



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics

RAPPORT

Établi par

Jean-Robert JOURDAN

Jean-Marie PALACH

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Mai 2016 -

2015-169R

SYNTHESE

La ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a chargé l'IGAS, par lettre du 2 décembre 2015, d'une mission d'évaluation de l'offre d'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics et de son impact sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

L'achat public représente un montant mal connu, de l'ordre de 70 à 80 milliards €. Il est mis en œuvre de façon très éclatée, par environ 130 000 pouvoirs adjudicateurs. En 1993, dans le contexte de la politique de la ville, le gouvernement a souhaité utiliser l'opportunité des marchés publics pour demander aux entreprises attributaires de contribuer à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Cette démarche a vu son champ s'élargir et son cadre juridique se préciser, jusqu'aux ordonnances du 23 juillet 2015 et du 29 janvier 2016 relatives aux marchés publics et aux contrats de concession.

Ces ordonnances confirment la possibilité d'accompagner la commande publique d'une action d'insertion professionnelle pour des personnes éloignées de l'emploi, en agissant sur l'objet du marché, les conditions de son exécution ou les critères de choix des offres.

Au carrefour des politiques de la commande publique, de l'emploi des personnes en difficulté et du développement durable, l'utilisation de la commande publique comme levier de l'insertion a progressivement cru. Les collectivités territoriales ont très tôt actionné ce dispositif. L'Etat a fait des clauses d'insertion un des éléments constitutifs de la politique de rénovation urbaine. Il s'est donné des objectifs d'une ambition croissante, allant jusqu'à fixer à 25 % en 2020 la proportion des marchés devant inclure une clause sociale. Les hôpitaux, concentrés sur des objectifs d'économie et de préservation de l'environnement, sont, pour leur part, peu moteurs.

Tous les acteurs conviennent que la mise en œuvre des clauses sociales exige une ingénierie dédiée, comportant une promotion du dispositif, un accompagnement des donneurs d'ordre de l'amont à l'aval du marché, un soutien aux entreprises pour la recherche et l'intégration des personnes éloignées de l'emploi et une évaluation du dispositif. Un nouveau métier, celui de « facilitateur », a donc été défini par l'association Alliance villes emploi (AVE), qui regroupe des collectivités territoriales porteuses de plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) et de maisons de l'emploi et qui emploient la majorité des facilitateurs aujourd'hui en place.

Le nombre de marchés incluant une clause sociale a progressé, de 1,9 % en 2009 à 6,1 % en 2013. Ces chiffres restent cependant très significativement inférieurs aux objectifs, et très variables selon les familles d'acheteurs : 3,2 % pour l'Etat, 10,2 % pour les collectivités territoriales¹. Les clauses d'insertion bénéficient majoritairement à un public masculin, exerçant des métiers techniques, avec des contrats brefs. Un tiers des personnes recrutées à cette occasion obtient ensuite un emploi durable.

La sécurisation juridique des clauses d'insertion dans les marchés publics ne s'est pas accompagnée d'une action nationale coordonnée des services de l'Etat, ni d'une impulsion au soutien opérationnel de cette politique.

L'Etat a reconnu la nécessité d'une ingénierie dédiée en concluant plusieurs conventions avec l'association alliances villes emploi mais n'a pas consolidé le dispositif, bien qu'il contribue indirectement au financement du réseau des facilitateurs par l'attribution de dotations budgétaires, en baisse structurelle, aux maisons de l'emploi et de crédits du fonds social européen aux Plie.

¹ L'observatoire économique de l'achat public, qui dépend des ministères économiques et financiers, regroupe dans cette catégorie les collectivités territoriales au sens classique, les hôpitaux et les organismes de sécurité sociale.

L'intervention des facilitateurs, depuis l'intention de passer un marché jusqu'au contrôle de son exécution, soulève des interrogations qui ne sont à l'heure actuelle traitées que par des règles déontologiques. Par ailleurs, les limites de productivité liées à la définition actuelle du métier de facilitateur sont peu compatibles avec l'ambition de développer les clauses sociales. Le réseau en place, riche de plus de 300 professionnels, ne couvre pas l'intégralité du territoire. Son positionnement auprès de structures au financement incertain ne garantit pas sa disponibilité pour tous les acheteurs publics.

