de ce plan
3. L'inclusion de cette problématique dans la politique de l'emploi
4. La dimension « développement durable » des APSR
5. Les premières mesures arbitrées et annoncées qu'il convient maintenant de mettre en œuvre, et les mesures complémentaires à prendre, notamment en matière d'animation.

Il est important de noter que les APSR peuvent notamment permettre, à moyen terme, de réserver plusieurs milliers d'emplois pour des publics loin de l'emploi, à coût budgétaire quasi-nul, tout en réduisant certaines tensions sur le marché du travail. Réserver 13 000 ETP semble même possible d'après un calcul d'ordre de grandeur, qui sera explicité ci-après. Les APSR constituent donc l'un des moyens de revenir au plein emploi en 2012 et de diminuer l'importance du chômage de longue durée et d'exclusion, qui constitue le « noyau dur » du chômage. De même, l'objectif extrêmement ambitieux de réduire de un tiers en cinq ans l'indice européen de notre taux de pauvreté doit logiquement conduire à donner une impulsion forte aux APSR.

Par ailleurs, dans le domaine du handicap, il n'y pas de doute que les effets conjugués de la loi « handicap » de février 2005, tout particulièrement en matière de pénalités pour le non-respect des quotas de personnes handicapées, et de l'article 15 du Code des marchés publics devraient conduire à un surcroît de chiffre d'affaires important pour les Entreprises Adaptées (EA), et, dans une moindre mesure, pour les Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT).

I. LE CONTEXTE EST TRES FAVORABLE A DES INITIATIVES EN FAVEURS DES APSR

Plusieurs facteurs conduisent à considérer qu'il est à la fois temps et possible d'appliquer rapidement un plan d'action pour développer les APSR. Dans les mois qui viennent, ce sujet peut et doit en effet s'inscrire naturellement dans différents plans d'actions aujourd'hui en cours d'élaboration et qui contribuent à la relance de l'action gouvernementale.

Plus précisément, les éléments de contexte sont les suivants :

a) Le Code des marchés publics, depuis plusieurs années, prévoit de nombreuses dispositions aujourd'hui sous utilisées

Le Code des marchés publics contient depuis 2001 plusieurs dispositions qui permettent de réaliser des achats publics socialement responsables. Le Code 2006 (décret n°2006-975 du 1er août 2006⁷) qui transpose les directives marchés publics 2004/17 et 2004/18/CE du 31 mars 2004 de l'Union européenne, valide et même élargit le champ de ces dispositions.

Les dispositions les plus évidentes sont celles correspondants aux 5 articles suivants :

- l'article 5 relatif à l'obligation de prendre en compte des objectifs de développement durable dans la détermination des besoins à satisfaire ; cet article peut être interprété comme justifiant que tout acheteur public se pose la question de l'inclusion de clauses sociales ou environnementales dans le marché qu'il prépare ;
- l'article 14 relatif aux conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre, qui peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement

⁷ JO du 4/08/2006.

économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social (rédaction élargie par rapport à la version 2001 et 2004) ;

- l'article 15 relative aux marchés ou lots réservés en faveur d'entreprises ou structures employant une majorité de travailleurs handicapés (entreprises adaptées ou établissements et services d'aide par le travail), à la condition de l'indiquer dans l'appel public à la concurrence ;
- l'article 30 qui concerne les marchés dont l'objet même est l'insertion sociale ou professionnelle et qui peuvent alors être passés selon une procédure adaptée ;
- l'article 53-1 qui permet de retenir pour l'attribution du marché une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

Mais d'autres articles sont également importants :

- l'article 10 qui prévoit le principe de dévolution des marchés en lots séparés tout en ménageant des possibilités de dérogations justifiées ;
- l'article 27 III qui permet de recourir à une procédure adaptée pour des lots d'un faible montant et représentant, au total, moins de 20 % de la totalité des lots, ainsi que pour les lots déclarés infructueux ou dont l'exécution est inachevée ;
- l'article 50 qui prévoit la possibilité de variantes ;
- l'article 53.IV qui, d'une part, lors de la passation d'un marché attribue, à égalité de prix ou à équivalence d'offre, un droit de préférence aux entreprises adaptées notamment et, d'autre part, permet d'annoncer préalablement que, à équivalence d'offre, un quart du montant de certaines prestations seront attribuées notamment à des entreprises adaptées ;
- l'article 76 VII permettant de faire appel à un prestataire autre que le titulaire d'un accord-cadre pour des besoins occasionnels de moins de 10 000 euros.

A noter que, sur de nombreux points, le code 2006 est proche du code 2004, ce dernier ayant été modifié en 2005 pour autoriser des marchés réservés au bénéfice des EA⁸ et des ESAT⁹. Les expériences des années précédentes, essentiellement des collectivités locales, peuvent donc être utilisées.

Rappelons que l'Etat, malgré ces possibilités qui remontent pour l'essentiel (article 14) à 2001, n'a rien fait, ou presque, à ce stade, à part quelques grands acteurs comme l'ANRU ou RFF.

b) La loi handicap de février 2005 impose des actions concrètes et rapides

La loi dite « handicap » du 11 février 2005¹⁰ prévoit que les employeurs publics¹¹ peuvent s'acquitter de leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés¹² soit directement par l'emploi direct de personnes handicapées, soit (ce qui est nouveau) partiellement en passant des contrats de fournitures de services avec des EA ou des ESAT, ces dernières agissant en qualité de titulaire ou de sous-traitant, ou en versant une contribution au « Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » (FIPHFP)¹³.

⁸ EA = entreprises adaptées.

⁹ ESAT = établissements et services d'aide par le travail.

¹⁰ Loi 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

¹¹ Etat, collectivités locales et établissements publics hospitaliers, sont tenus d'employer 6 % de travailleurs handicapés bénéficiaires de l'obligation d'emploi, dès lors qu'ils occupent plus de vingt agents.

¹² Obligation définie dans l'article L 323-2 du Code du travail.

¹³ Les articles 36, 97 et 98 de la loi n°2005-102 portent sur la création du FIPHFP, codifiés dans l'article L 323-8-6-1 du code du travail. Le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 en constitue le texte d'application.

Le premier exercice de déclaration de recouvrement pour ce fonds était fixé au mois d'avril 2006 pour la situation de l'employeur au 1^{er} janvier 2005. La loi prévoit une montée en régime progressive des contributions exigibles jusqu'en 2010. En 2006, seuls 20 % des montants exigibles seront effectivement recouverts. Mais à ce jour, aucune information ou presque¹⁴ n'est disponible pour inciter les employeurs publics à utiliser les dispositions d'optimisation de leurs versements au FIPH en passant des marchés avec des EA ou des ESAT. Aucun conseil juridique n'est non plus disponible. Si aucune action spécifique n'est mise en place, cette intéressante faculté risque de tomber en désuétude ou d'être sous-utilisée.

Lors d'une conférence de presse tenue le 15 novembre 2006 sur l'accès à l'emploi des personnes handicapées, les ministres Gérard Larcher et Philippe Bas avaient annoncé une instruction aux Préfets et une sensibilisation des collectivités territoriales et des établissements publics sur le sujet de l'accès des EA et des ESAT aux marchés publics. Cette intention reste cependant à concrétiser et tout milite pour l'intégrer dans un plan d'ensemble.

c) La rénovation en profondeur des politiques « achats » de l'Etat, ainsi que la renégociation de plusieurs politiques contractuelles, sont des opportunités réelles

Les politiques « achats »

L'Etat a lancé depuis l'été 2006 une politique d'achat ambitieuse, appuyée sur deux structures administratives interministérielles importantes, toutes deux rattachées au Minefi : d'une part la Mission Interministérielle France Achats (MIFA) et d'autre part l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP)¹⁵, ce dernier suivant l'ensemble des achats publics, et pas seulement ceux de l'Etat.

Cette politique interministérielle s'est donnée dans un premier temps trois types d'objectifs :

- professionnaliser la fonction achats au sein de l'Etat ;
- lancer une douzaine de chantiers interministériels ;
- favoriser et suivre l'élaboration de plans ministériels achats.

L'objectif est que l'Etat achète mieux, c'est-à-dire qu'il achète non seulement moins cher, mais également ce dont il a exactement besoin et en fonction de critères qualitatifs stratégiques (par exemple, achète « durable »). Il convient en parallèle de réduire le coût de gestion de ses achats. De façon assez naturelle, une politique d'achat qui favorise, même si c'est seulement à la marge, l'insertion peut s'inscrire dans cette politique « achats ».

A l'inverse, si ces clauses sociales ne sont pas prises en compte, explicitement et dès le départ, dans cette politique très structurante qui va se traduire par une centralisation croissante des achats, elles auront beaucoup de mal à s'intégrer ultérieurement dans cette puissante mécanique. Une occasion aura été perdue de lier modernisation administrative et cohésion sociale et donner un véritable appel d'air au secteur de l'insertion par l'activité économique et à l'emploi des personnes handicapées.

D'autres initiatives du même type ont été prises pour les hôpitaux publics au sein de la DHOS ainsi que pour les caisses de Sécurité Sociale : la Direction de la Sécurité Sociale a monté un groupe de travail achats inter-caisses piloté par l'UCANSS, lequel vient de mettre en place un Observatoire des achats, chargé d'améliorer la connaissance quantitative de l'achat public et les politiques d'achat, notamment dans le sens d'une meilleure prise en compte de la nécessité de l'insertion sociale. La mission a rencontré en juillet 2007 le Directeur général de l'APHP qui a décidé de s'engager progressivement dans cette politique et a désigné à cet effet une personne chargée de sa mise en œuvre.

¹⁴ Quelques lignes sur le site www.fiphfp.fr, par ailleurs très difficile à trouver.

¹⁵ OEAP, dont la composition est fixée par l'arrêté du 10 novembre 2005 pris en application de l'article 136 du code des marchés publics - JO du 13/11/2005.

Autres éléments de la réforme de l'Etat

La mise en place de secrétaires généraux dans les ministères pour veiller à l'avancement de la réforme de l'Etat permet de prévoir des relais efficaces au sein des administrations si on les mobilise sur ce sujet en en faisant un des critères d'évaluation de leur action.

Les politiques contractuelles

La période récente a été caractérisée par la mise en place d'une nouvelle génération de contrats Etat-région (contrats de projets) et d'une nouvelle génération de contrats Etat-ville dans le cadre de la politique de la ville (les contrats urbains de cohésion sociale ou CUCS). Ces contrats représentent une opportunité excellente pour développer les APSR, en intégrant le principe d'y avoir recours dans le texte même de ces contrats, s'il en est encore temps, ou lors de futurs avenants.

Par ailleurs, ce qui a été mis en place pour l'ANRU pourrait être élargi à d'autres mécanismes contractuelles (dans le cadre par exemple de l'EPARECA¹⁶).

La révision générale des politiques publiques

La promotion des APSR devrait, au sein de la politique de professionnalisation des achats publics, trouver sa place dans le processus de révision générale des politiques publiques dont elle devrait constituer une composante à la fois forte et normale : le but est que, peu à peu, l'achat public soit, systématiquement, socialement (et durablement) responsable, en d'autres termes que les deux termes deviennent synonymes. La question reste toutefois posée de la meilleure manière de prendre en compte cette question, soit dans l'ensemble des chantiers, soit dans un ou plusieurs d'entre eux, qu'ils soient verticaux ou transversaux.

d) La centaine d'expériences de collectivités locales en matière d'insertion et la quinzaine d'expériences «grands comptes» de groupes privés peuvent tenir lieu d'expérimentation et permettre la diffusion des clauses sociales

Depuis plusieurs années, et de façon notable depuis 2004, des collectivités locales se sont lancées dans l'utilisation des clauses sociales dans les marchés en mettant en place un réseau de plus de 120 chargés de mission qui jouent un rôle essentiel de sécurisation et de « facilitation » des acheteurs. Un recensement vient d'être effectué par l'association qui fédère la plupart des PLIE¹⁷, l'Alliance Ville Emploi¹⁸. Un guide recensant et décrivant ces expériences a été édité¹⁹ en février 2007. D'ores et déjà, il apparaît qu'une centaine de collectivités locales sont concernées, essentiellement des communes importantes ou des communautés de communes ou d'agglomération.

Sur la base de l'expérience acquise, il est clair que beaucoup plus peut être fait, notamment en généralisant l'engagement des communes, et en mobilisant bien davantage les Conseils Généraux et Conseils Régionaux.

La mise en mouvement de l'Etat dans le domaine des APSR non seulement aurait un effet direct, mais aussi exercerait un effet d'entraînement vis-à-vis des collectivités locales, encore souvent prudentes et qui réalisent 35 des 52 Mds € d'achats publics recensés en 2005, soit 2/3 du total. Encore faut-il que cette mise en mouvement des administrations de l'Etat soit déclenchée de façon apparente et déterminée, et qu'elle se produise effectivement. Cela suppose que les méthodes qui ont réussi dans les collectivités locales puissent être soit appliquées (ce qui paraît possible pour les achats des administrations décentralisées), soit transposées (ce qui paraît nécessaire pour les marchés centralisés au niveau des administrations centrales).

¹⁶ EPARECA = Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux.

¹⁷ PLIE = Plan local pour l'insertion et l'emploi.

¹⁸ sur financement DGEFP (Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) et DIES (Délégation interministérielle à l'innovation et à l'économie sociale).

¹⁹ Guide sur les Clauses Sociales et la Promotion de l'Emploi dans les Marchés Publics – février 2007 – Alliance Ville Emploi. Il est disponible sur commande sur le site <http://www.ville-emploi.asso.fr>.

De même, à de très rares exceptions, les personnes handicapées ne bénéficient pas de ces dispositifs du fait des administrations. A l'inverse, les entreprises privées se sont lancées depuis des années dans l'achat de prestations à des EA ou des ESAT, incitées en cela par les dispositifs d'optimisation des pénalités Agefiph²⁰. ACCOR, Air France, Alcatel, Areva, le Groupe Caisses d'épargne, le Crédit Agricole, Dassault Aviation, France Télécom, Suez, SFR, Vinci, ... sont aujourd'hui des clients d'entreprises adaptées. De nombreuses PME le sont également. L'expérience de ces groupes privés est incontestablement un acquis pour développer la commande publique aux EA et aux ESAT, mais la mise en place opérationnelle reste à faire.

e) Les tensions sur le marché du travail facilitent l'acceptation de cette démarche par le secteur économique

Les secteurs du BTP, de certains services aux entreprises ou aux collectivités (entretien, nettoyage, espaces verts, et.), comme celui de l'hôtellerie/restauration, sont aujourd'hui considérés comme des marchés en tension. Les professionnels semblent donc prêts à saisir l'opportunité qui peut être donnée par ces dispositifs de clauses sociales pour recruter de nouveaux collaborateurs. D'après la FNTP²¹, cela sera d'autant plus vrai que le SPE²² se mobilisera pour la sélection (ANPE) et la formation (AFPA) des personnes.

Ces secteurs en tension sont aussi ceux dans lesquels opèrent les structures de l'insertion par l'activité économique. Les organismes responsables de celles-ci sont toutefois conscients de la très grande disparité de ces structures et tendent dorénavant à les structurer.

f) Les lois de cohésion sociale et la décentralisation du RMI conduisent à une recomposition des politiques d'animation locale du secteur de l'insertion professionnelle

Deux textes relativement récents conduisent notamment à une recomposition majeure au niveau local des organisations et des fonctions des acteurs du secteur public de l'emploi et de l'insertion :

- la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ; l'utilisation des clauses sociales peut en effet s'avérer un outil précieux pour les départements soucieux d'améliorer leur performance en matière d'insertion ;
- la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la programmation de la cohésion sociale.

Parmi les conséquences ou les mesures d'accompagnement de ces lois il faut mentionner :

- le transfert des DDTE aux agences ANPE de la gestion des contrats aidés ;
- les changements de financement opérés, par exemple pour les ateliers et chantiers d'insertion ;
- la création des maisons de l'emploi, outils essentiels de coordination entre les collectivités locales et le SPE (service public de l'emploi) ;
- la relance des Commissions départementales d'insertion par l'activité économique (CDIAE), présidées par les Préfets, à ne pas confondre d'ailleurs avec les Commissions départementales d'insertion présidées par les Présidents de Conseils généraux.

Par ailleurs, la loi handicap déjà mentionnée prévoit :

- la création des maisons départementales du handicap ;

²⁰ Loi du 10 juillet 1987.

²¹ FNTP : Fédération Nationale des Travaux Publics.

²² SPE : Service Public de l'Emploi.

- des changements importants (de statut, de public, de financement, ...) sur les structures ayant vocation à employer majoritairement des personnes handicapées avec la création des EA et des ESAT.

C'est dans ce cadre d'une animation locale en pleine reconstruction qu'il faut inscrire les dispositifs relatifs aux « facilitateurs » des clauses sociales dans les marchés publics et aux offres d'insertion correspondantes.

Cela d'autant que la mobilisation du secteur de l'insertion est réelle. Elle se manifeste notamment par :

- une forte mobilisation des différentes têtes de réseau pour faire bénéficier d'une partie des marchés publics les structures d'insertion existantes (notamment dans un contexte de baisse des crédits du Fonds Social Européen) ;
- une demande de plus forte animation des parcours individuels d'insertion. Les clauses sociales, en fournissant notamment des possibilités d'accès à l'emploi ordinaire aux salariés en EI (entreprises d'insertion), peuvent permettre à plus de personnes d'accéder à une EI, notamment des personnes en chantiers d'insertion ;
- beaucoup d'initiatives pour mettre au point notamment des guides et circulaires (cas par exemple des Régies de quartier).

II. LES CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE MONTEE EN CHARGE

Les nombreuses rencontres ainsi que les échanges intervenus au sein de l'Atelier mis en place dans le cadre de l'Observatoire économique des achats publics pour rédiger un guide axé sur les aspects juridiques du sujet²³, nous conduisent à préciser ce que nous considérons être les conditions déterminantes de réussite de la démarche.

a) Considérer que les APSR sont avant tout des achats publics et qu'ils n'entraînent pas de surcoûts particuliers.

C'est donc au cœur des équipes en charge des politiques d'achats publics qu'il faut convaincre et agir. Et tout particulièrement au Minefi, tant au niveau du pilotage général des politiques de modernisation de l'Etat (secrétariat général, Direction générale de la modernisation de l'Etat, Direction du budget), qu'au sein de différentes directions (au niveau central et décentralisé).

Cela suppose, il ne faut pas se le cacher, un important travail de motivation d'une part, de sécurisation juridique d'autre part, et de facilitation-simplification enfin, travail qui doit être organisé avec rigueur et souplesse tout à la fois.

Pour les marchés passés par les administrations locales, la formule du recours à un guichet de facilitation, utilisé par les collectivités locales, éventuellement utilisable par les administrations paraît intéressante.

Pour les marchés centralisés, passés par les administrations centrales, des formes d'organisation spécifiques devront être imaginées, notamment pour mettre en place les compétences nécessaires.

²³ Voir ci-dessous.

b) Adopter une démarche aussi simple que possible, pour favoriser le « décollage » de ces procédures

Il convient à cet égard :

- de traiter simultanément le chômage de longue durée et le handicap. Les problématiques concernant les publics loin de l'emploi (chômeurs longue durée et bénéficiaires de minima sociaux) et les personnes handicapées sont en effet proches pour ce qui concerne l'accès aux marchés publics : les dispositifs juridiques à mobiliser, les outils, type circulaires ou documents de communication, les organisations à mettre en place, les questions d'animation locale, sont en effet assez similaires. Autant traiter les deux problématiques dans un même plan d'action : l'action publique y gagnera en lisibilité. Ce d'autant que le lien entre APSR et politique d'achat en faveur du développement durable devra par ailleurs être également établi et explicité ;
- d'utiliser en priorité, pour ce qui est de l'insertion des personnes loin de l'emploi, l'article 14 (clauses sociales concernant l'exécution des marchés, donc souscrites par tous les soumissionnaires et ne constituant pas un critère de choix), et cela pour une proportion modeste de la part main d'œuvre (5 à 15 % des lots concernés) afin d'éviter tout risque de contraction des offres, voire d'appel d'offre infructueux.

Cela veut dire également que l'article 53 qui permet de mettre en place des critères pour mesurer la performance de l'action d'insertion (« mieux disant social ») n'est pas celui que nous recommandons d'utiliser en priorité mais, le cas échéant, à la marge ou pour affiner l'usage de l'article 14. En effet, les juristes restent prudents sur son utilisation et soulignent les complexités de sa mise en œuvre.

L'article 30 est un article important, qui doit être réservé aux marchés ayant pour vocation première l'insertion. Il a donc vocation à être largement utilisé par les collectivités locales, et tout particulièrement les Conseils Généraux, mais beaucoup moins par l'Etat, ou par ses établissements publics, au moins de manière générale, et sauf compétence particulière en la matière.

Favoriser une certaine homogénéité des clauses sur les sujets complexes. Il s'agit notamment de la définition des publics loin de l'emploi (voir plus loin nos recommandations) afin que les entreprises puissent progressivement s'approprier ces démarches, et elles-mêmes capitaliser de l'expérience.

c) Avancer lentement mais sûrement

Nous ne proposons pas une formule automatique et obligatoire (du type de celle de l'ANRU) car tous les marchés ne se prêtent pas à des clauses sociales et parce que leur mise en œuvre implique une certaine forme d'adhésion volontaire.

Cependant, le but est bien à terme d'arriver à ce que ces clauses se généralisent, que chaque acheteur se pose, dans chaque cas, la question de l'inclusion ou non de ces clauses, et que sa pratique en la matière devienne un élément normal de son évaluation professionnelle.

