

INSERTION

La réforme du code des marchés publics conforte les clauses sociales

Le projet de décret relatif aux marchés publics est sur le point d'être publié. Si les dispositifs existants sont reconduits sans grand changement, le marché réservé s'ouvre aux structures d'insertion par l'activité économique et l'utilisation de la clause sociale est sécurisée. Alors qu'elle n'est utilisée aujourd'hui que dans 6,2 % des marchés les plus importants, le potentiel de progrès est considérable.

Les politiques sociales locales bénéficient d'un appui dans le code des marchés publics (CMP) : l'acheteur public doit prendre en compte les objectifs de développement durable dans son marché. Pour décliner le troisième pilier du développement durable, l'équité sociale, il peut s'appuyer sur la clause sociale. Née de la pratique en 1994, légalisée en 2005, impactée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et un décret à paraître, elle permet à un public éloigné de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires des minima sociaux, travailleurs handicapés, jeunes sans formation, etc.), orienté par une structure d'insertion par l'activité économique (IAE), Pôle emploi, une mission locale, un PLIE, une collectivité, etc., de s'engager dans un parcours d'insertion professionnelle durable en saisissant l'opportunité d'un marché public de travaux, de services ou de fournitures.

Résultat chiffré

L'emploi est l'enjeu phare des acteurs de la clause sociale. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine impulse depuis 2005 sa dynamique, renouvelée par sa charte nationale d'avril 2015 dans le cadre des contrats de ville. Elle impose un résultat chiffré en matière d'insertion des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (5 % des

heures pour l'investissement). Isabelle Sery, responsable du département Gestion urbaine et sociale des quartiers de l'USH, souligne « l'effet de levier sur l'emploi dans les quartiers où le chômage est le plus élevé ». Les bailleurs sociaux représentent 24 % des donneurs d'ordre en 2014 et les collectivités territoriales, 43 %. Les chiffres publiés par Alliance villes emploi (AVE) témoignent de l'efficacité de la clause, avec des retours à l'emploi, analysés à six, douze et dix-huit mois, concernant respectivement 72, 66 et 64 % des personnes. « Le dispositif est bon et influe directement sur le parcours d'emploi des salariés », confirme Justine Jourdain, chargée de développement à la Fédération des entreprises d'insertion (FEI). Elle regrette toutefois « encore trop de cloisonnement » et insiste sur « l'accompagnement des personnes ».

C'est un bémol de la FEI sur l'évolution du cadre juridique des clauses sociales : « les critères qualitatifs de l'insertion restent absents ». Sans aller jusqu'à une certification, la FEI aurait souhaité voir « la qualité devenir un élément d'appréciation des offres ». Elle trouve intéressante la notion de label, apparue dans le projet de décret soumis à consultation (art. 9), pour valoriser les pratiques sociales. Globalement, les acteurs sont satisfaits et jugent la clause « confortée ». L'article 30 de l'ordonnance renforce la prise en compte, au moment de la définition préalable de son besoin par l'acheteur public, des objectifs de développement durable en précisant leur triple dimension : économique, sociale et environnementale. Les types de clauses existants sont repris dans l'ordonnance ou le projet de décret.

L'exigence d'un lien

Le dispositif le plus utilisé (CMP, ex-art. 14) impose aux entreprises des objectifs d'insertion

Commande publique : un potentiel de 33 millions d'heures d'insertion

La Cour des comptes interroge, dans son rapport 2016, l'efficacité des clauses sociales, présentes dans 6,2 % des marchés publics supérieurs à 90 000 euros HT en 2014. L'État n'utilise la clause sociale que pour 3,2 % de ses marchés alors que les collectivités y recourent à hauteur de 10,2 %. « Il reste encore beaucoup à faire » selon l'Observatoire économique de l'achat public qui fixe un objectif à 15 %. « Le potentiel est de 33 millions d'heures d'insertion » si la moitié des investissements publics comporte une clause sociale de 5 % de main-d'œuvre en insertion.