La mission recommande de centrer la politique des clauses sociales sur l'objectif d'accès à l'emploi pérenne. Face au risque d'une « politique du chiffre » fondée sur une accumulation d'heures de travail pour de trop nombreux bénéficiaires qui n'en tireraient pas profit dans leur parcours vers l'emploi, il importe d'organiser pour chaque bénéficiaire un accompagnement par un opérateur qualifié, si nécessaire en utilisant successivement les clauses d'insertion de plusieurs marchés.

L'élargissement du champ des clauses sociales à de nouveaux secteurs économiques est une condition forte de l'atteinte des objectifs chiffrés de l'Etat et de la féminisation des publics bénéficiaires. Il est également rendu nécessaire par la baisse de la commande publique au secteur du bâtiment et des travaux publics, qui limite ses capacités d'intégration professionnelle.

Le pilotage et l'animation de la politique des clauses sociales, dont des éléments ont été posés par la loi économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014, doivent être substantiellement renforcés. Le rôle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle dans l'impulsion de cette politique d'emploi et la coordination des administrations centrales de l'Etat doivent être affirmés. Un budget, *a minima* par réorientation des crédits actuels, doit être orienté vers le financement de l'ingénierie. La diffusion par l'Etat d'éléments stabilisés de doctrine juridique conforterait les acteurs. Un centre de ressources national et un système d'information partagé sont nécessaires. Au niveau régional, le pilotage de cette politique pourrait être assuré conjointement par les Direccte et les régions.

La mission recommande de mieux positionner les acteurs. D'une part, les donneurs d'ordre doivent assumer leur rôle, sans le déléguer à des experts extérieurs, dans la définition des termes du marché et dans le contrôle de son exécution. D'autre part, l'intervention des facilitateurs doit être recentrée sur leurs missions essentielles, pour qu'ils soient clairement des ensembleurs qui, en utilisant le support des clauses sociales, mobilisent le partenariat territorial pour construire des parcours d'accompagnement vers l'emploi, sans être chargés eux-mêmes ni de la gestion du marché ni de l'accompagnement des bénéficiaires.

La mission souligne la nécessité de couvrir intégralement le territoire par le réseau des facilitateurs, selon une maille organisée à partir des zones d'emploi, et de financer ce réseau de façon à ce que ses services soient gratuits pour les acheteurs publics.

Elle propose deux scénarios.

Le premier correspond à un opérateur public national disposant d'un réseau territorial. Si ce choix est fait, Pôle emploi a vocation à exercer ce rôle, compatible avec son projet stratégique, mais cela pose des questions de faisabilité au sein des équipes locales de l'établissement.

Le deuxième scénario consiste en un réseau d'acteurs locaux animé nationalement. La Direccte et la région pourraient alors organiser, par appel à projets, le réseau des facilitateurs et son animation, sur des bases déterminées par une conférence des financeurs.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	9
1 DANS UN CONTEXTE D'EMIETTEMMENT DE L'ACHAT PUBLIC ET MALGRE L'ENRICHISSEMENT DU DISPOSITIF JURIDIQUE DES CLAUSES SOCIALES, LES RESULTATS PROGRESSENT SANS ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXES PAR L'ETAT.....	10
1.1 L'émiettement de l'achat public.....	10
1.1.1 Les acheteurs	10
1.1.2 Les volumes financiers.....	11
1.1.3 Les systèmes d'information.....	12
1.1.4 La mise en coordination	13
1.2 Le dispositif juridique des clauses sociales s'est progressivement enrichi.....	13
1.2.1 Les ordonnances de 2015 et 2016 transposant les directives européennes confortent les clauses sociales antérieurement incluses dans le code des marchés publics.....	13
1.2.2 La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.....	18
1.2.3 La loi économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014.....	19
1.2.4 Un dispositif juridique incitatif et non contraignant qui ne traite pas des conditions de mise en œuvre des clauses sociales	20
1.3 Les objectifs ambitieux fixés par l'Etat et d'autres acheteurs publics	21
1.3.1 Les clauses sociales relèvent principalement de trois politiques publiques nationales portées par des acteurs administratifs distincts.....	21
1.3.2 Les objectifs ambitieux fixés par l'Etat.....	23
1.3.3 La pratique ancienne des collectivités territoriales	26
1.3.4 L'absence d'objectif national pour les hôpitaux publics.....	27
1.3.5 Les objectifs fixés par d'autres acheteurs publics	28
1.4 Des supports méthodologiques nombreux et largement diffusés	30
1.4.1 Less guides et recommandations de l'Etat destinés à tous les acheteurs publics	30
1.4.2 Les publications et le site internet d'Alliance villes emploi.....	32
1.4.3 Le site internet socialement-responsable.org et les publications de l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé)	33
1.4.4 Le site internet et les publications de l'observatoire des achats responsables (ObsAR)	34
1.4.5 Les outils internes sectoriels.....	34
1.4.6 L'information sur les clauses sociales et les modalités de leur mise en œuvre est désormais abondante et accessible.....	35
1.5 Le dispositif des clauses d'insertion est limité, dépendant de l'engagement des acteurs et concentré sur un nombre restreint d'activités mais produit un impact positif sur ses bénéficiaires.....	36
1.5.1 Le nombre des marchés avec clauses sociales progresse, mais reste en deçà des objectifs fixés par les pouvoirs publics.....	36
1.5.2 Les engagements inégaux des acteurs institutionnels.....	38
1.5.3 Un dispositif concentré sur un nombre restreint d'activités	39
1.5.4 La mobilisation majoritaire de l'article du code des marchés public relatif aux conditions d'exécution du marché.....	40
1.5.5 Le dispositif d'appui aux clauses d'insertion	41
1.5.6 L'impact positif des clauses sociales sur les bénéficiaires.....	43
1.5.7 Un dispositif qui peine à changer d'échelle	48