Pour l'Etat et ses établissements publics, il faut donc démarrer relativement modestement, mais de façon résolue et ordonnée, pour avoir très vite de « belles histoires » à faire connaître et utiliser comme vecteur de démultiplication. Ces « belles histoires » s'écriront probablement avec :

- comme fournisseurs impliqués dans l'insertion par l'activité économique, des entreprises d'insertion ou des ETTI ; les conditions de participation des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et AI sont moins évidentes dans l'immédiat, soit qu'ils embauchent des personnes plus loin de l'emploi (chantiers), soit que leur vocation soit moins adaptée à des marchés publics d'une certaine importance (AI) ;
- comme fournisseurs impliqués dans l'insertion des personnes handicapées, les Entreprises Adaptées ; les ESAT employant des personnes plus loin de l'emploi ne devraient que plus marginalement en bénéficier et semblent d'ailleurs en avoir moins besoin. Toutefois, si l'on fait un parallèle entre insertion et handicap, il faut noter que la rédaction très favorable de l'article 15 devrait conduire plus facilement les ESAT à bénéficier des marchés publics que les ACI dans le domaine de l'insertion.

Il faudra surtout savoir bien tirer partie des expériences réussies dans ce domaine. Le transfert d'expériences, la diffusion des bonnes pratiques, la formation des acteurs sont les leviers les plus importants à ce stade. Compte tenu de la diversité des acteurs, des problématiques, des situations locales, de nombreux outils doivent être mobilisés (sites internet, partenariats, presse, ...). Par ailleurs, les territoires de la politique de la ville devraient rester des lieux d'innovation et de mobilisation.

d) Il faut agir aussi sur les fournisseurs potentiels et sur la mise en relation entre fournisseurs et acheteurs

Il est nécessaire de mobiliser tous les fournisseurs, les plus gros comme les plus petits, ceux du secteur « ordinaire » comme ceux de l'insertion.

Ces derniers, et tout particulièrement les EI et les EA, doivent s'organiser, se restructurer et se renforcer afin de permettre la mise en œuvre aisée de clauses sociales dans le plus grand nombre possible de bassins d'emplois et sur une gamme de métiers large et dense, avec une priorité donnée aux métiers recherchés par les entreprises opérant dans des secteurs en tension (BTP, espaces verts, nettoyage, etc.).

Le lien entre les fournisseurs potentiels et les acheteurs publics peut être organisé via ce qu'on appellera dans cette note des « facilitateurs »²⁴, au moins pendant la phase de montée en régime du dispositif qui durera nécessairement quelques années. Cette dimension importante de l'action doit faire l'objet d'une grande attention, notamment de la part des ministères sociaux.

De manière plus générale, le développement, et surtout la structuration et l'adaptation aux besoins du marché de l'offre d'insertion, au sens large du terme et sous ses différentes formes possibles, est une condition essentielle de l'essor des APSR. Les cahiers des charges des marchés publics ne peuvent raisonnablement prévoir des clauses d'insertion que s'il existe en face, sur le terrain, des fournisseurs capables de prendre en compte la dimension insertion. Parmi ces derniers, il est vivement recommandé que soient présentes des entreprises du secteur de l'insertion par l'activité économique. Malheureusement des dernières sont inégalement présentes sur le territoire, et parfois pas suffisamment adaptée aux marchés locaux existants.

La mise en œuvre d'une politique de l'offre d'insertion doit donc accompagner la montée en puissance des APSR. Et, réciproquement, les APSR sont une chance pour le secteur de l'insertion par l'activité économique : une chance de développement, une opportunité sans doute aussi de reconversion de structures qui n'ont pas assez de chiffre d'affaires pour survivre à long terme.

²⁴ Généralement appelés, dans toutes les expériences locales existantes, des « gestionnaires de clauses ». La notion de « facilitateur » est plus large que celle de « gestionnaire de clauses »

Le Service Public de l'Emploi (SPE) a vocation à jouer le rôle de « tête de réseau » de cette structuration de l'offre d'insertion. Mais la question de l'aide de l'Etat, et des formes qu'elle doit prendre, est également posée. A cet égard, il est important que l'élaboration de la stratégie de développement de l'offre d'insertion qui est confiée aux Conseils Départementaux d'Insertion par l'Activité Economique²⁵ non seulement tienne compte des perspectives de multiplication des clauses sociales dans les marchés publics mais les facilite en se portant en quelque sorte à leur devant.

e) Le débat entre subventions et marchés va se compliquer dans les années à venir

Sous la pression de Bruxelles, mais peut être surtout compte tenu de l'extrême prudence de certains acheteurs ou services juridiques inquiets de la multiplication des contentieux sur les marchés publics et des conséquences techniques et politiques liées à l'annulation d'un marché, il existe une forte pression pour mettre en concurrence certains prestataires, pour des actions d'insertion par exemple.

S'il est clair que la mise en concurrence est généralement porteuse de transparence, de bonne gestion et d'équité, des excès dans ces domaines pourraient conduire à la fragilisation de certains acteurs, gros ou petits, notamment du secteur non marchand, et tout particulièrement du secteur associatif.

Ainsi, le guide précité s'efforce, dans une annexe, de préciser les cas, où le choix du facilitateur paraît devoir faire l'objet d'un marché. Cela ne devrait pas remettre en cause les pratiques locales actuelles, notamment dans le cadre des PLIE et des Maisons de l'emploi.

Une bonne formation des acheteurs et des juristes est une des meilleures parades contre des utilisations excessivement précautionneuses du Code des marchés publics. Il y a là aussi un rôle à jouer pour les différentes composantes du Service Public de l'Emploi.

f) Mettre en place une organisation très légère, mais lisible, permettant une vraie animation interministérielle

Il est tout à fait possible d'éviter de créer de nouvelles structures en s'appuyant sur des organisations existantes, que ce soit au niveau national ou local. Mieux, les APSR peuvent participer à conforter des dispositifs existants.

Ainsi, les APSR peuvent être un bon sujet pour conforter l'action des Commissions départementales d'insertion par l'activité économique (CDIAE)²⁶, notamment en les chargeant d'animer localement le dispositif en liaison avec le SPE d'une part, et, d'autre part, en travaillant activement sur le suivi des parcours individuels entre ACI et EI, ce qui devrait être facilité par la croissance du chiffre d'affaires des EI (et aussi des EA).

De très nombreux ministères doivent être mobilisés sur un tel projet, compte tenu du champ couvert. Il s'agit tout particulièrement des ministères suivants :

- le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi ainsi que le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction Publique, dont de nombreuses structures sont concernées (DGME, DB, DAJ, DGCP, DGEFP, DSS, DGAFP, etc.) et qui ont un rôle moteur à jouer ;
- le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités locales ;
- le ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, au titre notamment des personnes handicapées et de la tutelle des caisses de Sécurité Sociale ;
- le ministère de la santé, de la Jeunesse et des Sports, au titre notamment des établissements hospitaliers ;
- le ministère du Logement et de la ville, au titre notamment de la tutelle des organismes HLM ;

²⁵ cf. l'instruction DGEFP n° 200/705 du 26 janvier 2007.

²⁶ Comme prescrit par une ordonnance d'août 2006.

- le ministère chargé de la fonction publique au titre de l'emploi des personnes handicapées au sein de l'Etat ;
- le ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durable, en charge notamment des questions d'infrastructures ;
- le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

III. LA DIMENSION « POLITIQUE DE L'EMPLOI » DES APSR

Le principal apport des APSR en matière de politique de l'emploi devrait être de créer de nouvelles opportunités d'emploi pour des personnes dites loin de l'emploi, à coût budgétaire quasi-nul²⁷. Par ce biais, les APSR devraient contribuer à faire revenir sur le marché de l'emploi des personnes que la vie en a écarté, ce qui est évidemment une vraie chance pour les personnes concernées, mais est aussi une bonne affaire pour le marché du travail et les entreprises. Et au-delà pour la croissance.

Il convient d'une part de bien comprendre par quels mécanismes s'effectue la création de ces opportunités, d'autre part de tenter de chiffrer le nombre d'opportunités potentiellement créées.

Par ailleurs, les clauses sociales dans les marchés publics, couplées avec la mise en application de l'obligation d'embauches de personnes handicapées par les administrations telle que prévue par la loi handicap de 2005, devraient donner un « coup de fouet » exceptionnel aux entreprises adaptées, ces entreprises qui emploient aujourd'hui près de 20 000 collaborateurs handicapés.

a) Les potentialités de l'article 14 en matière d'emploi

Rappel du fonctionnement de l'article 14

Dans un marché comportant une clause de l'article 14, l'entreprise qui est attributaire du marché dispose de plusieurs types de solutions pour honorer son engagement²⁸ :

- l'embauche directe de personnes en difficulté d'insertion. Tous les types de contrats de travail sont a priori possibles. L'attention de l'acheteur public doit être attirée sur la demande parfois exprimée par les entreprises de pouvoir affecter à la réalisation de la clause une personne récemment embauchée et relevant avant son recrutement des catégories énumérées au 1.2 du guide. Dans un tel cas, l'acheteur public doit apprécier en fonction des éléments de contexte la réalité de l'effort d'insertion ainsi consenti, au regard par exemple, de la possibilité de recrutements complémentaires ;
- la mise à disposition de salariés en insertion dans les conditions légales et réglementaires définies par le code du travail. L'entreprise se met donc en relation avec un organisme extérieur qui met à sa disposition des salariés en insertion durant la durée du marché. Ces structures sont des structures de l'insertion par l'activité économique (Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion et Association Intermédiaire), mais aussi les ETT (entreprise de travail temporaire) de droit commun, lorsqu'elles mettent un salarié à disposition auprès d'une entreprise dans un objectif d'insertion, en application de l'article L124-2-1-1 du code du travail, et/ou dans le cadre d'un CI-RMA-TT (contrat d'insertion-revenu minimum d'activité-travail temporaire) ;
- l'utilisation des salariés occupant des emplois mutualisés dans le cadre d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou de toute autre association de même nature ;

²⁷ Sauf pour l'article 15 : une croissance du CA des EA devrait se traduire par des demandes de création de nouveaux postes. Si ces créations ont un coût budgétaire, il conviendrait d'analyser leur coût complet en prenant en compte les coûts d'indemnisation des personnes handicapées concernées (indemnisation UNEDIC ou AAH).

²⁸ Sauf si l'entreprise attributaire du marché est elle-même une entreprise d'insertion, ce qui est possible, auquel cas elle n'a pas d'actions particulière à faire.

- le recours à la cotraitance ou à la sous-traitance avec une entreprise d'insertion (EI) ou une autre structure d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Le dispositif s'analyse donc comme un engagement à réserver un certain nombre d'heures de travail à des publics loin de l'emploi, quelle que soit la solution retenue. En général, la clause ne porte que sur un pourcentage modeste des heures de travail prévues par le marché (5 à 15 %).

Du point de vue des politiques de l'emploi, il est important que les SIAE, et tout particulièrement les EI, bénéficient globalement d'une partie de cette «réservation». D'une part parce que ces entreprises, comme toutes les autres, ont besoin de chiffre d'affaires pour vivre, croître, investir et plus généralement être capables commercialement et techniquement de s'intégrer dans le tissu économique normal. D'autre part parce que les marchés publics doivent être l'occasion de mettre leurs salariés (par définition loin de l'emploi) au contact d'entreprises ordinaires et donc de leur permettre de rejoindre sur les contrats de travail habituels ces entreprises. Autrement dit, il doit y avoir une plus grande mobilité dans les EI qui ont, faut-il le rappeler, une vocation d'aide transitoire et non de sas, afin d'aboutir globalement à une plus grande efficacité de la dépense publique.

Du point de vue budgétaire, la situation s'analyse de façon différente selon les choix faits par les entreprises pour honorer leurs engagements d'insertion. En effet :

- lorsqu'une entreprise embauche en direct, il n'y a pas de coût supplémentaire pour l'Etat, sinon, éventuellement, sous la forme d'une petite consommation des enveloppes de crédits de formation professionnelle (notamment des régions) ;
- lorsqu'une entreprise sous-traite à une SIAE, la question est de savoir si cette SIAE a la capacité de répondre sans faire de nouvelles embauches avec des financements type « aides au poste » supplémentaires. Notre conviction est qu'il y a certainement des marges de manœuvre importantes pour que cette croissance – éventuelle -du chiffre d'affaires des SIAE, et notamment des EI, soit réalisable sans création de nouveaux postes budgétaires. En effet, quatre situations pourraient permettre une telle évolution :
 - les situations de sous-traitance peuvent permettre une meilleure sortie des salariés des EI vers les entreprises ordinaires ; autrement dit, davantage de salariés pourraient bénéficier de la même aide au poste ;
 - de nombreuses EI semblent souffrir de manques de chiffre d'affaire compte tenu du nombre de leurs salariés ;
 - il est possible d'envisager des reconversions d'EI opérant dans des secteurs ayant de faibles perspectives de débouchés vers des secteurs plus prometteurs, à nombre de postes d'insertion constante ;
 - il est enfin possible d'imaginer que les EI utilisent des contrats aidés réservés au secteur marchand (CI-RMA ou Contrats d'avenir) beaucoup plus qu'aujourd'hui où ce type de contrats est très marginal.

Calcul du nombre d'heures d'insertion pour un marché avec article 14

L'usage de la clause article 14 nécessite que le maître d'ouvrage fasse figurer dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) le nombre d'heures d'insertion²⁹ qu'il souhaite voir effectuer par l'entreprise qui réalisera le marché. Il s'agit d'une limite minimale que l'entreprise devra respecter dans l'exécution du marché selon l'une des trois modalités évoquées ci-dessus. Rien n'empêche une entreprise d'aller au-delà de ce minimum, sachant que cet effort supplémentaire ne peut être pris en compte pour le choix de l'entreprise attributaire du marché. Simplement toutes les entreprises qui répondent doivent respecter dans leur offre le seuil minimal fixé par le maître d'ouvrage.

²⁹ D'expérience, une formulation en heures d'insertion plutôt qu'en pourcentage d'heures est plus facile à gérer

Le calcul des heures d'insertion dépend de la part de main d'œuvre que comporte le marché, et de la part de celle-ci qui est attribuée à l'insertion. La détermination de cette part doit tenir compte de l'offre d'insertion sur le territoire concerné, afin que des entreprises puissent aisément mettre en œuvre la clause, et par conséquent répondre à l'appel d'offre avec la même intensité que si le marché ne comportait pas ladite clause.

La part de main d'œuvre : la part de main-d'œuvre dépend de la spécificité de chaque marché ; elle est connue des services techniques et des entreprises. Dans le domaine des travaux publics, on peut prendre en compte un taux moyen de 30 à 40 %. Dans le bâtiment, la part de main-d'œuvre dépend de la technicité des lots : 70 % pour la peinture intérieure, 50 % pour la maçonnerie, 20 % pour les charpentes métalliques... L'acheteur public se référera utilement pour fixer ces pourcentages aux pratiques professionnelles en vigueur.

La part des heures d'insertion : à titre d'exemple, dans le bâtiment et les travaux publics on observe des taux variant de 5 % à 10 % de la part de main d'œuvre. L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a retenu le taux de 5 %.

Autres spécificités : pour certains marchés comme le traitement des déchets ou le nettoyage il faut tenir compte de contraintes particulières liées à l'obligation de reprise du personnel par l'entreprise qui obtient le marché. Dès lors, il vaut mieux prévoir une clause qui stipule que, pendant l'exécution du marché, l'entreprise doit, pour tout emploi vacant ou nouvellement créé, en réserver une partie à des personnes éligibles aux dispositifs d'insertion.

Exemple de calcul, sur le cas d'un marché de 1 000 000 euros dans le domaine du bâtiment

On estime d'abord la part que représente la main-d'œuvre dans le montant du marché. On peut donc retenir le taux moyen de 50 % de main-d'œuvre dans un chantier du bâtiment, soit pour notre exemple un montant de 500 000 euros.

Si le taux d'insertion est fixé par le maître d'ouvrage à 5 %, on évalue l'effort d'insertion à : $500\,000 \times 5/100 = 25\,000$ euros.

Pour convertir cette somme en heures d'insertion, on estime le taux horaire salarial toutes charges comprises de ces heures d'insertion, qui peut varier selon les métiers concernés. Avec l'hypothèse d'un coût moyen de 30 euros l'heure, le nombre d'heures d'insertion susceptible d'être demandé à l'entreprise, sera de : $25\,000/30 = 833$ heures, soit un peu plus qu'une année de travail à mi-temps ou un peu plus de sept mois à plein temps pour une personne. Le caractère très raisonnable des pratiques actuelles apparaît ainsi clairement.

Tentative d'extrapolation et de chiffrage du potentiel impact emploi de l'article 14

En reprenant la méthodologie ci-dessus, on obtient les ordres de grandeur suivants :

- total des marchés publics recensés : 55 Md€
- total déduction faite des marchés à fort niveau technologiques (défense, informatique,...) pour lesquels des clauses d'insertion sont plus difficilement envisageables : 35 Md€ ;
- part moyenne de main d'œuvre : les marchés à fort niveau technologiques étant exclus, l'essentiel étant constitué de BTP, de marchés d'entretien et de services, cette part peut être évaluée à 40 % ;

⇒ On évalue donc à $30\text{Md€} \times 40\% = 14\text{Md€}$ la valeur de la main d'œuvre

Avec une hypothèse de 5 % d'heures d'insertion,

⇒ on obtient $14\text{Md€} \times 5\% = 700\text{M€}$ de valeur d'heures d'insertion

Soit l'hypothèse d'un coût moyen horaire de 30€/h

⇒ Le nombre d'heures d'insertion est de 23 millions d'heures soit près de 13 000 ETP.

Le chiffre de 13 000 ETP est bien sûr extrêmement dépendant des hypothèses retenues

Il est cependant très intéressant si on le compare au nombre de postes agréés par la DGEFP en entreprises d'insertion qui est de 14 000 en 2006. Ces 14 000 postes ont un coût budgétaire (pour l'Etat seul) de 140 M€. Voir détails en annexe.

Il est intéressant également de comparer le chiffre d'affaire supplémentaire que les marchés publics pourraient apporter au secteur de l'IAE dans l'hypothèse précédente d'une généralisation des clauses d'insertion à un niveau moyen modeste, soit 700 millions d'euros. On ne connaît pas avec précision le montant du chiffre d'affaires des structures de l'insertion par l'économique : il peut être évalué empiriquement, à partir des données recueillies en Pays de Loire et extrapolées à l'ensemble du territoire, à un chiffre compris entre 0,900 et 1,500 milliards d'euros. Une faible part de ce total provient actuellement des marchés publics (toujours à partir des mêmes bases extrapolées), car 1/3 seulement des structures de l'insertion par l'économique obtiennent des marchés publics, en général en petit nombre ; en sorte que la part des marchés publics dans le CA de l'IAE ne devrait pas, en moyenne, dépasser 20 %. Si l'on retient l'hypothèse d'un CA intermédiaire de 1,2 Md €, dont moins de 20 %, soit 240 millions, proviennent des marchés publics, un apport, à terme, de 700 millions permettrait d'augmenter de près de 60 % le CA du secteur par rapport à la situation actuelle, la part provenant des marchés publics passant de moins de 20 à près de 50%. En outre, les possibilités d'insertion durable dans l'emploi ordinaire seraient notablement accrues, un flux dynamique de parcours d'insertion se mettant en place au profit d'un plus grand nombre de personnes.

b) Le ciblage des publics

La définition

La directive n° 2004/18³⁰ du 31 mars 2004 comme le Code des marchés 2006 permettent de prendre en compte un champ très large de publics cibles. Il existe donc une réelle latitude pour les acheteurs. Toutefois, il semble important qu'un nombre très important de clauses visent les mêmes publics, pour des raisons de simplicité, de cohérence et d'efficacité, notamment vis-à-vis des entreprises soumissionnaires aux marchés dont l'adhésion est un élément clé pour le développement de ces clauses.

Aussi, recommandons-nous d'une part de conseiller aux collectivités locales, d'autre part d'imposer à la plupart des marchés publics d'Etat, d'utiliser la définition déjà existante et bien balisée des publics déterminés par l'article L.322-4-16 du Code du travail relatifs aux structures d'insertion par l'activité économique concernée par les dispositifs d'insertion par l'activité économique. C'est la formule qui a d'ailleurs été retenue pour le guide de l'OEAP.

Il s'agit « des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières et bénéficiant de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. »³¹

En l'occurrence, la définition ne repose pas sur des critères purement administratifs. Au contraire, elle comporte une souplesse d'appréciation qui s'inscrit dans une logique d'approche individualisée des situations et des besoins des personnes. Peuvent ainsi être concernées les personnes :

- répondant aux critères administratifs traditionnels, tels que ceux habituellement retenus pour l'accès aux contrats aidés (minima sociaux, chômeurs de longue durée, femmes reprenant une activité, jeunes de niveau V ou infra ...) ;

³⁰ Au travers du considérant 33.

³¹ Circulaire DGEFP 2003-24 du 3/10/2003 – voir en annexe extrait de cette circulaire.

- les personnes qui, au-delà de ces situations spécifiques, cumulent des difficultés sociales et professionnelles en raison de leur âge, de leur comportement, de leur état de santé (y compris handicap) et de la précarité de leur situation matérielle. Sans réaliser une grille d'évaluation, des critères peuvent être déterminés pour identifier les « risques d'exclusion » et les difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

Pour ce qui est de l'insertion par l'économique, la décision d'orienter les personnes vers les structures repose sur un diagnostic opéré sous la responsabilité de l'ANPE, mais qui n'est pas réservé aux seules personnes inscrites à l'ANPE et concerne donc les personnes inscrites ou pas à l'ANPE, indemnisées ou pas par les ASSEDIC.