© ALLIANCE VILLES EMPLOI



LE POINT DE VUE

Marie-Pierre Establie d'Argencé,
déléguée générale de l'Alliance Villes Emploi

« Il faut doubler le nombre des facilitateurs »

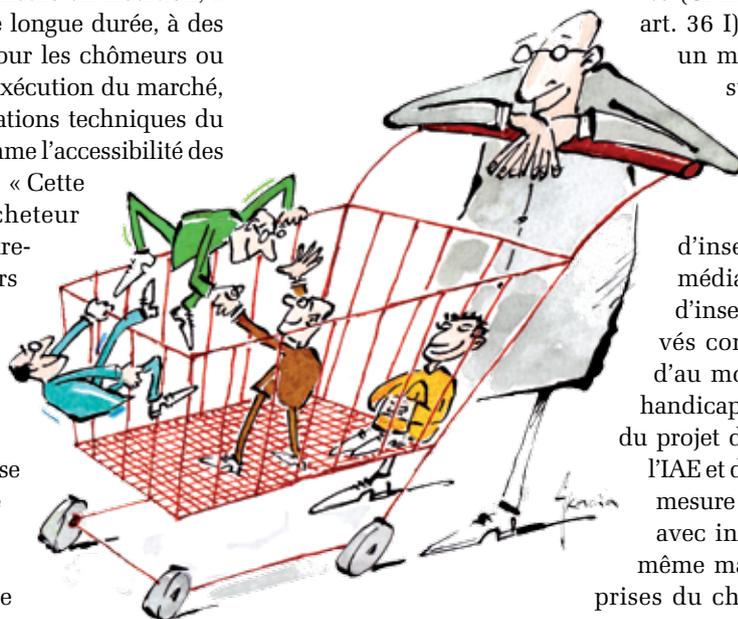
« Le facilitateur est le pivot de la clause sociale des marchés publics et privés, qui reste mal connue. Au sein des Plie, des Maisons de l'emploi et de quelques collectivités territoriales, il vient en appui du donneur d'ordre avant, pendant et en fin de marché. Il agit en intermédiation auprès des partenaires, maître d'ouvrage, entreprises, salariés en insertion, Pôle emploi et acteurs de l'IAE. Sa connaissance fine du dispositif et du territoire est précieuse. Nous en comptons 321 à ce jour. Ce métier, indispensable, voit son environnement conforté par un recueil des fondamentaux et un référentiel rédigés par l'AVE. Sa certification est en cours. Reste à doubler le nombre des facilitateurs pour amplifier l'effet « clause » sur la politique de l'emploi. »

Contact : Pauline Dehani, ave@ville-emploi.asso.fr

sociale à réaliser comme condition d'exécution du marché (art. 38). Inscrite dans le cahier des charges, la clause d'insertion s'impose à tous les candidats, mais n'a pas d'incidence dans le choix des offres. Les réseaux de l'IAE et du handicap (1) regrettent l'absence de détail sur sa mise en œuvre lors du dépôt de l'offre et d'évaluation qualitative de l'insertion en fin de marché. « Ce qui change, c'est l'exigence d'un lien entre les contraintes d'exécution du marché et les travaux, produits ou services à fournir », indique Céline Record, avocate au cabinet d'avocats Seban. L'exécution du marché peut être soumise à un nombre d'heures de travail à effectuer par des travailleurs en insertion, à l'emploi de chômeurs de longue durée, à des mesures de formation pour les chômeurs ou les jeunes au cours de l'exécution du marché, ou encore à des spécifications techniques du produit ou du service comme l'accessibilité des personnes handicapées. « Cette précision empêche l'acheteur public d'imposer à l'entreprise des contraintes hors marché, par exemple en matière de responsabilité sociale », poursuit l'avocate. « Ce lien avec l'objet du marché sécurise la clause », analyse Sébastien Lévrier, chargé de mission à l'Avise. L'ordonnance (art. 52) reconduit la clause sociale

9,1
millions d'heures d'insertion.

Source : AVE, 2014.



comme critère d'attribution du marché (CMP, ex-art. 53-1), utilisable conjointement avec celle de l'article 38. Le projet de décret (art. 59 II) en précise les contours. Cette disposition permet de retenir, outre les critères classiques (prix, valeur technique, etc.) pour juger l'offre, « les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ». L'AVE s'inquiète de trouver l'apprentissage parmi les autres critères mentionnés à l'article 59 II, alors que ce contrat est déjà utilisé comme support de clause sociale, à côté d'autres formes de contrat (CDI, CDD, CUI, intérim, etc.).

Marchés réservés

S'il est repris à la liste, à paraître au JO, des services sociaux mentionnée à l'article 28 du projet de décret, le marché de services de qualification et d'insertion professionnelle dont l'objet est l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi (CMP, ex-art. 30) dépendra de la sous-section 2 « marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques ». Ils font l'objet d'une procédure adaptée, et leur attribution se réfère aux « besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables ».