2	LES FAIBLESSES DE L'ANIMATION NATIONALE ET LE MANQUE DE MOYENS CONSACRES A LA MISE A DISPOSITION DES ACHETEURS PUBLICS D'UNE EXPERTISE SPECIFIQUE CONTRIBUENT A L'INSUFFISANCE DES RESULTATS.....	48
2.1	Les faiblesses de l'animation nationale de l'Etat.....	49
2.1.1	Des administrations d'Etat insuffisamment coordonnées et aux actions inconstantes.....	49
2.1.2	Un appareil statistique pauvre qui ne favorise pas le pilotage de la politique d'insertion des bénéficiaires au moyen des clauses sociales.....	51
2.1.3	Les imprécisions du cadre juridique.....	54
2.1.4	Des coordinations régionale et par bassin non encadrées nationalement	55
2.1.5	Une finalité d'insertion des publics insuffisamment caractérisée.....	56
2.2	Le manque de moyens consacrés à la mise à disposition des acheteurs publics d'une expertise spécifique, malgré l'implantation du réseau d'Alliance villes emploi, fragilise la mise en œuvre des clauses sociales	57
2.2.1	Le caractère indispensable d'une expertise spécifique pour inclure des clauses sociales dans les marchés	57
2.2.2	Le rôle aujourd'hui prépondérant de l'association Alliance villes emploi dans l'animation, la professionnalisation et la structuration du réseau des facilitateurs.....	58
2.2.3	La contradiction entre l'affirmation par l'Etat de la volonté de développer les clauses sociales et les restrictions du financement des structures employant les facilitateurs, sans solution alternative.....	63
2.2.4	Les conséquences du nombre insuffisant de facilitateurs : pertes d'opportunité et pragmatisme local désordonné	65
2.2.5	Le caractère insatisfaisant de l'offre actuelle.....	66
3	LA DIMENSION QUALITATIVE DES CLAUSES D'INSERTION DOIT ETRE PRIVILEGIEE ET LEUR PILOTAGE RENFORCE, CONCOMITAMMENT A LA MISE A DISPOSITION DES ACHETEURS PUBLICS D'UNE EXPERTISE GRATUITE	67
3.1	Privilégier la dimension qualitative des clauses sociales	68
3.1.1	Affirmer l'objectif d'accompagnement vers l'emploi des publics les plus prioritaires.....	68
3.1.2	Promouvoir la diversification des clauses d'insertion, avec discernement	70
3.2	Améliorer le pilotage national et local des clauses d'insertion.....	74
3.2.1	Renforcer le rôle de la DGEFP et la coordination des administrations d'Etat.....	74
3.2.2	Renforcer l'appui méthodologique aux acteurs.....	75
3.2.3	Redéfinir les rôles respectifs des acteurs et leur coordination.....	76
3.2.4	Organiser la coordination locale.....	82
3.2.5	Organiser le financement de la politique publique	82
3.3	Couvrir intégralement le territoire par le réseau des facilitateurs.....	83
3.4	Mettre à la disposition des acheteurs publics une expertise spécifique gratuite et facilement mobilisable : les deux scénarios	84
3.4.1	L'hypothèse d'un acteur public national : Pôle emploi.....	84
3.4.2	L'hypothèse d'un réseau organisé d'acteurs locaux animé nationalement.....	86
3.4.3	Eléments de comparaison des deux scénarios	88
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	89
	LETTRE DE MISSION.....	91
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	93
	LISTE DES ANNEXES	99
	ANNEXE 1 : BILAN D'ACTIVITE DU FACILITATEUR 2015.....	101
	ANNEXE 2 : BILAN D'ACTIVITE POUR UN MARCHE DETERMINE.....	105