Pour un demandeur d'emploi indemnisé, le diagnostic de l'ANPE s'appuie sur l'analyse de la situation de la personne telle que faite par l'ASSEDIC lors de son inscription.³²

Trois remarques :

- la distance à l'emploi d'une personne doit être appréciée relativement à sa situation personnelle au regard de l'emploi et du marché du travail local. Le type de contrat de travail auquel elle est susceptible d'accéder ne constitue pas un critère. Aussi un contrat d'apprentissage peut constituer le cadre juridique d'exécution d'une clause de marché public si la personne embauchée est elle-même agréée en tant que telle ;
- il est recommandé qu'une personne considérée pour un marché public comme relevant de l'application de la clause sociale puisse être automatiquement considérée comme telle pour un marché suivant, même si ce marché n'est pas dans la même ville, dès lors qu'il n'y a pas un délai trop important (moins de 6 mois par exemple) entre les deux chantiers pour la personne concernée. Cette disposition permettrait de favoriser des insertions plus longues dans l'emploi, plus porteuses de retour durable vers l'emploi que des insertions courtes ;
- la question a été posée par certains employeurs, notamment la CAPEB, de prendre en compte également les personnes embauchées depuis un certain délai dans l'entreprise (1 an), répondant aux conditions requises et affectées à l'exécution du marché. Le guide de l'OEAP ne retient pas cette formule, qui risquait de rendre les clauses d'insertion inopérantes dans bon nombre des secteurs qui embauchent déjà ces personnes pour leurs besoins habituels, ainsi que pour faire face à des difficultés de recrutement. Il n'exclut pas cependant cette possibilité, sous la responsabilité de l'acheteur public, notamment dans les cas où une démarche locale partenariale d'insertion a été mise en œuvre à une échelle suffisante. La formule utilisée par le guide est la suivante : « Dans un tel cas, l'acheteur public doit apprécier en fonction des éléments de contexte la réalité de l'effort d'insertion ainsi consenti, au regard, par exemple, de la possibilité de recrutements complémentaires ».

Le rôle du Service Public de l'Emploi (SPE)

Le dispositif conseillé par le guide pour l'application des clauses de l'article 14 s'efforce de concilier ciblage réel des publics, souplesse de la mise en œuvre et limitation des formalités (pas d'agrément spécial « clauses sociales »). A cet effet, il se réfère à des catégories administratives bien connues, d'usages courants et bien délimités (demandeurs d'emploi de longue durée, travailleurs handicapés reconnus, bénéficiaires de minimas sociaux, jeunes de niveau inférieur au CAP/BEP, personnes agréées dans le cadre de l'IAE). Il prévoit en outre que « d'autres personnes rencontrant des difficultés particulières peuvent, sur avis motivé de l'ANPE, des Maisons de l'Emploi, des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), des Missions Locales, ou de CAP Emploi, être considérées comme relevant des publics les plus éloignés de l'emploi ».

³² Parcours dit « P3 ».

Un outil informatique devrait être prévu³³ afin de pouvoir suivre le parcours des personnes agréées, notamment en cas de mutualisation ou de suivi de parcours des personnes participants à des chantiers correspondant à des zones géographiques relevant de différentes agences de l'ANPE et afin d'assurer une coordination entre les Agences locales pour l'Emploi et les autres structures en contact avec les demandeurs d'emploi concernés.

c) Pour chaque marché, la concertation avec le secteur économique concerné est importante

Les expériences des collectivités locales de marchés avec clauses article 14, comme les quelques premières initiatives concernant des marchés d'établissements publics de l'Etat importants, (par exemple, pour la première fois, une voie de TGV), montrent clairement l'importance d'une bonne connaissance des capacités d'insertion liées aux marchés. Cet exercice n'est pas toujours évident car il peut supposer dans certains cas des connaissances assez précises portant à la fois sur la technicité des marchés et sur les capacités de répondre à des contraintes en matière d'insertion compte tenu de la situation locale en matière d'emploi, d'offre de formation et d'accompagnement social, d'offre des structures d'insertion par l'activité économique, notamment des entreprises d'insertion.

Si cette concertation paraît relativement facile à organiser pour un marché très localisé, il n'en est pas de même avec un marché plus étendu géographiquement (comme une ligne TGV), voire avec un marché national (marché national d'imprimerie pour un ministère par exemple). Pour autant, elle doit dans tous les cas être organisée. Cela vaut particulièrement pour les marchés unifiés au plan national, qui vont se développer dans un souci d'économie budgétaire.

d) L'insertion des personnes handicapées

Un Code des marchés particulièrement favorable

Les personnes handicapées bénéficient d'une disposition particulière très rare, dans le Code, avec l'article 15, puisqu'il est possible de réserver un marché à des Entreprises Adaptées (EA) ou des Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT).

Il est important de noter que les personnes handicapées peuvent aussi bénéficier d'autres dispositions du Code, notamment les articles 14 et 30, dans la mesure où beaucoup de personnes handicapées peuvent être considérées comme loin de l'emploi au sens de l'article 14 ou peuvent bénéficier d'actions d'insertion dans le cadre de l'article 30.

Les entreprises adaptées (EA) : des entreprises employant plus de 19 000 personnes handicapées, qui pourraient bénéficier à plein des marchés publics

Une entreprise adaptée (anciennement « atelier protégé ») est une entreprise du milieu ordinaire du travail employant au moins 80 % de travailleurs handicapés³⁴.

Fin 2006, 590 entreprises adaptées étaient répertoriées, employant 19 250 travailleurs handicapés (en Equivalent Temps Plein)³⁵. On les trouve dans tous les secteurs d'activité, notamment dans les secteurs de sous-traitance et de service aux entreprises (métallurgie, travail du bois, espaces verts, nettoyage...). Si la majorité des entreprises adaptées sont gérées par des associations, les statuts qu'elles adoptent sont multiples : SARL, Société Anonyme, EPA³⁶.

³³ Probablement adossé à celui relatif à l'agrément IAE,

³⁴ dans les fonctions de production

³⁵ ouvrant droit à l'aide au poste, voir ci-dessous

³⁶ Aux termes de l'article L. 323-31 du code du travail, « Les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile peuvent être créés par les collectivités ou organismes publics ou privés et notamment par des sociétés commerciales. Pour ces dernières, ils sont obligatoirement constitués en personnes morales distinctes. ».

Depuis la loi handicap de février 2005, les EA font partie du marché du travail ordinaire. Cela se traduit notamment par le fait que le statut du travailleur handicapé qui y est employé est celui d'un salarié de droit commun à part entière ; il perçoit notamment une rémunération, au moins égale au SMIC. Néanmoins, la mission sociale des EA, qui est d'employer des personnes handicapées à efficience réduite, en difficultés au regard de l'accès à l'emploi, est maintenue. Pour aider les EA à réaliser cet objectif et compte tenu de leur spécificité, elles bénéficient de deux aides de l'Etat : une aide au poste et une subvention spécifique³⁷.

Aidées par les pouvoirs publics, les entreprises adaptées ont entrepris ces dernières années un réel effort de modernisation qui en fait désormais de véritables entreprises en termes de qualification de leurs salariés et de processus de production. Cet effort va être poursuivi dans les prochaines années. Il devrait être encouragé et accéléré par la hausse du chiffre d'affaires provenant de marchés publics avec clauses sociales.

Un positionnement commercial et des capacités de développement qui trouvent largement leur source dans les mécanismes de calcul de la taxe AGEFIPH pour les entreprises sous droit privé

Dans le cadre de la réglementation sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés³⁸, les employeurs du secteur privé³⁹ soumis à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés peuvent s'acquitter de cette obligation dans la limite de 50 % de cette dernière, en passant des contrats de sous-traitance, de fournitures ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des établissements ou services d'aide par le travail.

Afin d'encourager la conclusion de ces contrats, la formule de calcul d'équivalence entre les embauches directes et les contrats de sous-traitance a d'ailleurs été nettement améliorée en 2005⁴⁰, ce qui devrait donner un nouvel élan à ce dispositif.

Pour l'année 2004, sur les 99 400 établissements assujettis à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, 22 % ont eu recours aux contrats passés avec des entreprises adaptées ou des ESAT. De très grands groupes, dotés de services achats très structurés, travaillent de façon régulière avec des entreprises adaptées : SFR, Thalès, Air France, La Poste, etc.

La mise en place de la contribution FIPHFP, équivalent à la taxe AGEFIPH pour les administrations, devrait être une chance pour les entreprises adaptées.

La loi de 2005 a transposé aux trois fonctions publiques les dispositions existant dans le privé, y compris dans le principe qu'une structure peut minimiser ses pénalités pour non-respect de ses obligations en sous-traitant ou en réservant des marchés publics à des EA ou des ESAT. Les exigences imposées aux fonctions publiques sont d'ailleurs en ce cas moins sévères que pour le secteur privé, car la totalité du marché est prise en compte, alors que les entreprises ne peuvent prendre en compte que la part du marché qui exclut le coût des matières premières, des consommations et des frais de vente, en un mot sa valeur ajoutée comptable.

³⁷ Depuis janvier 2006, le contrat d'objectifs passé entre l'Etat et l'EA, valant agrément, précise la situation et le projet de l'EA et détermine les aides de l'Etat. Un avenant financier annuel et détermine le montant de ces aides. L'instauration d'un tel mode de financement permet le rapprochement du statut de la personne du droit commun, le renforcement du rôle social et économique des entreprises adaptées.

³⁸ articles L 323-8 et R 323-1 à R 323-3 du code du travail.

⁴⁰ Le nombre d'équivalents bénéficiaires qui permet aux employeurs de s'acquitter de leur obligation d'emploi dans la limite de 50 % de cette obligation, n'est plus calculé en divisant le coût de la main-d'œuvre du ou des travailleurs handicapés par 3000 fois le SMIC horaire, mais par 2000 ou 1600 fois le SMIC horaire, suivant le type de contrat (article 2 du décret n° 2006-135 du 9 février 2006 relatif à la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés).

Cette incitation financière intéressante, et même très favorable, devrait bien sûr faciliter la diffusion de l'article 15, au fur et à mesure de la montée en régime des obligations de la loi. On peut même craindre que, en raison de la facilité d'usage de cet article, il prenne le pas sur les utilisations des autres articles du code (14, 30, 53) qui peuvent aider les publics temporairement éloignés de l'emploi, d'un maniement plus complexe. Il faudra donc, à terme, veiller à maintenir un équilibre entre les différents bénéficiaires des clauses sociales d'insertion dans l'emploi. Dans l'immédiat, il importe qu'un important travail d'information, de motivation, de sécurisation et de facilitation soit effectuée pour inclure dans les marchés publics des clauses de l'article 15 favorisant l'emploi des personnes souffrant de handicaps.

IV. LA DIMENSION « DEVELOPPEMENT DURABLE » ET LE PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LES ACHATS PUBLICS DURABLES (PNAAPD)

Ces dernières années, de nombreuses mesures ont été prises en France pour favoriser la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les achats publics. L'article 5 du Code des marchés stipule désormais que « les besoins à satisfaire sont déterminés... en prenant en compte les objectifs du développement durable. »

En particulier, la réglementation de la commande publique a été adaptée sur la base de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement, qui fait obligation à toutes les politiques publiques de « promouvoir un développement durable » et, à cet effet, de « concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Toutes les autorités adjudicatrices se doivent donc de tenir compte des objectifs du développement durable lors de la passation de leurs commandes :

- afin d'assumer pleinement leurs responsabilités ;
- pour favoriser le développement, par les opérateurs économiques, de modes de production durables ;
- pour sensibiliser les citoyens, par l'exemplarité des réalisations, aux actions d'une consommation durable et aux comportements socialement responsables.

Le ministère chargé de l'écologie et du développement durable a finalisé au printemps dernier un « Plan national d'action pour des achats publics durables » qui a pour ambition de faire de la France, d'ici 2009, l'un des pays de l'Union européenne les plus engagés dans la mise en œuvre du développement durable au sein de la commande publique. Il répond, dans son contenu et dans sa structure, à un engagement européen. Il a été adopté au terme d'un processus combinant concertation interministérielle et consultation publique.

Compte tenu de son histoire, du ministère porteur, et de l'état d'avancement des dossiers, ce plan est essentiellement axé sur une vision écologique du développement durable. Mais il introduit également deux dimensions dites « sociales » : la première concerne le respect des règles du BIT (non-travail des enfants, respect des droits syndicaux élémentaires, ...) chez les fournisseurs, où qu'ils soient localisés ; la seconde concerne précisément les clauses sociales qui font l'objet de ce rapport.

Une coordination entre les deux démarches « développement durable » et « clauses sociales » s'impose, ne serait-ce que pour trois raisons :

- vis à vis de nos partenaires européens et de la Commission, il serait absurde de ne pas valoriser nos actions relatives aux clauses sociales, et même de les faire partager par nos partenaires ; la Présidence française de l'Union pourrait fournir l'occasion d'organiser un colloque sur ce sujet ;
- pour les acteurs de terrain, et notamment pour les acheteurs publics, il est nécessaire d'explicitier les complémentarités ;
- un certain nombre d'outils et d'actions de communication ou de formation pourraient être développées en commun.

Toutefois, une large partie des problèmes à gérer pour la diffusion des clauses sociales est spécifique : mobilisation du service public de l'emploi, animation du secteur de l'insertion, coordination avec les collectivités locales, mise en place de « facilitateurs », etc. L'exercice de mise en place, puis de montée en régime de ces clauses est complexe. Leur développement demande une ingénierie beaucoup plus sophistiquée que dans le cas des achats ayant un « plus » environnemental, fondamentalement parce que dans le cas des clauses sociales, c'est d'hommes et de femmes qu'il s'agit, non de technique.

Aussi, nous recommandons très fortement que les gestions opérationnelles des projets « achats publics socialement responsables » d'une part, charte environnementale d'autre part, soient distinctes pendant un certain temps, ce qui n'exclut aucune opération en commun. Autrement dit, par souci de pragmatisme, nous proposons donc de progresser en parallèle.

V. UN PLAN D'ACTION MOBILISATEUR

a) Les mesures déjà annoncées

La réunion interministérielle du 30 janvier a permis d'adopter déjà un ensemble de mesures, qui ont été rendues publiques à l'occasion d'une journée de travail des acteurs de terrain organisée par l'association Alliance Ville Emploi, qui fédère les PLIE, le 5 février dernier. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Thierry Breton, est intervenu au cours de cette manifestation.

Ce premier plan d'action a été élaboré sur la base des hypothèses décrites ci-dessus. Il est clairement interministériel et fait une large place aux actions de mobilisation, formation, sensibilisation et communication. Les actions ont été classées autour de trois objectifs, correspondant aux principaux freins identifiés à partir des expériences des collectivités locales dans ce domaine. Une bonne partie d'entre elles reste à mettre en œuvre.

Objectif n° 1 : mobiliser les acheteurs publics, mieux organiser l'Etat

1. Une circulaire interministérielle doit être envoyée pour mobiliser les différents ministères, encore en attente à ce jour.

2. Une organisation interministérielle légère, ad hoc, sur la base des structures existantes doit être mise en place, comprenant notamment les deux éléments suivants :

- la nomination d'un responsable des « achats publics socialement responsables » au sein du MINEFI. Cette personne, chargée de l'animation interministérielle de cette politique, a été placée auprès de la Mission Interministérielle France Achat (MIFA) ;
- l'animation et le suivi des politiques d'achats socialement responsables seront ajoutées aux missions des Secrétaires Généraux de ministères (par ailleurs responsables des achats)

3. Les administrations et organisations sous la responsabilité du MINEFI vont être mobilisées.

La mission interministérielle France achats (MIFA) a commencé à intégrer la problématique APSR dans ses objectifs et doit les intégrer dans les expérimentations, les plans de formation, le suivi des plans « achats » des différents ministères.

La composition de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) a été modifiée pour permettre la représentation du secteur de l'insertion par l'activité économique ainsi que celui des entreprises employant majoritairement des personnes handicapées. Par ailleurs, les clauses sociales font depuis le 1^{er} janvier 2007 l'objet d'un suivi statistique dans le cadre de l'Observatoire, une case spéciale ayant été prévue dans les documents d'information que les acheteurs publics doivent remplir. Ainsi sera-t-il possible de suivre les progrès réalisés. En outre, la nécessité de fournir cette information jouera un rôle utile de rappel auprès des acheteurs

L'UGAP va développer les clauses sociales dans les marchés dont elle est en charge. Ce point a été intégré dans la convention d'objectifs et de moyens, signée en avril 2007. Elle a décidé de s'appuyer sur un consultant pour examiner systématiquement les possibilités de chaque marché à cet égard.

4. D'autres départements ministériels et établissements publics vont être sollicités, notamment les structures sous la tutelle du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et du ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, ainsi que des administrations et structures sous la responsabilité des ministères du Logement et de la Ville ainsi que de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable.

La Direction de la Sécurité Sociale a déjà mis en place un groupe de travail sur les achats, intégrant les APSR, pour l'ensemble des caisses de protection sociale. L'intégration progressive de cette problématique APSR dans les Conventions d'objectifs et de gestion des différentes caisses et institutions, par avenant, va être discutée.

L'Etat va par ailleurs informer les établissements hospitaliers des possibilités offertes par le Code des marchés.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a déjà lancé des actions très importantes et intéressantes en imposant aux bénéficiaires des ses interventions de réserver 5% de la part main d'œuvre des marchés correspondants à des actions d'insertion. Elle a mis en ligne en mars dernier à l'usage des intervenants du secteur de la rénovation urbaine un document appelé " charte nationale d'insertion - éléments pour la mise en œuvre" qui permet de tirer parti des expériences déjà réalisées.

L'Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) doit progressivement introduire des dispositions concernant les clauses sociales dans ses actions.

Objectif n° 2 : lancer des actions de formation/information pour sécuriser les acheteurs et plus généralement diffuser de l'information

1. Un premier guide de l'achat public socialement responsable a été élaboré sous la responsabilité de l'Observatoire économique de l'achat public (sur le modèle « questions/réponses » du guide éco-responsable). L'atelier consacré à ce sujet a tenu sa dernière réunion le 28 juin et la version définitive du guide a été introduite le 16 juillet sur le site du ministère, un projet ayant déjà été proposé pour concertation en avril⁴¹.

2. Différentes opérations permettant de sensibiliser et former les acteurs vont être mises en place. Une première réunion de formation des quarante formateurs « achats publics » de l'IGPDE⁴² va être organisée le 30 août, pour que la dimension « clauses sociales » soit présente dans les modules d'enseignement proposés aux agents publics ; la mise en place de formations spécifiques, sur catalogue est prévue, ainsi qu'une conférence dans le cadre de l'université mutuelle du Ministère.

3. Concernant spécifiquement l'insertion des personnes handicapées, vont être mis en ligne et diffusées des informations sur les équivalences entre les pénalités versées au FIPHFP⁴³ et la sous-traitance à des EA⁴⁴ ou des ESAT⁴⁵. Par ailleurs, un recensement des bonnes pratiques en matière d'utilisation du Code des marchés publics pour l'embauche des personnes handicapées va être élaboré d'ici la fin de l'année.

⁴¹ http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/documents_ateliers/acces_guide.html

⁴² Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique.

⁴³ Voir références ci-dessous à la loi handicap de 2005.

⁴⁴ EA : entreprise adaptée.

⁴⁵ ESAT : établissements et services d'aide par le travail.

Objectif n° 3 : faciliter la rencontre entre les acheteurs et l'offre d'insertion, participer à la dynamisation des parcours d'insertion

1. Pour ce qui est de l'administration centrale des ministères chargés de l'économie et des comptes plusieurs marchés seront passés avec des clauses sociales, article 14 ou 15, dans les 12 prochains mois. D'autres ministères devraient se mobiliser et s'engager dans les prochaines semaines. Le principe d'une expérimentation par Ministère, ou par marché interministériel, devrait constituer un minimum.

2. En ce qui concerne les achats locaux, dans un souci d'efficacité et de lisibilité, l'Etat pourra s'appuyer sur le Service Public de l'Emploi, en particulier sur les PLIE et les maisons de l'emploi lorsqu'ils existent et qu'ils ont développé les compétences « clauses sociales »

3. Le service public de l'emploi –et en particulier l'ANPE au niveau régional- va être mobilisé pour que les entreprises attributaires des marchés dans le cadre d'une clause dite article 14 puissent trouver facilement les collaborateurs qu'ils recherchent. Cela sera particulièrement utile pour les grands marchés centralisés que l'Etat va mettre en œuvre dans le cadre de sa nouvelle politique « achats ».

b) Les autres actions à décider et à mettre en œuvre

Compte tenu des annonces faites début février, il convient maintenant, d'une part de veiller à la mise en œuvre effective de ces mesures, d'autre part de les compléter.

L'Atelier mis en place dans le cadre de l'Observatoire économique de l'achat public a d'ailleurs permis d'anticiper un nombre important de questions que ne manqueront pas de se poser les acheteurs publics socialement responsables.

Cela conduit à émettre une série de propositions, qui ont été classées autour de cinq objectifs.