La réforme du CMP innove en étendant le champ de la réservation de marchés. Calqué sur ce qui existe en matière de politique publique en faveur des personnes handicapées et des marchés qui leur sont réservés (CMP, ex-art. 15 ; ordonnance, art. 36 I), le texte (art. 36 II) crée un marché public réservé aux structures d'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion). Ces marchés réservés concernent les employeurs d'au moins 50 % de travailleurs handicapés ou défavorisés (art. 12 du projet de décret). Les réseaux de l'IAE et du handicap ont contesté la mesure mais elle a été maintenue, avec interdiction de réserver un même marché à la fois aux entreprises du champ du handicap, >>



LE POINT DE VUE

Justine Jourdain, chargée de développement à la Fédération des entreprises d'insertion

« Les marchés réservés sont contre-productifs pour le secteur marchand de l'IAE »

« La réservation de marchés publics aux SIAE risque de créer un marché du travail parallèle. Si l'outil est approprié aux chantiers d'insertion du secteur non marchand, il est contre-productif pour le secteur marchand de l'IAE. Le modèle des entreprises d'insertion (EI) les positionne dans le jeu de l'offre et de la demande avec un projet social fort : lever les freins à l'emploi et accompagner les salariés en insertion vers le marché du travail traditionnel. La présence des EI sur le marché concurrentiel permet de nouer des liens avec les entreprises et de construire un parcours qualifiant pour les salariés, ensuite embauchés par l'entrepreneur du coin. La clause sociale joue un rôle de passerelle, pas le marché réservé. »

Contact : Justine Jourdain, contact@lesentreprisesdinsertion.org

>> atelier protégé, etc.) et à celles de l'IAE pour éviter la concurrence entre les deux secteurs. En outre, les marchés publics ou lots d'un marché public portant exclusivement sur des services de santé et sociaux peuvent être réservés pour trois ans maximum aux entreprises de l'économie sociale et solidaire qui assument une mission de service public liée à la prestation des services dont la liste est publiée au JO. Cette réservation ne s'applique pas aux entreprises déjà titulaires d'un marché public pour ces services au cours des trois années précédant l'attribution de ces marchés (art. 37).

Socio-conditionnalité

Autre point positif : « la généralisation de l'allotissement », note Justine Jourdain. La procédure, qui permet de diviser un marché public en plusieurs lots, s'applique désormais à tous les pouvoirs adjudicateurs publics et privés, y compris aux structures privées subventionnées à plus de 50 % par une entité soumise aux marchés publics (art. 32). « Cette ouverture et un recours facilité aux procédures adaptées favorisent l'accès aux marchés publics des TPE-PME ; nos entreprises d'insertion, qui en font partie, en bénéficieront. »

Si l'ordonnance conforte la clause sociale et favorise ainsi les démarches d'insertion des publics éloignés de l'emploi, son essor passe par d'autres vecteurs que le marché public. Toute la commande publique, qu'il s'agisse de délégation de service public, de

partenariat public/privé, ou d'achat inférieur à 25 000 euros, doit être mobilisée. « Certaines collectivités pratiquent déjà la socioconditionnalité de leurs subventions, et les plus importantes utilisent le levier de leur schéma de promotion des achats socialement responsables », signale Sébastien Lévrier. Béatrix Mora, directrice des politiques urbaines et sociales de l'USH, souligne « l'implication des bailleurs sociaux dans la généralisation des clauses sociales, au-delà des marchés de rénovation urbaine ». La responsabilité sociale des entreprises renforce également les perspectives d'inscription de la clause sociale dans les marchés privés.

Diversification

Cette diversification des donneurs d'ordre, qui nécessite l'appui opérationnel et le développement des facilitateurs des clauses sociales, doit s'accompagner de la diversification des publics, trop masculins, et des domaines d'activité en glissant du BTP, des espaces verts et de la propreté vers l'informatique, la médiation sociale, le conseil en énergie, les services à la personne, notamment vieillissante, l'économie circulaire, etc. Le volontarisme des acteurs économiques locaux peut placer une politique d'achat socialement responsable au service des politiques locales de lutte contre l'exclusion, mais une politique nationale portée par le ministère du Travail et de l'Emploi constituerait une avancée forte pour harmoniser les pratiques de la clause sociale, la qualifier et la généraliser. En attendant, les acteurs locaux développent la mutualisation des moyens pour donner du sens à la clause sociale, en passant d'une simple immersion du salarié à un réel parcours professionnel. ♦

Nathalie Levray

(1) Avis des réseaux de l'IAE et du handicap au projet d'ordonnance de transposition de la directive 2104/24/EU sur les marchés publics, 30 janvier 2015.

REPÈRES

- **Ordonnance n° 2015-899** du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.
- **Guide et recommandations, Commande publique et accès à l'emploi des personnes** qui en sont éloignées, Atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique, OEAP, octobre 2015.
- **Consolidation nationale** des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi 2014, AVE.
- www.socialement-responsable.org