ANNEXE 3 : LES TEXTES EUROPEENS SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	109
ANNEXE 4 : REponses DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU QUESTIONNAIRE CLAUSES SOCIALES	113
ANNEXE 5 : LE DISPOSITIF D'APPUI AUX CLAUSES D'INSERTION DANS L'ANCIENNE REGION NORD-PAS-DE-CALAIS.....	121
ANNEXE 6 : LE DISPOSITIF D'APPUI AUX CLAUSES D'INSERTION EN ÎLE-DE-FRANCE	139
ANNEXE 7 : L'UCANSS ET LES CLAUSES SOCIALES.....	153
ANNEXE 8 : MARCHES INTERMINISTERIELS ET CLAUSES SOCIALES.....	161
ANNEXE 9 : PNAAPD 2015-2020 LE PLAN D'ACTION.....	165
ANNEXE 10 : QUESTIONNEMENTS JURIDIQUES.....	169
ANNEXE 11 : REponses DES CMRA AU QUESTIONNAIRE CLAUSES SOCIALES.....	177
ANNEXE 12 : LA DEMANDE DE CERTIFICATION DU TITRE DE FACILITATEUR	185
SIGLES UTILISES	197
LISTE DES PIECES JOINTES.....	199
PIECE JOINTE 1 : AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE NOUVELLE CHARTE NATIONALE D'INSERTION 2014 – 2024	201
PIECE JOINTE 2 : IMPLANTATION DES FACILITATEURS.....	209
PIECE JOINTE 3 : CONSULTATION SUR L'ACCES DES EI ET ETTI AUX MARCHES PUBLICS.....	231
PIECE JOINTE 4 : PRECONISATIONS DE L'ALLIANCE VILLES EMPLOI POUR LE RAPPORT IGAS RELATIF A LA CLAUSE SOCIALE D'INSERTION POUR L'EMPLOI	235

RAPPORT

La ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a chargé l'IGAS, par lettre du 2 décembre 2015, d'une mission d'évaluation de l'offre d'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics et de son impact sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

Pour établir son diagnostic, la mission a rencontré les responsables des principales administrations centrales et organismes concernés et consulté et analysé la documentation disponible.

Les constats ont été approfondis par des déplacements dans deux régions, la région Nord-Pas-de-Calais et la région Île-de-France.

Pour bénéficier des témoignages et des propositions d'acteurs locaux que ses déplacements ne permettaient pas de rencontrer, la mission a procédé à plusieurs enquêtes :

- des questionnaires ont été adressés aux acheteurs publics, déclinés en trois variantes destinées aux régions et aux départements, aux chargés des missions régionales achat (CMRA) du service des achats de l'Etat (SAE) et aux hôpitaux publics. Ces questionnaires ont été respectivement diffusés à la totalité des régions et départements, à la totalité des CMRA via le SAE et à un panel d'établissements hospitaliers établi par la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Les synthèses des réponses des régions, des départements et des CMRA sont annexées au rapport. Les réponses des hôpitaux ont été en nombre insuffisant (2) pour que des enseignements en soient tirés ;
- des questionnaires ont été adressés à des facilitateurs de maisons de l'emploi et de Plie de la région Nord-Pas-de-Calais et de la maison de l'emploi de Paris, portant sur le bilan annuel du facilitateur (annexe 1) et sur le détail de ses actions pour quelques marchés (annexe 2).

De plus, la fédération des entreprises d'insertion a proposé de mener une enquête auprès des entreprises d'insertion (EI) et des entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI) dont elle a transmis les résultats à la mission, également annexés au rapport.

Les constats et les recommandations de la mission sont organisés dans trois parties :

Dans un contexte d'émiettement de l'achat public et malgré l'enrichissement progressif du dispositif juridique des clauses sociales, les résultats obtenus sont insuffisants au regard des objectifs ambitieux fixés par l'Etat.

Les faiblesses de l'animation nationale et le manque de moyens consacrés à la mise à disposition des acheteurs publics d'une expertise spécifique contribuent à l'insuffisance des résultats.