Objectif n° 1 : mobiliser les acheteurs publics, mieux organiser l'Etat

1. Tout d'abord, la *mise en place d'une mission interministérielle* apparaît très souhaitable. Il s'agit, par nature, d'une politique interministérielle, qui ne se développera pas spontanément, comme l'expérience passée l'a montré, et qui a besoin d'être fortement appuyée : il faut en effet susciter des expérimentations, innover dans un domaine nouveau, échanger sur les bonnes et mauvaises pratiques, les difficultés et les réussites. Cette mission pourrait être animée par le Directeur Général de la modernisation de l'Etat. Elle regrouperait notamment la DGEFP, la DHOS, la DSS, la DGCL (mobilisation des préfets), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), la Délégation aux personnes handicapées, et les principaux Ministères intéressés, notamment le Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durable.

2. *Pour mobiliser les structures fonctionnant sous la responsabilité du MINEFI, des réflexions complémentaires devraient être menées pour définir des actions précises dans les domaines suivants :*

- définir le rôle de conseil qui peut être joué, à divers échelons, par la DAJ, la DGCP, la DGCCRF, et la Commission des marchés de l'Etat ;
- définir une position commune des Contrôleurs Budgétaires et Comptables Ministériels sur la question des APSR ;
- examiner avec la Mission partenariats publics-privés le rôle possible des clauses sociales dans ce type de dispositif ;
- préciser le rôle de l'UGAP en matière d'APSR ;
- déterminer la place des clauses sociales dans la politique immobilière du ministère.

3. *Les ministères chargés de l'équipement, du logement et des PME devraient être mobilisés dans les domaines suivants :*

- la Direction des routes au titre de l'entretien des routes nationales ;
- la RATP, la SNCF, RFF, VNF : Ce qui est déjà fait pourrait être mieux partagé et développé ;
- sociétés gestionnaires d'autoroutes : des avenants aux cahiers des charges pourraient être envisagés ;
- bailleurs sociaux : certains sont très engagés, d'autres moins. Le Ministère du Logement et de la Ville pourrait certainement encourager la diffusion des bonnes pratiques ;
- chambres de commerce et d'industrie : ces gros acheteurs publics, notamment au titre de la gestion d'infrastructures, devraient être impliqués dans le processus de promotion des clauses sociales.

4. *Bien utiliser l'ensemble des outils, notamment contractuels, entre l'Etat et les collectivités locales comme levier de diffusion des APSR :*

profiter de la mise en place des contrats avec les Régions et les Villes pour promouvoir les APSR, éventuellement par la voie d'avenants ;

étendre ce qui existe pour l'ANRU à l'EPARECA.

5. *Mobiliser les collectivités locales, notamment les Conseils Régionaux et Généraux, par exemple pour les travaux des lycées et collèges*

Dans ce domaine, des actions de communication devraient être menées notamment par l'ARF, l'ADF et l'AMF afin d'accélérer un processus qui progresse, mais trop lentement.

Parallèlement, des actions d'information particulières auprès des personnes responsables du contrôle de légalité (préfectures, comptables du Trésor, Chambres régionales des comptes) devraient être menées. Il devrait en être de même auprès des membres des tribunaux administratifs.

6. *Prévoir un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre et du développement de ces clauses.*

Celui-ci pourrait comporter deux volets : d'une part, un rapport régulier, annuel dans un premier temps, retraçant les efforts menés, les résultats obtenus, les problèmes rencontrés, qui pourrait être confié à la DGME ; et, d'autre part, des travaux ponctuels d'évaluation sur quelques opérations réalisées, afin d'avoir une vision plus précise, en coûts et avantages globaux, directs et indirects, des effets des clauses sociales, en termes notamment de retour à l'emploi et de finances publiques au sens large. Ces travaux pourraient être confiés à la DARES ou au Centre d'études sur l'emploi.

Objectif n° 2 : lancer des actions d'information pour sécuriser les acheteurs et diffuser les bonnes pratiques

1. Organiser un second séminaire sur les APSR fin 2007 ou début 2008, suite à celui qui a été organisé le 5 février 2007 par l'AVE.

2. Organiser un partenariat avec un grand magazine du secteur des travaux publics pour diffuser les bonnes pratiques, et, plus généralement, utiliser les divers médias pour les faire connaître

3. Organiser également un partenariat avec des acteurs s'intéressant, à un titre ou un autre, aux « achats publics »⁴⁶.

⁴⁶ Dossier handicap sur le site achat public.com.

Objectif n° 3 : agir sur les entreprises potentiellement fournisseurs en vue de mieux structurer l'offre

1. Afin de faciliter l'adaptation des EA et des EI aux critères de qualité des produits et services des marchés, il convient de lancer rapidement des travaux sur les différentes filières professionnelles susceptibles de bénéficier des marchés publics : BTP, recyclage, impression, espaces verts, nettoyage, blanchisserie. Ces travaux devraient être conduits sous l'égide de la DGEFP, avec la participation active des différentes structures type CNIAE, CNEI, UNEA. Un plan d'investissement devrait être envisagé après un audit des capacités des entreprises concernées.

2. Travailler avec la DGEFP sur l'offre et le maillage départemental entre les différentes structures en charge de l'insertion professionnelle, afin que d'éventuels marchés, s'ils profitent d'abord aux EI et ETTI, puissent également « tirer » l'ensemble du secteur. Organiser la mise en place systématique de la « boîte à outils » de l'insertion sur l'ensemble des bassins d'emploi.

3. Prendre contact avec les grands groupes de services et de BTP pour expliquer la démarche. Rechercher les groupes susceptibles de sous-traiter dans les différentes familles d'achats hors BTP : imprimerie, blanchisserie, espaces verts, nettoyage et organiser les présentations nécessaires.

Objectif n° 4 : faciliter la rencontre entre les acheteurs et l'offre d'insertion, participer à la dynamisation des parcours d'insertion

1. Pour le marché de l'Etat, par définition de grande taille et couvrant de larges espaces, il est important que les soumissionnaires aux appels d'offre sachent que le ou les futurs titulaires du marché pourront commodément faire exécuter par les publics prioritaires concernés la part du marché qui doit leur être confiée. Il serait utile à cet égard de disposer d'un réseau de correspondants au sein de l'ANPE, par exemple au niveau des Directions régionales de celle-ci. Une lettre en ce sens pourrait être envoyée au directeur Général de l'ANPE.

2. Les principales têtes de réseau concernées auraient intérêt à mettre en place et à rendre visibles leurs propres facilitateurs. Il conviendrait par conséquent de :

- créer un facilitateur pour les entreprises d'insertion ou l'ensemble du secteur de l'insertion par l'économique au niveau du CNIAE (pour l'ensemble des structures d'insertion par l'économique) ;
- renforcer l'équipe existante de facilitateurs de l'UNEA pour les EA ;
- lancer un site rassemblant l'offre «achats socialement responsables» à destination des acheteurs publics et privés.

3. En ce qui concerne les facilitateurs locaux, il conviendrait que les préfets (et les préfets délégués à l'égalité des chances) s'assurent qu'il en existe au moins un par département ou même par bassin d'emploi, disponible pour les acheteurs ne souhaitant pas prendre en charge eux-mêmes le coût d'un chargé de mission « clauses sociales », qu'ils n'en aient pas véritablement l'usage ou qu'ils souhaitent réaliser des économies d'échelle en recourant ponctuellement aux services d'une personne expérimentée. Ils pourraient le faire :

- en négociant avec la PLIE et les maisons de l'emploi, là où ils existent, d'inscrire dans leurs missions cette fonction de facilitateur au niveau local, disponibles pour l'ensemble des acteurs publics qui souhaitent y avoir recours ;
- en examinant systématiquement, au cas par cas, sur les territoires de la politique de la ville, la bonne articulation entre les PLIE existants, l'ANRU et les autres acteurs, pour trouver un maillage adapté et lisible pour les entreprises soumissionnaires aux appels d'offre ;
- en définissant, là où il n'existe ni PLIE ni Maison de l'emploi, l'organisation ad hoc la meilleure, avec le concours de la DDTE et de l'ANPE.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, deux orientations apparaissent clairement :

- d'une part, le développement des APSR, qui peut apporter une contribution substantielle à la résorption du chômage et de l'exclusion, ne va pas de soi et implique un soutien important de nature politique. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics le manifestent clairement d'une manière ou d'une autre. Une réunion quelque peu solennelle à laquelle seraient invités les préfets et les secrétaires généraux des Ministères pourrait en fournir l'occasion. Cela permettrait en outre de définir des objectifs précis à court terme, indispensables pour mobiliser les administrations. Par exemple :

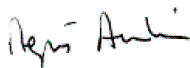
- pour tous les ministères, au moins un marché de fournitures ou de services géré au niveau national avec clause sociale dans les 12 prochains mois ;
- pour les marchés d'autoroutes et de routes nationales (ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable), et les marchés de rénovation des locaux de l'Etat, utilisation de clauses sociale dans au moins la moitié des marchés.

- d'autre part, il ne faut pas sous-estimer la dimension européenne du problème. C'est notamment grâce à l'action de la France que ce type de clauses a pu trouver sa place dans les Directives européennes, mais comme le dit souvent le Directeur des Affaires juridiques « la porte n'est qu'à peine entrouverte ». La présidence française au second trimestre 2008 serait une bonne occasion de faire le point avec nos partenaires de l'Union, afin d'échanger sur les pratiques des uns et des autres et de mieux apprécier les convergences et les divergences en la matière

Fait à Paris, le 8 août 2007

L'Ingénieur en chef des Mines,

L'inspecteur général des Finances,



Agnès AUDIER



Jean-Baptiste de FOUCAULD

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU 16 DECEMBRE 2004
- ANNEXE 2 : NOTE D'ETAPE DE JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULD DU 5 MAI 2006
- ANNEXE 3 : DECISIONS DU CILE DU 12 MAI 2006
- ANNEXE 4 : PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE UTILES POUR LA DEMARCHE APSR -
EXTRAITS DU CODE DES MARCHES PUBLICS 2006 – DECRET N° 2006-975
DU 1^{er} AOUT 2006
- ANNEXE 5 : QUELQUES ORDRES DE GRANDEUR SUR LES MARCHES PUBLICS D'APRES
LE PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LES ACHATS PUBLICS DURABLES
- ANNEXE 6 : FICHE DE RECENSEMENT DES ACHATS PUBLICS
- ANNEXE 7 : L'EXPERIENCE DES CLAUSES SOCIALES DANS LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE ROUEN
- ANNEXE 8 : LE SECTEUR DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE
- ANNEXE 9 : CIRCULAIRE DGEFP SUR L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE
- ANNEXE 10 : CHARTE ANRU
- ANNEXE 11 : DISCOURS ET ANNONCES DE M. THIERRY BRETON AU COLLOQUE ALLIANCE
VILLE EMPLOI DU 5 FEVRIER 2007
- ANNEXE 12 : LISTE DE QUESTIONS/REponses DU GUIDE DE L'OEAP
- ANNEXE 13 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



*Ministère de l'Emploi, du Travail
Et de la Cohésion Sociale*

Le Ministre

*Ministère de l'Ecologie et du
Développement Durable*

Le Ministre

*Ministère de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie*

Le Ministre

Monsieur l'Inspecteur Général,

L'article 14 du Code des Marchés Publics dispose que « la définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement.

Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels ».

Il s'avère que ces dispositions, qui pourraient contribuer utilement au renforcement de la cohésion sociale et à la promotion du développement durable sont, en fait, peu appliquées, notamment par les administrations et les établissements publics de l'Etat.

Cette situation peut s'expliquer par plusieurs raisons : interprétation délicate de cet article ; difficulté à définir les clauses sociales et environnementales qui seraient demandées aux entreprises, et qui peuvent être de nature très différentes, risque de clauses trop diversifiées et peu homogènes, difficiles à respecter simultanément par les entreprises ou trop exigeantes et risquant, de ce fait, de réduire le champ de la concurrence ; absence de concertation approfondie sur ce sujet entre les donneurs d'ordre, les entreprises et branches concernées, et les différentes administrations en charge de ces sujets, etc...

.../...

Monsieur Jean-Baptiste de FOUCAULD
Inspecteur général des Finances
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
139, rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12

- Annexe 1, page 2 -

Afin de prendre la mesure de ces obstacles et de voir de quelle manière y remédier de manière efficace, nous souhaitons disposer d'éléments de réflexion et de proposition pour juin 2005.


Dans un premier temps, votre réflexion portera sur les marchés de prestations de services qui constitueront un premier champ d'investigation qui sera élargi ensuite à d'autres secteurs d'activité. Nous souhaitons bénéficier d'un rapport sur ce sujet en mars prochain.

Pour mener à bien votre réflexion, vous disposerez du concours de nos différents services et vous procéderez aux consultations et concertations que vous jugerez nécessaires.

Nous vous prions de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, en l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Jean-Louis BORLOO



Serge LEPELTIER



Hervé GAYMARD

ANNEXE 2

**NOTE D'ETAPE DE JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULD
DU 5 MAI 2006 SUR LA DIFFUSION DES CLAUSES SOCIALES
DANS LES MARCHES PUBLICS**

Ainsi qu'il m'a été demandé, j'ai mené quelques réflexions complémentaires au rapport de Mme Dufourcq, Inspecteur général des affaires sociales sur « la prise en compte des exigences et des critères sociaux dans les marchés publics ». Elles sont axées sur la question précise des clauses sociales prévues à l'article 14 du Code des marchés publics, qui permet d'insérer dans les « conditions d'exécution des marchés », sans « effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels », des clauses visant à « promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion » ou à « lutter contre le chômage »¹. Ces réflexions me conduisent à une orientation différente de celle que j'imaginai à l'origine. Il m'est dans ces conditions apparu souhaitable de rédiger une note d'étape pour formaliser le type d'approche qui me paraît devoir être désormais retenue, et afin qu'elle puisse faire l'objet de premières discussions entre les services concernés.

1. La définition a priori de « clauses type » correspondant aux objectifs des pouvoirs publics, et devant être appliquées par les grands acheteurs publics, paraît difficilement praticable, dans l'immédiat tout au moins.

Cette voie paraissait, à première vue, la plus logique et la plus rationnelle : elle aurait conduit à examiner avec les grandes administrations en charge des questions sociales les clauses sociales qui leur paraissaient les plus souhaitables d'inclure dans les « conditions d'exécution » des marchés publics, conformément à l'article 14 du Code, puis à diffuser ces orientations, soit sous forme d'instructions, soit sous forme de « bonnes pratiques », selon le degré de volontarisme souhaité, auprès des grands opérateurs publics.

Cette approche n'est sans doute pas à exclure, à terme ; elle peut intéresser certains grands opérateurs qui ont des marchés importants, s'étendant sur une durée longue, et qui se trouvent, par vocation, ou par choix, impliqués dans la lutte contre l'exclusion sociale et sont par conséquent prêts à déployer à cet effet l'énergie et les moyens nécessaires. Entrent dans cette catégorie, par exemple, l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, qui insère systématiquement des clauses sociales de voisinage dans ses marchés, Réseau ferré de France, qui s'intéresse à ce sujet, ou des grandes opérations, telle la construction du stade de France, qui a eu recours à de telles clauses dans le passé.

Mais, à ces exceptions près, l'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics des administrations et établissements publics nationaux se heurte à de très sérieux obstacles qui tiennent à la manière même dont se construisent les marchés :

- les services techniques, utilisateurs finaux des prestations effectuées, sont essentiellement soucieux de qualité et de prix ; leur but est d'améliorer le fonctionnement de leur organisme, dans un contexte de moyens budgétaires limités ; ils n'ont aucun intérêt à demander l'inclusion de clauses sociales, dont ils estiment la plus part du temps qu'elles fassent courir un risque supplémentaire à des opérations souvent complexes et délicates, risque susceptible de se matérialiser en défauts de fabrication, allongement de délais, ou prix plus élevés. Même si ces craintes ne sont pas fondées, elles exercent un effet dissuasif puissant ;

- les services juridiques qui gèrent les procédures de passation et d'exécution des marchés ont pour principal souci d'éviter les pièges et erreurs de procédure susceptibles d'entraîner des contentieux. Ils savent que les clauses sociales ont, à certains moments, posé problème, et ne sont pas sûrs que les articles actuels soient sécurisés et stabilisés. L'introduction de clauses sociales représente pour eux une charge supplémentaire et leur fait craindre qu'elle aboutisse de facto à réduire la concurrence, voire même à entraîner des reproches, suspicions ou contentieux. Quant bien même ils passeraient outre à ces obstacles, la définition des clauses pertinentes échappe à leur horizon professionnel, n'a d'ailleurs en soi rien de simple. Cela implique par conséquent qu'ils reçoivent instructions et orientations. Ce n'est donc que si les instances dirigeantes de l'administration ou de

¹Les problèmes particuliers des marchés dont l'objet même est l'insertion (article 30), ainsi que ceux posés par la nouvelle clause de « mieux disant social », introduite par la loi de cohésion sociale (article 53), feront l'objet de développements ultérieurs.

l'établissement concerné font preuve d'une implication particulière sur ce sujet qu'il y a quelque chance que leur réserve compréhensible puisse être surmontée ;

- les entreprises enfin, soumises à une forte concurrence, devant faire face aux formalités des marchés publics, souffrant parfois, dans certains secteurs, de difficultés de recrutement, voient à priori les clauses sociales d'un mauvais œil, car elles sont ressenties, sans doute à tort d'ailleurs (cf. infra) comme une difficulté supplémentaire (cas notamment de la Fédération du bâtiment). Cela est vrai non seulement des clauses éventuelles de « mieux disant social », mais aussi des clauses figurant dans les « conditions d'exécution des marchés » et qui sont donc valables et égales pour tous les soumissionnaires.

Tout se passe en définitive comme si l'accroissement de la responsabilité sociale dans la mise en œuvre de clauses sociales dans les marchés publics représentait une crainte, une surcharge et un coût trop élevé pour les différents protagonistes de ceux-ci. Cela explique que les marchés des administrations, en particulier ceux des administrations sociales, dont on attendrait pourtant qu'elles montrent la voie, comportent rarement de telles clauses. Il en est de même de beaucoup d'établissements publics, par exemple les caisses de Sécurité Sociale ou l'Assistance Publique de Paris². Aucun recensement de l'usage de ces clauses n'est d'ailleurs effectué. Elles paraissent d'ailleurs mal connues des comptables publics, qui ne sont en rien armés actuellement pour jouer en la matière leur rôle de conseil. On notera enfin que l'administration centrale s'est peu intéressée jusqu'ici à ce sujet une fois qu'il a été traité au niveau du Code des marchés : aucune organisation ne semble avoir été mise en place pour promouvoir et organiser la mise en œuvre de ces clauses, ou échanger sur les bonnes ou mauvaises pratiques, que ce soit au Minéfi ou dans les divers Ministères sociaux. Il est significatif par exemple que, dans la circulaire du 6 janvier dernier relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration de l'Etat, l'Annexe V, consacrée aux achats publics, n'y fasse pas allusion.

Il convient donc de s'attaquer en priorité à la résorption de ces obstacles.

2. Les collectivités locales, plus spontanément intéressées par le sujet, ont mis en place des procédures intéressantes de médiation, pour pallier ces difficultés.

Comme l'avait remarqué Mme Dufourcq, les élus locaux ont un intérêt plus direct et immédiat à l'inclusion des clauses sociales dans les marchés publics : d'une part, en tant qu'élus, ils se sentent plus directement responsables du bien être de leurs concitoyens et électeurs les moins bien lotis ; d'autre part les collectivités locales ont des attributions sociales importantes, et les clauses sociales peuvent les aider à les exercer, voire même à en diminuer indirectement le coût. L'intérêt pour agir, contrairement aux opérateurs précédents, est donc bien réel et présent. Mais les difficultés à surmonter ne le sont pas moins.

Pour y parvenir, certaines collectivités locales, en général des collectivités d'une certaine importance, en liaison avec le secteur de l'insertion par l'économie et avec l'aide de certaines universités, ont mis en place une sorte de méthode standard qui semble bien fonctionner, se développent assez rapidement et qui paraît, à bien y réfléchir, particulièrement intéressante et novatrice.

Cette méthode, destinée à pallier les réticences des uns et des autres, consiste à mettre en place une *procédure de médiation*. Concrètement, celle-ci repose sur l'intervention d'un spécialiste exerçant une triple fonction d'interface :

² Font exception à ce désintérêt, selon les informations que j'ai pu recueillir à ce stade, certaines Directions départementales de l'Équipement, la SNCF, les organismes HLM, et quelques hôpitaux.

- Il examine tout d'abord le détail des travaux envisagés afin de définir un quota d'heures susceptible d'être affecté, lots par lots, au secteur de l'insertion par l'économique, ce qui peut conduire à une définition des lots différente de celle initialement envisagée. Ce quota, qui est généralement modeste (5 à 15 % des heures) se trouve inscrit dans le cahier des charges que tous les soumissionnaires doivent s'engager à respecter. Il est défini en fonction de l'offre d'insertion existant réellement sur le territoire, offre qui varie d'un endroit à l'autre, et qui est elle-même structurée par ces intermédiaires particuliers qui sont les professionnels de l'insertion (entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion, groupements d'employeurs pour l'emploi et la qualification, chantiers d'insertion). Il est important de souligner que ce quota ne peut être défini de façon abstraite : il dépend d'abord de l'offre d'insertion locale, car il est nécessaire de décharger le plus possible l'entreprise titulaire du marché du souci de la première sélection des personnes en difficulté qui seront affectées à l'exécution du marché ; il dépend aussi de chaque marché, de sa nature, de son rythme, de ses enjeux ; il dépend enfin de l'expérience accumulée et de la connaissance du milieu, qui ne s'acquiert que par la pratique. Aussi apparaît cette première fonction : peu visible, modeste, mais déterminante ;

- En second lieu, le gestionnaire de la clause d'insertion aide le service qui passe les marchés à rédiger dans de bonnes conditions les articles du cahier des clauses administratives particulières qui rendront juridiquement opérationnelle la ou les clauses sociales. Il d'agit là non seulement d'offrir une aide technique, mais surtout de sécuriser le gestionnaire sur le plan juridique face aux risques de contentieux. Cela est particulièrement vrai lorsque les clauses sociales sont introduites pour la première fois dans le marché passé par une institution et ne sont donc pas encore entrées dans les mœurs. Cela sera particulièrement vrai pour la mise en œuvre des clauses de mieux disant social de l'article 53 qui doivent rester compatibles avec les règles de la concurrence.

- Enfin, cet opérateur de clause d'insertion aide l'entreprise qui a obtenu le marché à faire face à son obligation, ce dont elle s'est en général peu soucieuse jusque là. En particulier, l'opérateur, en liaison avec les structures locales de l'insertion par l'activité économique, organise la sélection des quelques personnes entre lesquelles l'entreprise devra faire son choix et qui seront recrutées, selon les cas, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une prestation délivrée par une structure d'insertion.

En d'autres termes, grâce à ce montage qui apparaît à première vue comme assez complexe, mais qui en fait est fortement simplificateur, les parties prenantes se trouvent déchargées de la définition et de l'exécution de la clause qui est sous-traitée à des professionnels spécialistes de l'insertion grâce à l'intervention d'un intermédiaire qui joue un rôle d'interface et d'ensemblier. En un mot, on fait intervenir un nouveau métier spécialisé, le métier de gestionnaire de clauses d'insertion dans les marchés publics.

Cette méthode, qui a été expérimentée à Valenciennes, puis dans le Nord, se développe en de nombreux endroits (Mulhouse, Rouen, Paris). Elle est soutenue par l'Alliance Ville Emploi qui assure des formations à cet effet et par le Conseil national de l'insertion par l'économique. Elle s'appuie souvent, lorsqu'il existe sur le « Plan local d'insertion par l'économique ». Elle vaut plus pour l'application de l'article 14 du Code des marchés publics que pour l'article 30, dont l'objet même est l'insertion, et qui s'adresse davantage à des institutions comme les Régies de quartiers ou les Chantiers d'insertion. Selon l'universitaire Patrick Loquet, elle permet d'habituer peu à peu les acheteurs publics et les entreprises aux clauses sociales, qui peuvent ainsi se généraliser progressivement. Il semble en outre que, dans d'assez nombreux cas, une fois le marché exécuté, les entreprises embauchent, en CDD ou en CDI, les bénéficiaires des clauses sociales qui leur ont donné satisfaction, trouvant là un moyen imprévu de remédier à leurs difficultés de recrutement (cas des entreprises du bâtiment). Cette méthode pourrait également conduire à terme à la formulation de clauses de mieux disant social, encore que les avis soient partagés, semble-t-il, sur l'opportunité de celles-ci, certains conseillant la prudence, d'autres allant jusqu'à envisager un label de « haute qualité sociale » faisant pendant à la « haute qualité environnementale ».

L'expérience des collectivités locales met en tout cas en avant deux conditions nécessaires pour le développement des clauses sociales dans les marchés publics :

- d'une part, un réel changement culturel afin de lever les préventions existantes ou les tentations de simple immobilisme ; cela suppose une implication assez forte du responsable de la collectivité et de l'adjoint en charge de ces questions, et qu'ils aient la capacité nécessaire pour convaincre les services administratifs et techniques de l'intérêt de ces clauses et de la nécessité de changer leurs habitudes ; cependant, une fois produit, ce changement peut faire tâche d'huile auprès des collectivités environnantes.

- d'autre part, la mise en place d'un outil spécifique pour définir de manière précise ces clauses et en faciliter le plus possible l'application ; cet outil, en l'espèce le recrutement d'une personne de bon niveau, qu'il convient de former, représente un coût, qui n'est pas exorbitant mais doit être assumé. A titre indicatif, les responsables de la communauté d'agglomération de Rouen estiment qu'un chargé de mission ne peut gérer plus d'une cinquantaine de clauses sociales simultanément.

3. Faut-il et comment diffuser ces procédures de médiation, notamment auprès des administrations ?

Cette méthode pose des problèmes de trois types :

- elle impose nécessairement une petite part de travail local, ce qui peut poser problème sur le plan juridique ; ce point ne semble cependant pas dirimant dès lors que cette part reste modeste ;

- elle agit apparemment plus sur la durée du chômage que sur son niveau ; en fait les deux aspects ne sont pas sans liens : en bénéficiant à des personnes éloignées de l'emploi, et qui peuvent espérer être embauchées à l'issue du chantier, notamment dans les secteurs comme le bâtiment où les difficultés de recrutement sont réelles, les clauses sociales peuvent contribuer à réduire le chômage structurel, au même titre qu'un contrat aidé et pour un coût moindre. Réduisant les inégalités en termes de durée de chômage, elles présentent une dimension d'insertion particulièrement robuste. Elles peuvent ainsi constituer un instrument important d'amélioration de l'égalité des chances ;

- elle implique la prise en charge budgétaire, sous une forme ou sous une autre, du coût d'un chargé de mission, coût qu'il faudrait rapprocher de l'équivalent plein-temps d'emplois créés pour des chômeurs de longue durée et comparer avec l'économie de coût d'insertion ainsi réalisée, dans une évaluation plus fine, mais qui est certainement favorable si l'on prend en compte les coûts induits et humains de l'exclusion.

Il est clair cependant que la généralisation de ce dispositif à tous les marchés publics susceptibles d'être éligibles à ce type de clause améliorerait ce bilan, et surtout donnerait un champ d'extension important à l'insertion par l'activité économique³, permettant à terme d'améliorer l'efficacité de notre politique de lutte contre le chômage d'exclusion, voire, à terme, de réduire certaines dépenses. Il y a donc intérêt à la généraliser, d'une part auprès des collectivités locales, d'autre part auprès des grands acheteurs publics nationaux, restés très en retard dans ce domaine.

³ Le chiffrage est difficile, certains marchés seulement se prêtant à ces clauses ; des hypothèses seront formulées dans la suite de l'enquête.

On peut dans ces conditions envisager plusieurs orientations :

a) La première consisterait à adresser aux acheteurs publics une circulaire rappelant l'intérêt et l'importance des clauses sociales, exposant la méthode standard permettant de les gérer dans de bonnes conditions, et leur demandant de s'engager dans l'introduction de telles clauses dans leurs marchés, tout en leur laissant une certaine liberté en termes de calendrier et de méthode. Celle qui est proposée étant essentiellement « facilitante », indiquant, en creux, les problèmes à résoudre, mais ne devant pas empêcher l'expérimentation d'autres formules. Cette orientation aurait l'avantage de donner un signal politique clair et d'ajouter un volet non négligeable à la panoplie des outils de la lutte contre l'exclusion. Elle pourrait être annoncée lors du prochain Comité interministériel de lutte contre les exclusions qui doit se tenir le 12 mai prochain. Un rendez-vous pourrait être fixé pour évaluer les pratiques mises en œuvre, qui pourraient faire l'objet d'échanges et d'examen, par exemple dans le cadre de l'un des ateliers de l'Observatoire des marchés publics ; un indicateur de la Lolf pourrait être consacré à ce thème.

b) Pour aller plus loin et plus vite, ce qui paraît souhaitable, la question des moyens budgétaires, et d'un pilotage d'ensemble, est posée. Plusieurs solutions sont alors envisageables :

- créer un "Centre national d'appui et de ressources", en utilisant un dispositif prévu par la Caisse des dépôts et consignations pour appuyer le développement de certaines activités sociales ;

- constituer un réseau de responsables administratifs nationaux et locaux qui seraient chargés de diffuser ces clauses, un rôle important devant être donné aux préfets ;

- mettre en place des dispositifs de formation particuliers pour les gestionnaires des clauses sociales : le Centre national de Formation des Personnels Territoriaux d'une part, le réseau des comptables publics (resté très à l'écart jusqu'ici des formules expérimentées par les grandes collectivités), d'autre part, seraient naturellement concernés

- donner des crédits budgétaires spécifiques aux réseaux qui sont prêts à diffuser cette méthode et à assurer aux « chargés de mission » médiateurs les formations nécessaires. Cette formule est assez appropriée à la diffusion de la formule médiatrice au sein des collectivités locales. Sa capacité à convaincre les grands acheteurs d'Etat est moins évidente ;

- constituer une petite Agence publique destinée à expérimenter ces méthodes, à les diffuser, et à assurer les formations nécessaires à cet effet, tant dans les collectivités locales que dans les administrations. C'est sans doute la formule qui serait la plus efficace, mais elle a le coût budgétaire le plus élevé, et elle peut paraître disproportionnée par rapport au problème à résoudre ;

Je compte, au cours des semaines qui viennent, préciser les modalités souhaitables de ce dispositif au travers de visites de terrain supplémentaires, qui permettront peut être de faire apparaître d'autres pistes de solution. Un travail de recoupement sera fait avec la mission dirigée par Madame Véronique Hespel, Inspectrice Générale des Finances, sur les chantiers d'insertion, mission concernée également par les attributions de marchés publics. Mais il serait utile que, d'ores et déjà, une réflexion administrative s'instaure sur les meilleurs moyens d'agir.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

ANNEXE 3

DECISIONS DU CILE DU 12 MAI 2006

RELEVÉ DE DECISIONS

Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (extraits)

12 mai 2006

3^{ème} AXE

ENCOURAGER LE RETOUR À L'EMPLOI

Seul l'emploi peut garantir l'autonomie financière sur laquelle repose une insertion réelle et durable. L'objectif de ramener à l'emploi ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail suppose une plus grande mobilisation et une plus grande efficacité des instruments existants.

Réaffirmant ces constats et ces objectifs, le CILE décide d'agir pour :

1. Favoriser l'insertion professionnelle (Fiches 18 à 20)

L'appui social individualisé (ASI) sera destiné en priorité aux allocataires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation parent isolé (API).

Cet appui sera recentré sur le soutien aux démarches d'insertion professionnelle.

En concertation avec les conseils régionaux, l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE) sera plus largement ouvert aux personnes à faible niveau de qualification.

Le développement de l'insertion par l'activité économique sera poursuivi. Le rôle économique des structures d'insertion par l'activité économique sera mis en valeur; **la clause additionnelle de promotion de l'emploi sera généralisée dans les marchés publics de l'Etat.**

ANNEXE 4

**PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE DES MARCHES PUBLICS UTILES
POUR LA DEMARCHE APSE**

PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE DES MARCHES PUBLICS UTILES POUR LA DEMARCHE APSR

Extraits du code des marchés publics 2006

Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics

Détermination des besoins à satisfaire

Article 5

I. - La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins.

II. - Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code.

L'allotissement

Article 10

Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés dans les conditions prévues par le III de l'article 27. A cette fin, il choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions. Les candidatures et les offres sont examinées lot par lot. Les candidats ne peuvent présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus. Si plusieurs lots sont attribués à un même titulaire, il est toutefois possible de ne signer avec ce titulaire qu'un seul marché regroupant tous ces lots.

Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.

Si le pouvoir adjudicateur recourt à des lots séparés pour une opération ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, les prestations de construction et d'exploitation ou de maintenance ne peuvent être regroupées dans un même lot. S'il recourt à un marché global, celui-ci fait obligatoirement apparaître, de manière séparée, les prix respectifs de la construction et de l'exploitation ou de la maintenance. La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut en aucun cas contribuer au paiement de la construction.

Clauses sociales et environnementales

Article 14

Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

Marchés réservés

Article 15

Certains marchés ou certains lots d'un marché peuvent être réservés à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés aux articles L. 323-31 du code du travail et L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles, ou à des structures équivalentes, 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 d'appel public à la concurrence fait mention de la présente disposition.

Procédure applicable aux marchés de services

Article 29

Sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux règles prévues par le présent titre les marchés publics et les accords-cadres ayant pour objet les services énumérés ci-dessous :

- 1° Services d'entretien et de réparation ;
- 2° Services de transports terrestres, y compris les services de véhicules blindés et les services de courrier ;
- 3° Services de transports aériens de voyageurs et de marchandises ;
- 4° Services de transports de courrier par transport terrestre et par air ;
- 5° Services de communications électroniques ;
- 6° Services financiers : services d'assurances, services bancaires et d'investissement, sous réserve des dispositions des 3° et 5° de l'article 3 ;
- 7° Services informatiques et services connexes ;
- 8° Services de recherche-développement, sous réserve des dispositions du 6° de l'article 3 ;
- 9° Services comptables, d'audit et de tenue de livres ;
- 10° Services d'études de marché et de sondages ;
- 11° Services de conseil en gestion et services connexes ;

12° Services d'architecture ; services d'ingénierie et services intégrés d'ingénierie ; services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère ; services connexes de consultations scientifiques et techniques ; services d'essais et d'analyses techniques ;

13° Services de publicité ;

14° Services de nettoyage de bâtiments et services de gestion de propriétés ;

15° Services de publication et d'impression ;

16° Services de voirie et d'enlèvement des ordures, services d'assainissement et services analogues.

Article 30

I. - Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28.

II. - Toutefois :

1° Les dispositions des III et IV de l'article 40 ne sont pas applicables ;

2° Lorsque le montant estimé des prestations demandées est égal ou supérieur à 210 000 EUR HT, elles sont définies conformément aux dispositions de l'article 6 et le marché fait l'objet d'un avis d'attribution dans les conditions fixées à l'article 85 ;

3° Les marchés d'un montant égal ou supérieur à 210 000 EUR HT sont attribués par la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales et après avis de la commission d'appel d'offres pour l'Etat, les établissements publics de santé et les établissements publics sociaux ou médico-sociaux ;

4° Le pouvoir adjudicateur veille au respect des principes déontologiques et des réglementations applicables, le cas échéant, aux professions concernées ;

5° Les marchés de services juridiques ne sont pas soumis aux dispositions du titre IV de la présente partie. En outre, ceux de ces marchés qui ont pour objet la représentation d'une collectivité territoriale en vue du règlement d'un litige ne sont pas transmis au représentant de l'Etat.

III. - Lorsqu'un marché ou un accord-cadre a pour objet à la fois des prestations de services mentionnées à l'article 29 et des prestations de services qui n'y sont pas mentionnées, il est passé conformément aux règles qui s'appliquent à celle de ces deux catégories de prestations de services dont le montant estimé est le plus élevé.

Présentation des offres

Article 50

Lorsque le pouvoir adjudicateur se fonde sur plusieurs critères pour attribuer le marché, il peut autoriser les candidats à présenter des variantes.

Le pouvoir adjudicateur indique dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation s'il autorise ou non les variantes ; à défaut d'indication, les variantes ne sont pas admises.

Les documents de la consultation mentionnent les exigences minimales que les variantes doivent respecter ainsi que les modalités de leur présentation. Seules les variantes répondant à ces exigences minimales peuvent être prises en considération.

Les variantes sont proposées avec l'offre de base.

Pour les marchés de fournitures ou de services, une variante ne peut être rejetée au seul motif qu'elle aboutirait, si elle était retenue, respectivement soit à un marché de services au lieu d'un marché de fournitures, soit à un marché de fournitures au lieu d'un marché de services.

Attribution des marchés

Article 53

I. - Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde :

1° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ;

2° Soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.

II. - Pour les marchés passés selon une procédure formalisée et lorsque plusieurs critères sont prévus, le pouvoir adjudicateur précise leur pondération.

Le poids de chaque critère peut être exprimé par une fourchette dont l'écart maximal est approprié.

Le pouvoir adjudicateur qui estime pouvoir démontrer que la pondération n'est pas possible notamment du fait de la complexité du marché, indique les critères par ordre décroissant d'importance.

Les critères ainsi que leur pondération ou leur hiérarchisation sont indiqués dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

III. - Les offres inappropriées, irrégulières et inacceptables sont éliminées. Les autres offres sont classées par ordre décroissant. L'offre la mieux classée est retenue.

IV. - 1° Lors de la passation d'un marché, un droit de préférence est attribué, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par une société coopérative ouvrière de production, par un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, une société coopérative d'artisans ou par une société coopérative d'artistes ou par des entreprises adaptées.

2° Lorsque les marchés portent, en tout ou partie, sur des prestations susceptibles d'être exécutées par des artisans ou des sociétés d'artisans ou des sociétés coopératives d'artisans ou des sociétés coopératives ouvrières de production ou des entreprises adaptées, les pouvoirs adjudicateurs contractants doivent, préalablement à la mise en concurrence, définir les travaux, fournitures ou services qui, à ce titre, et dans la limite du quart du montant de ces prestations, à équivalence d'offres, seront attribués de préférence à tous autres candidats, aux artisans ou aux sociétés coopératives d'artisans ou aux sociétés coopératives ouvrières de production ou à des entreprises adaptées.

3° Lorsque les marchés portent, en tout ou partie, sur des travaux à caractère artistique, la préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres prévue au 2°, s'exerce jusqu'à concurrence de la moitié du montant de ces travaux, au profit des artisans d'art ou des sociétés coopératives d'artistes.

ANNEXE 5

**QUELQUES ORDRES DE GRANDEUR SUR LES MARCHES PUBLICS
D'APRES LE PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LES ACHATS
PUBLICS DURABLES**

Les achats publics pèsent d'un poids considérable dans l'économie française. Toutefois, leur nombre et leur montant global demeurent imparfaitement connus. L'estimation utilisant les catégories de dépenses de la comptabilité nationale aboutit à considérer que la commande publique représente environ 9 % du PIB de la France (voir encadré ci-dessous)⁴.

Ce chiffre est à comparer avec les estimations de la Commission européenne qui évalue la commande publique a représenté, en 2002, environ 1 500 milliards d'euros soit 16,3 % du PIB de l'Union européenne⁵. Cette estimation demeure fragile dans la mesure où elle repose sur des données de qualité hétérogène, compte tenu des périmètres et des méthodes de recueil et de calcul qui diffèrent selon les États membres, et non exhaustives. Il est donc probable que le ratio de 9 % pour la France minimise de façon assez sensible la réalité⁶.

En septembre et octobre 2006, l'Observatoire économique de l'achat public a organisé une consultation publique sur le projet d'arrêté relatif au recensement économique de l'achat public. Cette consultation a conduit à intégrer, à ce recensement, la mise en œuvre de clauses sociales et environnementales⁷.

Encadré

Évaluation du poids de la commande publique (marchés et autres contrats)

L'Observatoire économique de l'achat public a été créé en novembre 2005⁸ au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a notamment pour mission de rassembler et d'analyser les données relatives aux aspects économiques de la commande publique. Les données du recensement économique annuel des marchés publics et des autres contrats sont obtenues par l'intermédiaire d'une fiche de recensement établie par les acheteurs publics et transmise au comptable du Trésor assignataire de la dépense ou, directement, à l'Observatoire.

En 2005⁹, 195 230 marchés publics ont été recensés pour un montant total de 52,740 milliards d'euros dont 35 % pour les travaux, 38 % pour les fournitures, et 27 % pour les services. Les collectivités locales sont les premiers acheteurs publics avec 67,7 % du montant des contrats notifiés.

Ces données fournissent des éléments intéressants en ce qui concerne la répartition entre acheteurs et types de marchés. Elles restent cependant lacunaires au regard du périmètre total et du poids global de la commande publique avec, notamment, la non-prise en compte des marchés inférieurs à 90 000 € HT.

⁴ L'estimation basée sur les catégories de dépenses de la comptabilité nationale présentée dans l'encadré 10 est cohérente avec l'information donnée sur les pages consacrées aux marchés publics du site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indiquant que les différentes formes de la commande publique représentent 110 milliards d'euros par an, soit environ 9 % du PIB (http://www.minefi.gouv.fr/themes/marches_publics/index.htm).

⁵ Rapport de la Commission sur les effets économiques de la stimulation des marchés publics, 3 février 2004

⁶ Dans le rapport de la Commission européenne (voir note précédente), le ratio français est évalué à 16,62 % en 2002. À titre d'exemple comparable, la dépense annuelle du secteur public au Royaume-Uni représentait en 2003-2004, selon les données de la comptabilité nationale, 150 milliards de livres (220 milliards d'euros), soit 13 % du PIB du pays. Cité dans le plan d'action britannique pour des achats publics durables (« *Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force* », Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2006, p. 7, <http://www.sustainable-development.gov.uk/government/task-forces/procurement/index.htm>).

⁷ Article 3 de l'arrêté du 11 décembre 2006 relatif au recensement économique de l'achat public (JORF du 19 décembre 2006).

⁸ Arrêté du 10 novembre 2005 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (JORF du 13 novembre 2005).

⁹ http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/marches_publics/observatoire/recensement-bilan-definitif.pdf

Une autre approche possible de la commande publique est celle des dépenses enregistrées dans les comptes de la Nation établis annuellement par l'Institut national de la statistique et des études économiques¹⁰. Selon cette approche, les administrations publiques (APU¹¹) auraient dépensé en 2005 pour 89 milliards d'euros de consommations intermédiaires et pour 57,8 milliards d'euros d'acquisitions nettes d'actifs non financiers, soit une dépense de 146,8 milliards d'euros représentant 8,58 % du PIB de 2005 se montant à 1 710 milliards d'euros.