La dimension qualitative des clauses d'insertion doit être privilégiée et leur pilotage renforcé, concomitamment à la mise à disposition des acheteurs publics d'une expertise gratuite

1 DANS UN CONTEXTE D'ÉMIETTEMENT DE L'ACHAT PUBLIC ET MALGRÉ L'ENRICHISSEMENT DU DISPOSITIF JURIDIQUE DES CLAUSES SOCIALES, LES RESULTATS PROGRESSENT SANS ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXES PAR L'ÉTAT.

1.1 L'émiettement de l'achat public

1.1.1 Les acheteurs

Le champ de l'achat public est défini par les ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. Il est lié principalement à la qualité de l'acheteur, et non par l'objet de l'achat. Il combine des critères juridiques, économiques et d'activité.

Les deux textes en donnent une définition commune, respectivement dans leurs articles 10 et 11 et 9 et 10 :

« Les pouvoirs adjudicateurs sont :

1. Les personnes morales de droit public ;
2. Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :
 - a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;
 - b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;
 - c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ;
3. Les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun. »

Au-delà des pouvoirs adjudicateurs relevant de cette définition, d'autres « entités adjudicatrices », entreprises publiques et organismes privés disposant de droits fixés par la loi, exercent une activité d'opérateur de réseaux de gaz, d'électricité, d'eau potable, d'eaux usées, d'irrigation, de prospection d'énergie fossile, de terminaux de transports, de transports en commun, de courrier.

La direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers diffusait, sous l'état précédent du droit, une liste indicative qui gardera pour l'essentiel sa pertinence :

- les services centraux de l'État (ministères), ses services déconcentrés ainsi que les services à compétence nationale,
- certains établissements publics de l'État, notamment les établissements publics administratifs (EPA), et établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) exerçant des missions de service public, les établissements publics de santé (CHR, CHU, hôpitaux,...),
- les organismes consulaires : chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture et chambres des métiers,
- les collectivités territoriales : communes, départements, régions, ainsi que les intercommunalités,
- les établissements publics locaux (EPIC locaux, offices publics d'habitat...),
- les établissements, les entreprises, les organismes et les sociétés d'économie mixte soumis au contrôle économique et financier de l'État...

La direction des achats de l'Etat diffuse un vade mecum de l'achat public, qui doit être prochainement adapté au cadre juridique des nouvelles ordonnances, et précisera cette liste.

L'ensemble représente environ 130 000 pouvoirs adjudicateurs, en particulier dans les collectivités territoriales et leurs satellites.

A l'intérieur de chaque structure, la fonction achat peut être très éclatée. La direction des achats de l'Etat anime un réseau interministériel de 1500 acheteurs et estime au minimum à 1000 le nombre des représentants du pouvoir adjudicateur².

Elle a par ailleurs mené une enquête pour établir une cartographie des compétences achat au sein des services de l'Etat³. Sur un échantillon interministériel de 1677 répondants, 56 % ont une activité tournée vers l'achat (manager d'une équipe ou acheteur), 27 % vers les marchés publics (Rédacteur/juriste ou administratif marché) et 17 % vers l'approvisionnement.

Les répondants indiquent pour 36 % consacrer la majeure partie ou la totalité de leur temps de travail aux achats, et pour 46 % leur consacrer une faible part de leur temps de travail.

59 % des managers d'équipe et 28 % des acheteurs ont indiqué disposer d'une délégation de signature pour des actes d'engagement et donc avoir la qualité de représentant du pouvoir adjudicateur. Mais seuls 4 % d'entre eux ont qualité pour engager des marchés entre 134k€ et 1M€, et 7 % pour des marchés supérieurs à 1M€.

1.1.2 Les volumes financiers

1.1.2.1 Les statistiques sur le montant total et la répartition des marchés publics sont incertaines

➤ Un volume global difficile à estimer

Il n'existe pas de dispositif statistique unifié reprenant l'ensemble de l'achat public. La direction des achats de l'Etat, rattachée aux ministères économiques et financiers, présente sur son site internet une estimation de l'ordre de 80 milliards €, sur un champ qui ne couvre que partiellement celui des ordonnances relatives aux marchés publics et aux concessions⁴ :

- 40 milliards pour l'Etat (dont 10 pour la défense et la sécurité et 10 pour les établissements publics) ;
- 20 milliards pour les hôpitaux ;
- 20 milliards pour les collectivités territoriales.

Cette estimation est, pour la partie concernant les hôpitaux, corroborée par le recensement des marchés hospitaliers réalisé par la direction générale de l'offre de soins, à hauteur de 17 milliards € en 2013.