Cette approche est également imparfaite. Les consommations intermédiaires, qui sont à rapprocher des marchés de fournitures et des marchés de services, comptabilisent également les loyers. Les acquisitions nettes d'actifs sont à rapprocher des marchés de travaux mais tiennent compte des acquisitions de terrains, des acquisitions d'actifs produits en compte propre et, en diminution, des cessions d'immobilisations.

10 http://www.insee.fr/fr/indicateur/cnat_annu/base_2000/cnat_annu_2000.htm.

11 Les APU regroupent l'administration centrale (État et organismes divers d'administration centrale), les administrations locales (collectivités locales et organismes divers d'administration locale), les administrations de sécurité sociale.

ANNEXE 6

FICHE DE RECENSEMENT DES ACHATS PUBLICS

Depuis début 2007, le recensement économique des marchés publics est fait à travers le modèle suivant qui comprends une demande d'information sur l'existence de clauses sociales ou environnementales. Le guide du recensement ainsi que la fiche de recensement, correspondant au décret 2006-1071 du 28 août 2006 et à l'arrêté du 11 décembre 2006 sont disponibles sur le site du Minefi (section marchés publics) : http://www.finances.gouv.fr/themes/marches_publics/formulaires/index.htm

	<p>OBSERVATOIRE ECONOMIQUE DE L'ACHAT PUBLIC</p> <p>RECENSEMENT ÉCONOMIQUE DES ACHATS PUBLICS</p> <p>Décret n° 2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de concurrence</p> <p>Modèle 2006 conforme à l'arrêté du 11 décembre 2006</p>																																																						
<p><u>I. IDENTIFIANT DU CONTRAT</u></p>	<table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">An</td> <td colspan="10" style="text-align: center;">Numéro interne du contrat</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">N° Avt</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">AS</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1</td><td style="text-align: center;">2</td><td style="text-align: center;">3</td><td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td><td style="text-align: center;">6</td><td style="text-align: center;">7</td><td style="text-align: center;">8</td><td style="text-align: center;">9</td><td style="text-align: center;">10</td><td style="text-align: center;">11</td><td style="text-align: center;">12</td><td style="text-align: center;">13</td><td style="text-align: center;">14</td> <td style="text-align: center;">15</td><td style="text-align: center;">16</td> <td style="text-align: center;">17</td><td style="text-align: center;">18</td> </tr> </table>																			An				Numéro interne du contrat										N° Avt		AS		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
An				Numéro interne du contrat										N° Avt		AS																																							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18																																						
<p><u>II. NUMERO SIRET (N° SIREN + N° NIC) DE L'ACHETEUR</u></p>	<table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td> </tr> <tr> <td colspan="10" style="text-align: center;">N° SIREN Entité contractante</td> <td colspan="4" style="text-align: center;">NIC Etablissement</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1</td><td style="text-align: center;">2</td><td style="text-align: center;">3</td><td style="text-align: center;">4</td><td style="text-align: center;">5</td><td style="text-align: center;">6</td><td style="text-align: center;">7</td><td style="text-align: center;">8</td><td style="text-align: center;">9</td><td style="text-align: center;">10</td> <td style="text-align: center;">11</td><td style="text-align: center;">12</td><td style="text-align: center;">13</td><td style="text-align: center;">14</td> </tr> </table>																	N° SIREN Entité contractante										NIC Etablissement				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14										
N° SIREN Entité contractante										NIC Etablissement																																													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14																																										
<p><u>III. MOIS ET ANNEE DE NOTIFICATION DU CONTRAT</u></p>	<table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td><td style="width: 40px; height: 20px;"></td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;">Mois</td> <td colspan="3" style="text-align: center;">Année</td> </tr> </table>							Mois			Année																																												
Mois			Année																																																				
<p><u>IV. MODE D'EXECUTION DU CONTRAT</u></p>																																																							

- Annexe 6, page 2 -

- | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1- ordinaire | 2- à bons de commande | 3- à tranches | ⇒ <input type="checkbox"/> | (indiquer le numéro choisi) |
| 4- à tranches et bons de commande | 5- à phases | 6- autre | | |

V. NATURE DE L'ACTE JURIDIQUE

- | | | | | |
|--|---------------------------|----------|----------------------------|-----------------------------|
| 1- contrat initial | 2- contrat complémentaire | 5- autre | ⇒ <input type="checkbox"/> | (indiquer le numéro choisi) |
| 3- contrat sur la base d'un accord cadre | 4- marché de définition | | | |

VI. SI AVENANT MODIFIANT UN CONTRAT EXISTANT

- | | | | |
|---|--|----------------------------|-----------------------------|
| 1- avenant sans incidence financière | 2- avenant augmentant le montant initial | ⇒ <input type="checkbox"/> | (indiquer le numéro choisi) |
| 3- avenant diminuant le montant initial | | | |

VII. OBJET PRINCIPAL DU CONTRAT : CODE CPV

(8 car. + 1 car. de contrôle)

								-	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

VIII. CODES CPV SECONDAIRES

								-	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

									-
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

									-
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

IX. PROCEDURE

⇒

1	2

(indiquer le numéro choisi)

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 01 - appel d'offres ouvert | 06 - dialogue compétitif |
| 02 - appel d'offres restreint | 07 - concours |
| 03 - procédure négociée après publicité préalable et mise en concurrence | 08 - système d'acquisition dynamique |
| 04 - procédure négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence | 09 - procédure adaptée ("MAPA") |
| 05 - procédure spécifique à certains marchés de la défense | 10 - autre |

- Annexe 6, page 3 -

Montant HT du contrat ou de l'avenant en Euros

(ne pas inscrire les centimes)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	

Signe - si avenant négatif

Durée en mois du contrat

1	2	3

Forme des prix

1 - prix fermes

2 - prix fermes actualisables

3 - prix révisables



(indiquer le numéro choisi)

X. NUMERO SIRET (N° SIREN + N° NIC) DU TITULAIRE OU DU MANDATAIRE

N° SIREN									NIC					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	

Numéros SIREN des co-titulaires

N° SIREN								
1	2	3	4	5	6	7	8	9

N° SIREN								
1	2	3	4	5	6	7	8	9

N° SIREN								
1	2	3	4	5	6	7	8	9

XI. NOMBRE D'ENTREPRISES CO-TRAITANTES

1	2

("00" si pas de co-traitance)

Sous-traitance déclarée (à la passation du marché)

(si oui cocher la case)

Le contrat permet-il l'utilisation de la carte d'achat ?

(si oui cocher la case)

Le contrat met-il en œuvre une clause sociale ?

(si oui cocher la case)

Informations sur la dématérialisation

Nombre total de propositions reçues

1	2	3

Nombre total de propositions dématérialisées

1	2	3

Le contrat met-il en œuvre une clause environnementale ?

(si oui cocher la case)

ANNEXE 7

**L'EXPERIENCE DES CLAUSES SOCIALES
DANS LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE ROUEN (CAR)**

Quelques leçons à retenir de l'application de l'article 14 du Code des marchés
(Note rédigée par J.B. de Foucauld à la suite de la visite du 23 mars 2006)

1. Créée en 1994, la CAR regroupe 37 puis 45 communes et plus de 400 000 habitants. Elle exerce des compétences dans quatre domaines : transports ; services aux usagers (eaux, assainissement, déchets) ; insertion, emploi et politique de la ville ; grands projets d'intérêt commun (type Zénith). Son budget est de 450 millions d'euros (300 en exploitation, 120 en investissement). Elle compte 650 personnes.

2. La CAR a mis en place en 1998 un PLIE qui n'a pas de personnalité juridique propre. Il est animé par une directrice, assistée d'un comité technique et d'un comité de pilotage. Il dispose de 4 agents administratifs et de 2 chargés de mission emploi.

Ce PLIE s'appuie sur un réseau d'insertion assez dense : 12 chantiers d'insertion, 7 associations intermédiaires, 6 entreprises de travail temporaire d'insertion, 2 groupements d'employeurs pour l'insertion et les qualifications (propreté et BTP), 2 régies de quartier.

3. Les marchés sont préparés par les directions opérationnelles et validés par une direction des achats publics de 12 personnes qui convoque les commissions d'appel d'offre et sécurise les opérations sur le plan juridique.

4. L'expérience des clauses sociales avait été tentée déjà par certains bailleurs sociaux. Elle a démarré en 1997, pour un premier lot, puis, dans le cadre du PLIE, en 1998. Elle a pris son autonomie depuis, le but étant précisément d'aider des personnes non accompagnées par le PLIE. Elle a été portée par un des vice-présidents de la CAR, et confiée au directeur adjoint de la Direction du développement économique et de l'emploi. Celui-ci a recruté en 2003 une personne spécialement chargée de ce sujet, qui a bénéficié d'une formation spécifique organisée par l'Alliance Ville-Emploi. La CAR, pour mettre en place ce dispositif, a pris contact avec d'autres villes (Nantes, Lyon, Cherbourg, Caen, Le Havre). Elle se positionne désormais en conseil vis-à-vis des communes de l'agglomération et des travailleurs sociaux.

5. La motivation des élus : elle est variable et ne semble pas liée au clivage gauche-droite. C'est surtout une question de conviction. Mais elle est importante : sans un engagement fort des élus, il est difficile de vaincre les réticences des services techniques.

6. L'acceptation des clauses sociales par les services techniques : elle ne va pas de soi et prend du temps (1 an ½). Elle est variable aussi selon les services qui sont plus ou moins réceptifs. Il faut les convaincre peu à peu que l'introduction de clauses sociales n'a pas d'effet négatif en terme de : qualité ; de coût ; de délai ; de complexité ; d'insécurité juridique ; ou d'infirmité. De modestes expérimentations réussies créent la confiance et permettent de progresser.

7. Ce travail de conviction ne peut s'opérer que si la promotion des clauses sociales est faite avec :

- une méthode simple et visible, en l'espèce l'article 14
- menée dans la durée et forgeant ainsi peu à peu sa propre crédibilité
- mise en pratique avec beaucoup de doigté : tous les marchés, tous les lots ne sont pas éligibles aux clauses sociales. Il faut en effet une taille suffisante ; une exécution s'étendant sur une certaine durée ; des secteurs d'activités où il existe une offre locale d'insertion clairement déterminée ; un certain discernement concernant les milieux en cause (c'est le bâtiment qui est privilégié, mais à l'exclusion de la métallerie, la charpente, la couverture, étant rappelé que les aides aux EI ne tiennent pas compte de la technicité ; le service réfléchit à insérer des clauses dans le secteur des enquêtes, de la restauration et des ascenseurs).

8. Mode de calcul et de rédaction de la clause pour un lot déterminé :

- la pratique de la CAR a évolué : un pourcentage du lot à l'origine ; puis un nombre d'heures ; puis un nombre d'équivalent temps plein par lot ;
- s'agissant de clauses d'insertion professionnelle, il faut calculer la part de main d'œuvre prévisible sur la valeur prévisible du lot (en général 40 à 50% : un lot estimé à 1 million d'euros comprendra donc 500 000 euros de frais de main d'œuvre). Pour déterminer l'ampleur de la clause, deux opérations sont nécessaires : d'une part mesurer combien de personnes seront présentes sur le chantier, pour l'exécuter, l'idée étant qu'il ne doit pas y avoir plus de ¼ des personnes en insertion sur ledit chantier ; d'autre part, évaluer le coût de cette ou de ces personnes : elle est évaluée en général à 2 fois le SMIC chargé par heure, soit autour de 30. On obtient alors l'ampleur optimale de la clause, qu'il faut ensuite confronter à l'offre d'insertion existante. Mais l'idée est d'en rester à des clauses modestes : 5 à 15 % de la part de main d'œuvre, pour certains lots, la moyenne se situant autour de 10 %. A noter que la définition de chaque clause implique un dialogue approfondi avec les services techniques ;
- la discussion peut amener à définir autrement certains lots (par exemple, la démolition, qui paraît une opération simple a priori, comporte des tâches distinctes de destruction sélective, de démolition à la pelle et d'arrosage, qui requièrent des compétences variables ou particulières et doivent parfois être distinguées). On ne peut donc avoir une approche trop mécanique, et faire nécessairement du lot par lot. Cette réflexion vaut également pour les bénéficiaires de la clause d'insertion (ce ne sont pas nécessairement les habitants du quartier, il peut y avoir intérêt, au contraire, à favoriser la mobilité).

9. Une fois le marché attribué, le service gestionnaire de la clause sociale va voir l'entreprise et participe à la première réunion de mise en œuvre du marché. S'agissant de marchés de BTP le plus souvent, les entreprises sont en flux tendu et n'ont pas de difficulté à intégrer les personnes en insertion. La procédure de recrutement des personnes en insertion est préparée par le service gestionnaire : elle porte nécessairement sur une personne agréée au titre de la loi de 1998 ; elle peut se faire par sous-traitance, mutualisation ou embauche directe. En général, trois candidatures sont proposées pour un poste, afin que l'employeur ait une liberté de choix.

10. Il n'y a que très peu de cas où la clause n'a pu être mise en œuvre ou fait apparaître des difficultés juridiques.

11. Le bilan 2005 est le suivant : 27 opérations avec clause concernant 53 entreprises ont bénéficié à 91 personnes. Parmi celles-ci, 77 % ont été mis à disposition des entreprises, en général par une ETTI ou un GEIC, 18% ont été embauchés directement et 5 % ont bénéficié d'une sous-traitance (celle-ci est en effet plus coûteuse, du fait de la TVA, la co-traitance devant sans doute être préférée dans ce cas).

A noter que dans 38 % des cas, la clause s'est transformée en emploi durable.

12. Au total, il apparaît que la mise en place de clauses sociales tournées vers l'insertion correspond à un métier d'une nature assez polyvalente (compétences juridiques, économiques, relationnelles, organisatrices, sociales) qui a pour but de sécuriser et de faciliter les questions pour les acteurs concernés. Actuellement, il semble qu'un chargé de mission ne puisse gérer simultanément plus d'une cinquantaine de clauses sociales. Mais il est possible que les compétences nécessaires se diffusent peu à peu dans les services techniques et fassent peu à peu boule de neige.

ANNEXE 8

LE SECTEUR DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) associe un accompagnement socioprofessionnel et une activité économique pour construire des parcours de retour à l'emploi de droit commun au profit des personnes les plus en difficultés.

1 - L'insertion par l'activité économique est reconnue par la loi de 1998¹² et le plan de cohésion sociale de 2005 qui en fixent le cadre juridique

Trois principes essentiels déterminent le cadre juridique de l'insertion par l'activité économique dans les articles L. 322-4-16 et suivants du code travail :

- un **conventionnement** systématique par l'Etat avec toutes les structures, visant à conférer le statut de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) et définissant le cadre d'intervention de ces structures et de financement par l'Etat;
- un **agrément préalable des publics par l'ANPE**, qui apporte la garantie que les personnes recrutées par les structures sont les plus éloignées du marché du travail. Toutefois, depuis la loi de retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux du 23 mars 2006, les personnes bénéficiaires de minima sociaux en contrat d'avenir ne sont pas soumises à agrément, étant présumées loin de l'emploi.
- un **pilotage local de l'ensemble du dispositif** assuré par un *Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)*, sous la présidence du représentant de l'État, associant tous les acteurs locaux, y compris les représentants des structures gestionnaires.

Quatre principaux types de structures composent le secteur de l'IAE, que l'on peut classer en deux « familles » assez différentes selon les modalités d'emploi des salariés :

1. Les structures qui mettent à disposition d'employeurs extérieurs des salariés en difficultés pour des durées brèves, lorsqu'ils sont capables d'une certaine autonomie et de travailler en milieu ordinaire sans encadrement permanent sur leur lieu de travail.

- **Les Associations Intermédiaires (A.I.)** ont pour objet l'accueil et la mise à disposition à des particuliers, associations collectivités locales et entreprises, à titre onéreux mais à but non lucratif, de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Les mises à disposition sont limitées par la loi dans leur durée et leur renouvellement.
- **Les entreprises de travail temporaire d'insertion (E.T.T.I)** : ces structures mettent à la disposition d'entreprises clientes grâce à des missions d'intérim des personnes connaissant de réelles difficultés d'emploi. Elles peuvent bénéficier d'une aide de l'État, pour le financement des postes d'accompagnement (1 encadrant pour 10 à 15 salariés en insertion).

2. Les structures qui proposent un encadrement collectif du travail des salariés embauchés pour des durées de travail hebdomadaires généralement plus longues :

- **Les entreprises d'insertion (E.I.)** : peuvent embaucher des personnes en grande difficulté en contrat à durée déterminée d'une durée maximale de 24 mois, renouvelable deux fois dans la limite de cette durée (CDDI). Chaque poste de travail (ETP), peut bénéficier d'une aide au poste forfaitaire (9681 €/an). Les EI embauchent également des salariés en insertion en contrat de qualification ou d'adaptation, contrat d'apprentissage, contrats aidés. Par ailleurs, les entreprises d'insertion emploient des salariés permanents sur des postes d'encadrement ou pour des tâches techniques.

¹² Source : DARES Premières synthèses février 2005. L'insertion par l'économie en 2003.

- **Les ateliers et chantiers d'insertion (A.C.I.)** : issus de la sphère associative, les ACI ont fait l'objet d'une reconnaissance légale par le plan de cohésion sociale (article L. 322-4-16-8 du code du travail). Un ACI constitue un dispositif d'insertion sociale et professionnelle portée par des organismes de droit privé à but non lucratif¹³.

Les ACI « organisent le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable ». Le conventionnement leur permet de recourir aux contrats aidés du secteur non marchand dans des conditions adaptées. Fondés sur la mise en situation de travail des personnes présentant des difficultés sociales et professionnelles, les ACI tout en développant des activités d'utilité sociale peuvent commercialiser tout ou partie des biens et services produits dans le cadre des ACI, dès lors que ces activités de production et de commercialisation contribuent à la réalisation de leurs activités d'insertion sociale et professionnelle. Afin d'éviter tout effet de concurrence déloyale avec les entreprises, la part des recettes de commercialisation ne peut excéder 30 % des charges de l'ACI. Cette part est appréciée individuellement, pour chaque ACI. Exceptionnellement, ce taux peut être élevé, dans la limite de 50 %, après avis du CDIAE.

2 - La place des différents dispositifs de l'IAE en 2003¹⁴

Les ateliers et chantiers d'insertion sont les structures les plus nombreuses (plus de la moitié des SIAE) et ont un poids important en raison du nombre de salariés permanents (40% des encadrants des SIAE), du nombre de salariés en insertion (le triple de l'effectif des entreprises en insertion), et du volume d'heures travaillées calculé en ETP.

Données comparées sur les SIAE en 2003

	AI	EI	ETTI	ACI
Nombre de structures	922	887	263	1 900
Salariés permanents en ETP	3 288	5 534	865	6 000
Salariés embauchés ou mis à disposition dans l'année	174 737	14 020	39 242	42 660
Nombre de salariés en insertion employés au 31-12	ND	10 333	ND	36 915
Milliers d'heures travaillées	32 873	ND	9 826	ND
Soit en équivalent temps plein ¹⁵	20 520	10 333	6141	21 094

3 - Un accroissement des aides budgétaires de l'Etat

La loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit un important renforcement des moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique et plus particulièrement des moyens alloués aux ateliers et chantiers d'insertion, objectifs pris en compte dans les lois de finances pour 2005 et 2006.

¹³ centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, départements, chambres départementales d'agriculture, établissements d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'Etat et l'office national des forêts.

¹⁴ Source : Premières informations DARES février 2005.

¹⁵ Calcul approché de la mission : effectué d'après le volume d'heures indiqué par la DARES pour les AI et ETTI, en appliquant la clef ETP utilisée par la DARES pour les ETTI, et en considérant que le taux d'occupation du 31-12 indiqué pour les EI et ACI a été constant sur l'année, ce qui n'est pas vérifié. Il a été considéré par ailleurs que le nombre d'heures travaillées par les salariés présents était de 20 heures hebdomadaires dans les ACI (calcul simplifié compte tenu de la faible proportion de CEC) et 35 heures dans les EI.

Le montant global des crédits budgétaires consacrés directement à l'insertion par l'économie a été accru de 84% entre 2004 et 2006 et atteint dans le projet de loi de finances pour 2006 un montant total de 81 M€ se répartissant de la façon suivante :

- 140 M€ pour les entreprises d'insertion, dont l'aide au poste de travail a été portée en juillet 2005 à 9 681 € (14 000 postes conventionnés) ;
- 13 M€ pour l'aide à l'accompagnement dans les AI;
- 24 M€ pour les ateliers et chantiers d'insertion, du fait de la création d'une nouvelle aide à l'accompagnement dont le montant, fixé par arrêté, ne peut excéder 15 000 € par chantier d'insertion dans la limite de 45 000 € par structure porteuse ;
- 18 M€ pour les crédits des fonds départementaux d'insertion (FDI) qui ont été multipliés par 2,5 entre 2004 et 2005 et dont une circulaire du 28 juillet 2005 de la DGEFP a précisé les modalités d'emploi : financement d'aides au démarrage, au développement, au conseil, à la professionnalisation des structures, dont peuvent bénéficier toutes les structures d'insertion, et exceptionnellement à la consolidation ;
- 12 M€ pour un fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'activité économique (doté de 4 M€ en 2004), leur facilitant l'accès au crédit ;

Par ailleurs, les dispositifs suivants peuvent être mobilisés par les SIAE :

- le « DLA » (dispositif local d'accompagnement), mis en place en 2001 par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, qui offre à toutes les associations ayant des missions d'utilité sociale un soutien dans leur stratégie de développement de projet, consolidation d'emploi ou consolidation financière. L'activité des DLA a été orientée vers les SIAE, et notamment le développement et la consolidation des ACI (instruction du 29 avril 2005 et du 9 octobre 2006) ;
- les dotations d'appui social individualisé, gérées par la Direction Générale de l'Action Sociale, qui peuvent bénéficier ponctuellement dans certains départements à certaines structures d'insertion.

Parallèlement, en confiant la gestion des aides afférentes à l'IAE au Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA), l'Etat a mis au service du secteur des outils de paiement et de suivi, susceptibles d'être plus performants et plus rapides, tandis que les tâches de gestion des services extérieurs du travail et de l'emploi étaient allégées, leur permettant en principe de consacrer davantage de moyens au pilotage stratégique du secteur.

4 - Quelques données complémentaires sur les entreprises d'insertion

L'enquête « Observatoire 2005 des Entreprises d'insertion » sur 509 entreprises adhérentes à l'UNEI donne les éléments suivants :

- *Taille* : 10 % ont plus de 49 ETP ; 36 % ont entre 20 et 49 ETP

- *Secteur* :

- BTP	15 %
- Service aux entreprises	13 %
- Environnement/espaces verts	12 %
- Collecte/tri/déconstruction	10 %
- Déchets	9 %

- Analyse plus précise de quelques secteurs :

- BTP : 90 entreprises, dont 9 de moins d'un an. 3 100 salariés dont 2 219 en insertion. CA commercial HT cumulé de 61 M€.
- Récupération : 62 entreprises, dont 4 de moins d'un an. 1 971 salariés dont 1 592 en insertion. CA commercial HT cumulé de 29 M€.
- Services aux entreprises (beaucoup de nettoyage industriel) : 79 entreprises, dont 4 de moins d'un an. 5 530 salariés dont 4 215 en insertion. CA commercial HT cumulé de 67 M€.
- Déchets : 52 entreprises, dont 4 de moins d'un an. 2 378 salariés dont 1 753 en insertion. CA commercial HT cumulé de 36 M€.

ANNEXE 9

**CIRCULAIRE DGEFP SUR L'INSERTION PAR
L'ACTIVITE ECONOMIQUE**

Circulaire DGEFP/DGAS n°2003-24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au suivi des personnes embauchées dans une structure d'insertion par l'activité économique. Fiche n°1 : Identification et Orientation des bénéficiaires vers l'IAE.

I. LA DEFINITION DES PUBLICS PRIORITAIRES

L'article 11 de la loi de lutte contre les exclusions dispose que "l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des **personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières** de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle."

Cette souplesse d'appréciation s'inscrit dans une logique d'approche individualisée des situations et des besoins des personnes. Il s'agit d'orienter vers les structures conventionnées les personnes pour lesquelles l'accès à l'emploi ne paraît pas envisageable dans les conditions ordinaires du marché de l'emploi, et qui nécessitent un accompagnement renforcé en vue d'accéder ultérieurement à l'emploi.

La décision d'orienter les personnes vers les structures repose sur un diagnostic opéré sous la responsabilité de l'ANPE. **Ce diagnostic n'est pas réservé aux seules personnes inscrites à l'ANPE.** Il peut intégrer des critères administratifs traditionnels, tels que ceux habituellement retenus pour l'accès aux CES et CEC. Toutefois, l'insertion par l'activité économique s'adresse aux personnes qui, au-delà de ces situations spécifiques, cumulent des difficultés sociales et professionnelles en raison de leur âge, de leur comportement, de leur état de santé, de la précarité de leur situation matérielle.

II. LE DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DE LA PERSONNE

Si l'agrément relève de la seule responsabilité de l'ANPE, différents acteurs peuvent contribuer en amont à l'élaboration du diagnostic. En particulier, les intervenants sociaux doivent être pleinement mobilisés et associés à la réalisation du diagnostic de la situation sociale et professionnelle de la personne.

1- Les acteurs sociaux : travailleurs sociaux, CCAS, CHRS, services sociaux du Conseil Général et les autres services spécialisés du département, associations spécialisées dans l'aide aux détenus,... pour tous les aspects relatifs à la situation globale de la personne, dès lors que ces services ont connaissance des difficultés qu'elle rencontre. Les éléments du diagnostic sont transmis à l'équipe professionnelle de l'Agence locale pour l'emploi selon des modalités définies localement

2- Les Agences locales pour l'emploi, notamment à l'occasion des entretiens du Programme d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ (PAPND).

3- Les co-traitants de l'Agence, principalement les Missions Locales et les Cap Emploi.

4- Dans le cadre des conventions locales avec l'ANPE, les **PLIE** en charge du suivi des personnes pourront en tant que de besoin les orienter vers l'insertion par l'activité économique. Cette disposition sera notamment précisée dans les conventions locales entre ANPE et PLIE.

En revanche, les structures employeuses de l'insertion par l'activité économique ne peuvent assurer elles-mêmes le diagnostic des personnes qu'elles sont susceptibles d'embaucher. Lorsque cela est nécessaire, elles portent à la connaissance des acteurs mentionnés ci-dessus les éléments d'information permettant de faire le diagnostic des personnes susceptibles d'être orientées vers l'insertion par l'activité économique.

L'équipe professionnelle de l'ANPE chargée de l'insertion par l'activité économique aura à assurer la gestion prévisionnelle des offres disponibles afin de répondre aux demandes des structures d'insertion et des personnes pour lesquelles une orientation vers une telle structure pourrait être

proposée. Cette gestion des offres disponibles devra être faite de manière à éviter que ne se constitue une liste d'attente de personnes auxquelles il ne pourrait pas être proposé d'emploi dans des délais rapprochés.

III. LA PRESCRIPTION D'UNE EMBAUCHE DANS UNE STRUCTURE D'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE PAR LES INTERVENANTS SOCIAUX

1. En appui aux ALE, la prescription peut être élargie à certains intervenants sociaux.

Outre leur participation à l'élaboration du diagnostic de la situation de la personne, certains acteurs sociaux peuvent cependant prescrire une embauche dans une structure d'insertion par l'activité économique.

Cette possibilité de prescription doit satisfaire plusieurs conditions :

a) Les intervenants sociaux doivent être désignés par le préfet, après avis du CDIAE, pour être reconnus comme structures associées à l'agence locale pour l'emploi et pouvoir prescrire une embauche dans une structure d'insertion par l'activité économique. La proposition de la liste des intervenants sociaux qui pourront prescrire une embauche dans une structure de l'IAE est faite par la DDASS. En cas de non-respect des engagements pris et des règles relatives à la procédure d'agrément, le préfet peut retirer cette compétence après information du CDIAE.

b) Afin d'harmoniser les règles de fonctionnement sur le département, et sur proposition de l'ANPE et après avis du CDIAE, le préfet est chargé de définir les objectifs de mise en œuvre et les modalités locales de participation à la prescription que les intervenants sociaux doivent respecter.

c) Les intervenants sociaux doivent passer une convention de partenariat avec l'ANPE afin de définir les modalités d'intervention, tenir compte de la spécificité de chacun des acteurs et définir les responsabilités en matière de suivi et d'accompagnement des bénéficiaires. Par ailleurs, **ils doivent participer obligatoirement au comité technique d'animation** piloté par l'agence locale pour l'emploi.

d) Pour chaque intervenant social, il sera précisé : le périmètre géographique d'intervention (départemental ou local), la spécificité de l'organisme dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle, la personne responsable ainsi que le nom des agences locales avec lesquelles l'organisme est amené à travailler.

Cet élargissement de la prescription doit ainsi permettre de prendre en compte des personnes en situation de grande difficulté, mais pour lesquelles des actions de retour à l'emploi peuvent être envisagées, ainsi que permettre la poursuite ou l'inscription dans un projet socio-éducatif. En particulier, cette ouverture devra concerner les personnes qui ne sont pas inscrites à l'ANPE et ne bénéficient pas d'un PAPND.

Les intervenants sociaux qui ne sont pas reconnus comme pouvant prescrire une embauche dans une structure d'insertion par l'activité économique, continueront à orienter vers l'équipe professionnelle de l'ANPE les personnes qu'ils ont repérées afin que l'Agence puisse compléter le diagnostic et procéder éventuellement à une délivrance d'agrément pour une offre d'emploi.

2. La validation de la prescription par un intervenant social

Les prescriptions d'une embauche dans une structure d'insertion par l'activité économique faites par les intervenants sociaux en vue d'une embauche doivent reposer sur les mêmes exigences que la délivrance de l'agrément par l'Agence. En particulier, les intervenants sociaux doivent respecter les règles de la procédure d'agrément.

Ainsi, toute prescription par un intervenant social doit être formalisée par un document imprimé, renseigné par lui et envoyé à la structure d'insertion et à l'Agence locale pour l'emploi correspondante qui a à charge d'actualiser la situation administrative du bénéficiaire au regard de son entrée dans une structure d'insertion par l'activité économique.

La mise à jour de la situation administrative de la personne réalisée par l'Agence locale pour l'emploi permet notamment de connaître la situation du bénéficiaire au regard de l'emploi (existence d'un PAPND en cours, vérification de l'existence d'un agrément et d'une éventuelle suspension en cours, proposition d'un entretien avec un conseiller...).

ANNEXE 10

CHARTRE ANRU

<p style="text-align: center;">CHARTRE NATIONALE D'INSERTION APPLICABLE AUX PORTEURS DE PROJETS ET AUX MAITRES D'OUVRAGE CONTRACTANT AVEC L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (A N R U)</p>

Introduction

La présente charte nationale a été élaborée conformément à la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui stipule, dans son article 10, que « ...L'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte, dans les neuf mois suivant sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles. »

Le règlement général de l'Agence stipule qu'un projet faisant appel aux concours financiers de l'Agence doit se conformer à la présente charte d'insertion. Ainsi, le porteur de projet et les maîtres d'ouvrage signataires des conventions pluriannuelles de rénovation urbaine avec l'ANRU sont tenus d'en respecter les dispositions.

Objectifs

Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, certains autres quartiers présentant des caractéristiques socio-économiques analogues.

La contribution des projets aidés par l'ANRU au développement durable des quartiers concernés résulte notamment de la complémentarité des interventions qu'ils prévoient sur le cadre urbain avec les actions de développement économique et social des quartiers. Les investissements menés sur ces territoires doivent donc améliorer les conditions de vie et d'emploi de leurs habitants, et l'ambition du programme national de rénovation urbaine doit se traduire par un effet de levier majeur pour l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles.

Les possibilités offertes par le cadre de la commande publique (articles 14 et 30 du code des marchés publics, loi Sapin du 29 janvier 1993 pour les organismes privés d'HLM) doivent être exploitées par les maîtres d'ouvrage pour permettre aux personnes en recherche d'emploi des zones urbaines sensibles d'accéder à des emplois durables de qualité.

Les travaux d'investissement qui font l'objet du projet de rénovation urbaine, mais également les actions de gestion quotidienne du quartier et d'utilisation des équipements créés ou rénovés doivent être une occasion d'embaucher des populations résidentes du quartier.

Pour atteindre ces objectifs, le porteur de projet doit, en lien étroit avec le Préfet, mobiliser l'ensemble des structures locales de l'insertion, tels que l'ANPE, le PLIE, et la Mission Locale, ainsi que les futures Maisons de l'Emploi.

Engagements du porteur de projet

Le porteur du projet faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU s'engage à établir, avec le Préfet, et les partenaires locaux un plan local d'application de la charte. Ce plan doit prévoir :

1/ Un diagnostic de l'emploi sur les quartiers concernés par le projet de rénovation urbaine

2/ Un engagement sur :

- Un objectif d'insertion *au minimum égal à 5 % du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement du projet financés par l'Agence, réservées aux habitants des zones urbaines sensibles.* Le plan local d'application de la charte ne pourra

déroger à cet objectif qu'en justifiant des particularités du contexte local (pénurie de main d'œuvre disponible) ou spécificités du marché (taille, dangerosité, nature des travaux), et avec l'accord du Préfet.

- Un objectif d'insertion *au minimum égal à 10 % des embauches directes ou indirectes* (notamment à travers des structures du type régie de quartier ou associations d'insertion) effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU, réservées aux habitants des ZUS.

3/ Une structure opérationnelle rassemblant les maîtres d'ouvrage et les acteurs publics de l'emploi. Le pilote de cette structure devra être clairement identifié : acteur local de l'insertion, chargé de mission de la municipalité, service de l'état.

Avant la passation des marchés, cette structure a pour mission de :

- définir des règles du jeu claires : fixation d'un seuil minimum de travaux par entreprise afin d'exclure les petits marchés, répartition du volume d'heures par marché, rédaction d'une clause de développement de l'emploi dans les appels d'offre de marché (objectifs, modalités de mise en œuvre, pénalités) ;
- fournir l'assistance nécessaire pour répondre aux exigences d'insertion inscrites dans le cahier des charges pendant la préparation de l'offre, en portant une attention toute particulière aux petites et moyennes entreprises ;

Après la passation des marchés, cette structure est chargée, en association avec les entreprises titulaires de marché, de :

- définir et identifier les populations prioritaires en regard des compétences requises par les opérations du projet ;
- définir le nombre et les profils de poste ;
- anticiper les actions de formation nécessaires ;
- assurer la vérification de l'aptitude des candidats proposés et leur mise en relation avec les entreprises ;
- accompagner les populations aidées dans leur parcours d'insertion et de formation ;
- assurer la coordination des actions d'insertion sur toutes les opérations du projet.

4/ Un dispositif de pilotage et de suivi des objectifs d'insertion, sous l'égide du porteur de projet et du Préfet, rassemblant les maîtres d'ouvrage, les structures d'insertion impliquées, le Service Public de l'Emploi et les représentants de la profession du bâtiment/travaux/publics (fédérations patronales et organisations syndicales), ayant pour mission d'assurer le suivi du respect des engagements des maîtres d'ouvrage.

Le respect des objectifs constitue l'un des éléments qui conditionnent l'appui financier de l'Agence aux projets. A ce titre, le porteur de projet transmet au moins une fois par semestre au Délégué Territorial de l'Agence les indicateurs suivants :

- nombre d'heures travaillées par type de marché / prestation / opération ;
- types de structures d'insertion bénéficiaires de l'article 30 du Code des Marchés Publics ;
- typologie des populations bénéficiaires : sexe, âge, durée de chômage, etc. ;
- situation des populations bénéficiaires à 6 et 12 mois après la fin du marché ;
- embauches directes ou indirectes effectuées pour la gestion urbaine de proximité et la gestion des équipements du quartier ;
- types de contrat utilisés lors de l'embauche (apprentissage, contrats aidés, ...).

5/ Informer les habitants des zones urbaines sensibles concernées de la mise en place du présent dispositif dans le cadre de la communication menée sur le projet.

Le porteur de projet devra, dans les six mois qui suivent la signature de la convention, porter à la connaissance du délégué territorial de l'Agence la mise en place du plan local d'application de la charte.

Engagements des maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU s'engagent à :

1/ Participer activement à l'élaboration du plan local d'application de la charte.

2/ Favoriser l'insertion professionnelle des publics résidant en Zone Urbaine Sensible dans leur commande publique. En tant que maîtres d'ouvrage, ils définiront les conditions et les modalités de la démarche d'insertion à travers :

- l'article 30 du Code des Marchés Publics : l'allocation d'une partie du marché à des structures d'insertion agréées par le Comité Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE) ;
- l'article 14 du Code des Marchés Publics : l'inscription d'une clause de promotion de l'emploi dans l'avis d'appel d'offre, le règlement de la consultation et le CCAP et obligations juridiques liées, dans le respect de la Charte ; les conditions d'exécution du marché liées à la clause d'insertion pouvant se traduire de différentes manières :
 - par une affectation d'un certain pourcentage d'heures travaillées à ces publics prioritaires ;
 - par la sous-traitance à une structure d'insertion.

Les entreprises attributaires ont une totale liberté du choix des formes d'insertion parmi celles présentées dans le cahier des charges ;

- le recours, suite au projet de rénovation urbaine, à l'embauche directe ou indirecte des populations concernées pour contribuer à assurer la gestion urbaine de proximité et au fonctionnement des nouveaux équipements ou des équipements réhabilités.

3/ Appuyer et suivre les entreprises titulaires de marchés dans la mise en œuvre de la clause d'insertion et mobiliser les partenaires de l'insertion professionnelle dans le cadre du dispositif d'accompagnement défini ci-dessus.

4/ Fournir tous les éléments requis par le porteur de projet pour rendre compte à l'Agence de la mise en œuvre locale de la présente charte d'insertion.

5/ Informer les habitants des quartiers concernés, dans le cadre de la concertation mise en œuvre sur chaque opération, du présent dispositif, et les orienter le cas échéant vers la structure opérationnelle mentionnée au 3/ des engagements du porteur de projet.

ANNEXE 11

**DISCOURS ET ANNONCES DE M. THIERRY BRETON AU
COLLOQUE ALLIANCE VILLE EMPLOI DU 5 FEVRIER 2007**

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs les élus,
Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux de vous accueillir ici à Bercy à l'occasion de cette journée de travail consacrée aux clauses sociales et à la promotion de l'emploi dans les marchés publics. C'est toujours un grand plaisir d'accueillir des élus, des entrepreneurs, des fonctionnaires, mobilisés ensemble autour d'un projet commun, pour échanger et aller ensemble plus loin comme vous le faites ici aujourd'hui.

1 – Si j'ai tenu à être parmi vous aujourd'hui, c'est d'abord pour vous dire à quel point, en tant que ministre de l'économie, je suis attentif à cette problématique de l'insertion des publics loin de l'emploi.

Grâce à notre politique économique, notre pays est enfin sur la voie de la baisse durable du chômage. Le chômage baisse de façon quasi-continue depuis mars 2005. Cela représente plus de 360 000 demandeurs d'emploi de moins, et un taux de chômage ramené à 8,6 % contre 10,1 % de la population active il y a 21 mois. Tous les experts considèrent que, sauf changements importants dans la politique économique, ou bien sûr d'un événement international exceptionnel, cette tendance devrait se poursuivre. Déjà, certains secteurs ont de graves difficultés à embaucher comme la BTP ou la restauration.

Nous avons ainsi mis en place des conditions économiques favorables permettant aux pouvoirs publics et aux opérateurs économiques, de ramener vers le marché du travail des personnes que les circonstances et les aléas de la vie en ont écarté. C'est un impératif humain évident et indiscutable. C'est aussi une nécessité de cohésion sociale car la croissance de l'économie, condition nécessaire à toute politique sociale, doit bénéficier à tous.

C'est aussi l'une des voies permettant de diminuer les tensions sur le marché du travail et d'alimenter la croissance de notre pays. Les pays étrangers comme la Grande-Bretagne, le Canada et l'Australie qui connaissent aujourd'hui des taux de chômage très bas, nous montrent à quel point il est important de ne pas laisser certains s'éloigner trop de l'emploi pour éviter que la pénurie de main d'œuvre ne devienne un frein à la croissance. L'expérience des collectivités locales montre, par exemple, que les marchés de BTP permettent à des demandeurs d'emploi de longue durée de réintégrer le marché du travail. C'est bien sûr pour les personnes concernées une opportunité exceptionnelle. C'est aussi pour les entreprises une façon nouvelle de tester et recruter des collaborateurs.

L'action publique en la matière se doit donc d'utiliser tous les moyens disponibles. Or, l'achat public représente au moins 9 % du PIB français et constitue donc un levier essentiel de la politique économique et sociale de notre pays. Je suis convaincu que ces achats publics dont vous parlez aujourd'hui peuvent, à terme, participer à la réinsertion professionnelle de milliers de personnes dans des conditions financières particulièrement économes des deniers publics, ce qui n'est évidemment pas à négliger.

L'un des intérêts de la réunion de ce jour est de monter comment un certain nombre de collectivités locales pionnières se sont organisées pour motiver les acheteurs, pour les sécuriser, et pour faciliter la mise en œuvre de ces clauses par les entreprises, en mettant en place une ingénierie particulière. D'autres organismes publics, et notamment l'Etat, doivent y trouver une source d'inspiration

Parallèlement, le secteur du handicap qui apprécie l'importance des commandes des sociétés privées aux Entreprises Adaptées et aux Etablissements et Services d'Aide par le Travail (les ESAT), envisage assez naturellement que la commande publique puisse également venir en appui à ces entreprises au cœur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

2 – **Le ministre en charge de la réglementation de la commande publique** que je suis est également très heureux que les acteurs publics français puissent se saisir des nouvelles possibilités qui sont ainsi ouvertes, et qui restent encore très sous-exploitées, souvent parce que peu ou mal connues.

Ce sujet n'est pas tout à fait nouveau : depuis une quinzaine d'années est évoquée l'idée d'utiliser les marchés publics pour soutenir l'insertion des personnes loin de l'emploi. Cette idée, ouverte à l'origine par circulaire, a été testée avec plus ou moins de succès compte tenu des contraintes juridiques en cours au moment de ces expériences.

Les dispositifs français doivent bien sûr être totalement conformes aux textes communautaires très précis dans ces domaines. C'est pourquoi le gouvernement a fortement pesé pour que les nouvelles directives communautaires prennent en compte la dimension sociale de l'achat public dans leur version adoptée en mars 2004. C'est en s'appuyant sur ces nouveaux textes, que j'ai demandé que cette préoccupation d'insertion sociale dispose aujourd'hui de bases juridiques solides dans les dispositions du code des marchés publics adopté en 2006 et dans l'ordonnance du 6 juin 2005.

Le droit français offre désormais les moyens aux acheteurs publics de participer à la réinsertion des personnes en difficulté dans un cadre juridique sécurisé. Je n'ai toutefois pas besoin de vous rappeler que ces règles n'ont évidemment de valeur que dans la mesure du respect des principes fondamentaux de la commande publique. Leur utilisation à des fins étrangères à leur finalité serait condamnable à un double titre : d'une part l'acheteur public – et le contribuable – se verraient inéluctablement sanctionnés par les juridictions ; d'autre part, il en résulterait un sentiment d'insécurité juridique préjudiciable à tous et en tout premier lieu aux personnes concernées. Le dispositif tout entier serait ainsi mis en péril. Je sais que Jérôme Grand d'Esnon, mon Directeur des Affaires Juridiques, reviendra sur tous ces points cet après-midi.

3 – A la suite de la décision du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 12 mai dernier, l'Etat a mis en chantier un programme d'actions pour développer les clauses sociales dans ses propres marchés, de façon beaucoup plus systématique que ce qui a été fait jusqu'à présent. Cette journée est pour moi l'occasion de vous préciser que plusieurs mesures visant à lever les principaux freins repérés ont déjà été actées. Ces mesures visent à

- mobiliser les acheteurs publics et mieux organiser les processus d'achat de l'Etat ;
- lancer des actions de formation et d'information pour sécuriser les acheteurs ;
- faciliter la rencontre entre les acheteurs et l'offre d'insertion en vue de dynamiser les parcours d'insertion.

Ce programme comporte un nombre important d'actions. Vous en retrouverez le détail dans une fiche disponible à l'accueil. Je me limiterai donc à deux remarques :

- Tout d'abord, seule une vigoureuse action interministérielle peut nous permettre de progresser en ce domaine. Je sais notamment que mon collègue Jean-Louis Borloo en est conscient, et qu'il est, lui aussi, prêt à mobiliser ses équipes. Le MINEFI jouera tout son rôle dans ce domaine, plus particulièrement dans le cadre de son action en matière de politique des achats de l'Etat. Cette politique doit en effet viser à inscrire dans la durée les « Achats Publics Socialement Responsables ». Dans cette perspective, un responsable chargé de l'animation interministérielle de cette politique va être nommé au sein de la Mission Interministérielle France Achat.

- L'animation et l'impulsion ne sont rien sans la pratique et l'exemplarité. C'est pourquoi j'ai demandé que les dispositions soient prises au sein du Minéfi pour que plusieurs marchés intégrant des clauses sociales puissent être passés dans les 12 prochains mois. Il faut battre en brèche l'idée que l'achat socialement responsable serait incompatible avec la bonne utilisation des deniers publics. Je crois au contraire que ce peut être aussi une façon d'acheter mieux.

4 - Je veux enfin remercier les responsables des entreprises de toute taille, qui participent aujourd'hui à ces actions de réinsertion à travers les marchés publics. Rien n'est en effet possible sans l'engagement des entreprises, les très grandes comme les très petites, mais également bien sûr les entreprises du secteur social.

Je constate qu'une nouvelle génération d'entrepreneurs est en train de se déployer dans notre pays. Des entrepreneurs expérimentés qui mettent tout ou partie de leurs talents à développer leur entreprise au profit de leurs clients, de leurs actionnaires le cas échéant, mais aussi de leurs salariés durement touchés par les difficultés de la vie. Ces entrepreneurs jouent un rôle essentiel dans notre pays et méritent notre estime et notre reconnaissance. Je sais que beaucoup sont parmi nous aujourd'hui et je m'en réjouis.

Mesdames, et Messieurs, comme vous le voyez, je suis convaincu que ce sujet des Achats publics socialement responsables est un sujet prometteur, qui mérite notre engagement à tous. Vous pouvez compter sur mon engagement, et celui de l'ensemble de mon département ministériel pour impulser et accompagner de nouvelles initiatives dans ce domaine.

Bonne suite dans vos travaux.



Premiers éléments d'un plan d'action interministériel concernant les achats publics socialement responsables (APSR)

Les actions ont été classées autour de trois objectifs, correspondant aux principaux freins identifiés à partir des expériences des collectivités locales dans ce domaine.

Objectif n° 1 : mobiliser les acheteurs publics, mieux organiser l'Etat

1. Une circulaire sera envoyée dans les prochaines semaines pour mobiliser les différents ministères.

2. Va être mise en place une organisation interministérielle légère *ad hoc* sur la base des structures existantes, comprenant notamment les deux éléments suivants :

- Un responsable des «achats publics socialement responsables» va être nommé au sein du MINEFI. Cette personne sera chargée de l'animation interministérielle de cette politique. Elle sera placée auprès de la Mission Interministérielle France Achat (MIFA).
- L'animation et le suivi des politiques d'achats socialement responsables vont être ajoutées aux missions des Secrétaires Généraux de ministères (par ailleurs responsables des achats)

3. Les administrations et organisations sous la responsabilité du MINEFI vont être mobilisées.

La mission interministérielle France achats (MIFA) a commencé à intégrer la problématique APSR dans ses objectifs et à les intégrer dans les expérimentations, les plans de formation, le suivi des plans « achats » des différents ministères.

Concernant l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), sa composition va être modifiée pour permettre la représentation du secteur de l'insertion pas l'activité économique ainsi que celui des entreprises employant majoritairement des personnes handicapées. Par ailleurs, il a déjà été prévu que les clauses sociales feront l'objet d'un suivi statistique dans le cadre de l'Observatoire.

L'UGAP va développer les clauses sociales dans les marchés dont elle est en charge. Ce point sera intégré dans son contrat d'objectifs et de moyens qui doit être signé prochainement.

Les semaines qui viennent permettront d'approfondir ce qui est envisageable dans les domaines de la politique immobilière du ministère ou encore des partenariats publics-privés.

4. D'autres départements ministériels et établissements publics vont être sollicités, notamment les structures sous la tutelle du ministère de la Santé et des Solidarités, ainsi que des administrations et structures sous la responsabilité des ministères chargés de l'Équipement et de la ville.

La Direction de la Sécurité Sociale a déjà mis en place un groupe de travail sur les achats, intégrant les APSR, pour l'ensemble des caisses de protection sociale. L'intégration progressive de cette problématique APSR dans les Conventions d'objectifs et de gestion des différentes caisses et institutions, par avenant, va être discutée.

L'Etat va par ailleurs informer les établissements hospitaliers des possibilités offertes par le Code des marchés.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a déjà lancé des actions très importantes et intéressantes. Elle va dans les mois qui viennent tirer parti des expériences déjà réalisées et diffuser un guide pour les acteurs de terrain.

L'Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) va progressivement introduire des dispositions concernant les clauses sociales dans ses actions.

Objectif n° 2 : lancer des actions de formation/information pour sécuriser les acheteurs et plus généralement diffuser de l'information

5. Un premier guide de l'achat public socialement responsable va être rapidement élaboré sous la responsabilité de l'Observatoire économique de l'achat public (sur le modèle « questions/réponses » du guide éco-responsable). Dans cette optique, un atelier présidé par Jean-Baptiste de Foucauld a déjà commencé ses travaux.

6. Une interprétation officielle des principales clauses APSR par la Direction des Affaires Juridiques du MINEFI va être mise en ligne d'ici deux mois

7. Différentes opérations permettant de sensibiliser et former les acteurs vont être mis en place.

8. Concernant spécifiquement l'insertion des personnes handicapées, vont être mis en ligne et diffusées des informations sur les équivalences entre les pénalités versées au FIPHFP¹⁶ et la sous-traitance à des EA¹⁷ ou des ESAT¹⁸. Par ailleurs, un recensement des bonnes pratiques en matière d'utilisation du Code des marchés publics pour l'embauche des personnes handicapées va être élaboré d'ici la fin de l'année.

Objectif n° 3 : faciliter la rencontre entre les acheteurs et l'offre d'insertion, participer à la dynamisation des parcours d'insertion

9. Un travail pour bien définir les missions et rendre visibles les « facilitateurs locaux » va être engagé. Dans un souci d'efficacité et de lisibilité, l'Etat va s'appuyer sur les PLIE et les maisons de l'emploi lorsqu'ils existent et qu'ils ont développé les compétences « clauses sociales ».

10. Le service public de l'emploi va être mobilisé pour que les entreprises attributaires des marchés dans le cadre d'une clause dite article 14 puissent trouver facilement les collaborateurs qu'ils recherchent.

Objectifs quantitatifs

Pour ce qui est du Minefi, plusieurs marchés seront passés avec des clauses sociales, article 14 ou 15, dans les 12 prochains mois. D'autres ministères devraient se mobiliser et s'engager dans les prochaines semaines.

¹⁶ Voir références ci-dessous à la loi handicap de 2005.

¹⁷ EA : entreprise adaptée.

¹⁸ ESAT : établissements et services d'aide par le travail.

ANNEXE 12

**LISTE DE QUESTIONS/REponses POUR LE GUIDE ISSU DES
TRAVAUX DE L'ATELIER DE L'OEAP**

2.1 Les questions à se poser en amont d'un marché public

- 2.1.1 Quels sont les acheteurs publics concernés par le présent guide ?
- 2.1.2 L'acheteur public doit-il se poser la question d'introduire des clauses sociales dans ses marchés ?
- 2.1.3 A quel moment l'acheteur public doit-il se poser la question de l'introduction de clauses sociales dans ses marchés ?
- 2.1.4 Qui doit décider de la mise en œuvre des clauses sociales ?
- 2.1.5 Comment déterminer l'objet de la clause et les publics visés ? Qui est chargé de déterminer le public éligible à l'action d'insertion ?
- 2.1.6 Est-ce qu'un marché peut faire référence au lieu d'habitation des publics concernés par une clause sociale ?
- 2.1.7 Comment définir de manière simple et précise cette exigence de clause d'insertion sans réduire la concurrence ? Existe-t-il des moyens simples et standardisés ? Si oui, quels sont-ils ?
- 2.1.8 Quels sont les interlocuteurs privilégiés auxquels l'acheteur public peut s'adresser pour améliorer sa connaissance de l'offre d'insertion ?
- 2.1.9 Les opérateurs économiques (y compris les structures d'insertion par l'activité économique) peuvent-ils se regrouper pour répondre à un marché ?
- 2.1.10 Faut-il coordonner les démarches des différents acheteurs publics sur un même territoire et comment y procéder ?

2.2 Les questions qui peuvent se poser lors de la préparation et la rédaction d'un marché comportant une clause d'exécution au titre de l'article 14

- 2.2.1 Qu'est-ce qu'une clause d'exécution portant sur l'insertion de personnes éloignées de l'emploi ?
- 2.2.2 Est-ce qu'il est possible, dans le cadre d'un marché comportant plusieurs lots, de limiter une clause d'exécution à un ou à certains lots ?
- 2.2.3 Comment prévenir en amont le risque de non-exécution de la clause ?
- 2.2.4 Quel est le poids ou la part à attribuer à ces clauses sociales dans l'exécution d'un marché pour qu'elles ne se révèlent pas discriminatoires ?
- 2.2.5 Quelles sont les différentes formes d'emplois des personnes affectées à l'exécution de la clause d'insertion ?
- 2.2.6 Est-ce que le marché public doit imposer les modalités particulières de réalisation de la clause d'insertion ?
- 2.2.7 Comment rédiger la clause : en pourcentage d'heures d'insertion ? en nombre d'heures d'insertion ?
- 2.2.8 Comment calculer le nombre d'heures d'insertion pour un marché public incluant une clause d'exécution ?
- 2.2.9 Est-ce qu'il est possible, dans le cadre de la réalisation de l'exécution d'une clause article 14, de privilégier des opérateurs économiques qui sont des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ?
- 2.2.10 Une entreprise d'insertion peut-elle être attributaire d'un marché public comportant une clause sociale d'exécution article 14 ou intervient-elle nécessairement en sous-traitance ?
- 2.2.11 Une entreprise peut-elle se prévaloir d'actions d'insertion menées dans le cadre d'autres marchés publics pour satisfaire les obligations imposées dans un marché public donné ?
- 2.2.12 Un acheteur public souhaite préparer un marché public avec une clause au titre de l'article 14 liée à l'insertion. Quels sont les acteurs à mobiliser, quelles sont les précautions autres que juridiques à prendre ?

2.2.13 Le recueil d'informations auprès des acteurs économiques et des acteurs de l'insertion par l'activité économique est-il envisageable ?

2.2.14 Qui vérifie si les publics correspondent aux critères fixés dans l'avis d'appel public à la concurrence ?

2.2.15 Est-ce qu'il existe des références dans ce domaine ? Où les trouver ?

2.3 Les questions qui peuvent se poser lors de la préparation et la rédaction d'un marché que l'acheteur public souhaite réserver à des entreprises employant des personnes handicapées

2.3.1 Quel article du code peut être utilisé ?

2.3.2 Comment doit être rédigé un marché qui prévoit l'utilisation de l'article 15 ?

2.3.3 Quelles sont les structures équivalentes autres que les entreprises adaptées (EA) et les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) mentionnées dans le code ?

2.3.4 Est-ce qu'il existe des références dans ce domaine ?

2.3.5 Est-ce qu'un lot spécifique dans un marché public en comportant plusieurs peut être réservé à des entreprises employant majoritairement des personnes handicapées ?

2.3.6 La mise en œuvre dans un marché public d'un marché réservé visant à la promotion dans l'emploi de personnes handicapées génère-t-elle un surcoût ? Si oui, comment le justifier au plan économique ?

2.3.7 Comment un acheteur public peut-il faire prendre en compte l'attribution d'un marché à des EA ou des ESAT au titre de ses obligations d'emplois de personnes handicapées ?

2.3.8 Quels sont les acheteurs concernés par la contribution au FIPH-FP ?

2.3.9 Comment calculer la contribution versée au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPH-FP) en tenant compte de l'attribution d'un marché à des EA ou à des ESAT ?

2.3.10 Comment calculer la contribution versée à l'Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion professionnelle des Personnes Handicapées (AGEFIPH) en tenant compte de l'attribution d'un marché à des EA ou à des ESAT ?

2.3.11 Quelles sont les autres possibilités pour favoriser l'embauche de personnes handicapées ?

2.4 Les questions qui peuvent se poser lors de la préparation et la rédaction du marché d'insertion et/ou de qualification professionnelle de l'article 30

2.4.1 Quel article du code des marchés publics permet de passer un marché d'insertion et/ou de qualification professionnelle ?

2.4.2 Qu'est-ce qu'un marché public d'insertion et/ou de qualification professionnelle ?

2.4.3 Quel acheteur public est compétent pour passer ce type de marché ?

2.4.4 Comment peut être rédigé un marché public d'insertion et/ou de qualification professionnelle ?

2.4.5 Sur quelle ligne budgétaire l'imputer ?

2.4.6 Qu'est-ce qu'une procédure adaptée ?

2.5 Les autres questions qui peuvent se poser lors de la préparation et la rédaction d'un marché public avec clause sociale

2.5.1 Comment mettre en place un critère social pour l'attribution d'un marché. Sur quelle base juridique est-il possible de le faire (art 53 alinéa 1) ? Quelle pondération lui donner pour ne pas courir de risque juridique ? Est-ce qu'il existe des expériences de mise en œuvre de cet article du code des marchés publics ?

2.5.2 Un accord-cadre peut-il permettre de favoriser l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont éloignées et selon quelles modalités ?

2.5.3 Est-ce que l'acheteur public peut utiliser les variantes (article 50) ou les options pour favoriser l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ?

2.6 Quelques questions relatives à l'insertion et aux publics éloignés de l'emploi

- 2.6.1 Faut-il recourir à une structure spécifique pour accompagner l'acheteur public ?
- 2.6.2 Quels sont les différents acteurs de l'insertion sur le terrain ?
- 2.6.3 La qualité des propositions d'insertion des candidats peut-elle être prise en compte ?
- 2.6.4 Est-ce qu'il existe une durée minimale pour une action d'insertion réussie ?
- 2.6.5 Faut-il s'informer de l'offre d'insertion existante et de ses capacités de développement ?
- 2.6.6 Une gestion prévisionnelle des clauses d'insertion peut-elle favoriser une dynamique locale d'insertion et la mise en place d'une formation adaptée ?

2.7 Les questions qui peuvent se poser pour l'exécution d'un marché passé en application des articles 14,15 et 30 du code des marchés publics

- 2.7.1 Une offre qui ne répond pas au cahier des charges d'un marché public en matière d'insertion peut-elle être recevable ?
- 2.7.2 Comment suivre l'exécution d'un marché public et vérifier que les conditions d'exécution sont respectées ?
- 2.7.3 Si les conditions d'exécution de la clause sociale ne sont pas respectées, quelles sanctions. Dans quelles limites ?

2.8 Autres questions

- 2.8.1 Quelles sont les règles de procédures et de publicité qui s'appliquent lorsque l'achat à réaliser se situe en dessous du seuil de 4.000€ HT.?
- 2.8.2 Peut-on inscrire une localisation particulière du titulaire dans un marché public ?
- 2.8.3 Faut-il craindre des recours éventuels d'entreprises européennes qui ne pourraient répondre à un marché public avec clause d'insertion ?
- 2.8.4 Les contrats de partenariat (PPP) au sens de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ne sont pas abordés dans le présent guide. Pour autant, est-ce que ces conseils leurs sont applicables ?
- 2.8.5 L'acheteur public peut-il valoriser les marchés publics avec clause sociale passés au titre de la politique de développement durable conduite par ses services ?
- 2.8.6 Au niveau national, est-ce que les actions qui incluent des clauses sociales vont être intégrées dans le plan national d'actions pour les achats publics durables ?

ANNEXE 13

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du Premier Ministre

- Alain Régnier
- Claude Viau

Délégation interministérielle aux handicapés

- M. Gohet

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cabinets

- Philippe Mareine, Cabinet du Ministre des finances
- M. Arkwright, Cabinet du Ministre délégué de la réforme de l'Etat

Inspection générale des Finances

- M. Noël de Saint-Pulgent
- Mme Véronique Hespel
- M. Stéphane Layani

Direction des affaires juridiques

- M. Grand d'Esnon
- Michèle Hourt
- Sylvie Poussine
- Serge Doumain
- Valérie Marchal
- Marc Poulain
- M. Radenac

DGME

- Claire Darchy
- Bertrand Baré
- Dan Melki
- Roland Berger, consultant achat de la DGME
- David O'Neill, Ernst and young

DPAEP

- Jean-Pierre Emery
- Raymond Sanchez
- Didier Petitjean

ACA

- Pierre Poncharrau
- Henri Alexandre

UGAP

- Alain Borowski
- Jean-Paul Rouffignac

IGPDE

- Claire Paulard-Lanapats
- Dominique Jacquet
- Stéphanie Le Cam

Ministère chargé de l'emploi de la cohésion sociale et du logement (et établissements publics sous sa tutelle)

Cabinets

- Pierre-François Gouiffès
- Vincent Susplugas
- Véronique Lartigue

IGAS

- Elisabeth Dufourcq

Secrétariat Général

- Marie-Caroline Bonnet-Galzy

DGEFP

- Jean Gaeremynk
- Françoise Bouygart
- M. Patrick Lavergne
- Virginie Chenal (mission insertion par l'économique)
- M. Jean-François Hatte (mission travailleurs handicapés)

DRTEFP de Haute-Normandie

- M. Jean, Directeur Régional

ANPE

- Christian Charpy
- Jean-Yves Hanoune

UNEDIC

- Dominique Dinert

Ministère de la Santé et des Solidarités

Administrations centrales

- Dominique Libault (DSS)
- Cécile Guyader (DHOS)

APHP

- Benoît Leclercq

UCANSS

- M. Louis

Ministère de l'Intérieur

- Edward Jossa
- M. Renard

Ministère chargé de l'équipement

- Agnès de Fleurieu, Inspecteur Général de l'Équipement
- G. Revennes (DDE de la Marne)
- Francis Rol Tanguy (DRE Ile-de-France)

Autres ministères

Cabinets

- Alain Fournat (Cabinet de Mme Vautrin)
- Mme Marcadier (Cabinet de M. Philippe Bas)
- M. Lebenoit (Cabinet du Ministre de la Fonction publique)

Agences

Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

- M. Dubois
- Blanche Guillemot
- François Henry
- Jean-Pierre Papin

ANRU

- Philippe Van De Maele
- Pascale Rieu
- Isabelle Sery
- Damien Robert

Collectivités locales

Aulnay

- Mme Sekaki

Rouen

- Alexandre Verbaere

Paris

- Patrice Vermeulen

Chambre régionale de l'économie sociale des Pays de Loire

- Hervé Lebestard

Fédérations professionnelles et entreprises

CMPEP

- Patrick Liebus
- Ingrid Bigot

FNTP

- Patrick Bernaconi
- Dominique Devilder

Réseaux associatifs

Agence nouvelle des Solidarités actives

- Martin Hirsh

Alliance Ville Emploi

- Mme Establie
- Peggy Luton

CNEI

- Brigitte Ogée

CNIAE

- Claude Alphanbéry
- Jacques Dughéra

CNRQ

- Zin-Din Boukhenaiissi

Emmaûs

- M. Vincent

FEGAPEI

- M. Wheishaupt

Régies de quartiers

- Vincent Ricolleau
- Frédéric Nitschke

UNEA

- M. Ramos
- Jean-Louis Ribes
- Cécile Nérieux (directrice juridique)

Autres

Conseil d'Etat

- Alain Ménéménis

Université

- M. Loquet