L'observatoire économique de l'achat public (OEAP), qui dépend de la direction des affaires juridiques des mêmes ministères, livre des montants différents. La dernière édition du recensement annuel de l'OEAP⁵ porte sur l'année 2013.

² RPA, anciennement Personne Responsable du Marché : il s'agit de la personne qui a capacité à engager par sa signature le pouvoir adjudicateur. Ils sont moins nombreux que les acheteurs, dont la fonction est de préparer, exécuter et suivre l'achat.

³ Cartographie interministérielle des compétences achat au sein des services de l'Etat, juillet 2015

⁴ Ce champ exclut notamment toute l'activité économique sous contrôle public

⁵ Ce recensement reprend l'ensemble des achats publics, marché par marché, de façon exhaustive au dessus de 90.000 €, partiellement en dessous. Il concerne les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs, ainsi que certains EPIC, les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux, les établissements publics de santé, les organismes consulaires et les organismes soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

L'OEAP estime le montant des contrats d'achats publics à 71,5 milliards € en 2013⁶ : 23,6 milliards pour l'Etat (26 % des contrats) ; 27,6 milliards pour les collectivités territoriales⁷ (57 % des contrats) ; 20,3 milliards pour les opérateurs de réseaux⁸ (16 % des contrats).

Au sein de la catégorie des collectivités territoriales, l'OEAP distingue en particulier les communes (4,3 milliards €), intercommunalités (2,4 milliards €), départements (3,6 milliards €), régions (2,0 milliards €), HLM & sociétés d'économie mixte (1,6 milliards €), établissements publics locaux (4,0 milliards €), hôpitaux & assimilés (5,7 milliards €), sécurité sociale & assimilés (0,9 milliards €).

► Une tendance à la baisse du volume d'achats publics

L'observatoire économique de l'achat public (OEAP) présente la série statistique la plus cohérente dans le temps. Elle montre une tendance à la baisse de l'achat public : 82,3 milliards € en 2011, 75,5 milliards € en 2012, 71,5 milliards € en 2013. Les chiffres 2014 ne sont pas encore disponibles mais rien n'indique une reprise.

Les comptes nationaux des administrations publiques de l'Insee montrent en effet une stabilité des consommations intermédiaires des administrations publiques entre 2013 et 2015, et une baisse de la formation brute de capital fixe de plus de 5 % par an. Les dépenses des administrations publiques locales sont en baisse, notamment en investissement (-10 %/an sur la période). Pour l'Etat, seules les dépenses de défense sont dynamiques en fonctionnement comme en investissement.

Tableau 1 : Evolution des principaux déterminants de la commande publique, en milliards €

Administrations publiques	2013	2014	2015
Dépenses de fonctionnement : consommations intermédiaires	106,3	105,2	106,7
Dépenses d'investissement : formation brute de capital fixe	84,3	79,4	75,3

Source : Insee, Comptes nationaux des administrations publiques - année 2015, Compléments à l'information rapide n° 80 du 25 mars 2016

1.1.3 Les systèmes d'information

Les systèmes d'information (SI) sont également éclatés, du côté des donneurs d'ordre comme des circuits de paiement. Ainsi, pour le seul Etat, le système d'information existant s'articule autour d'un certain nombre d'applications autonomes ou interfacées les unes aux autres, en liaison avec Chorus, outil de gestion budgétaire et comptable de l'État :

- Place : plate-forme interministérielle des achats de l'Etat, permettant aux acheteurs de publier les annonces de consultation de marchés publics de l'Etat, aux entreprises de télécharger des dossiers de consultation (DCE) et de répondre sous forme électronique, et aux acheteurs de réaliser les attributions de marché ;
- Orme : aide à la rédaction des pièces administratives de marché ;
- Impact : enregistrement des projets achats et des gains associés ;
- BDM : base des marchés principaux et conventions Ugap.

⁶ La lettre de l'observatoire économique de l'achat public, spéciale recensement 2013, n°32, avril 2015

⁷ Cette catégorie inclut pour l'OEAP, outre les collectivités territoriales et leurs satellites, les hôpitaux (5,7 milliards €), les HLM et la sécurité sociale.

⁸ Réseaux d'eau, assainissement, gaz, électricité, transports...

Par ailleurs, Chorus ODA, nouvel outil d'analyse des dépenses d'achats, est actuellement en expérimentation dans les ministères.

A terme, la direction des achats de l'Etat (DAE), a pour mission de mettre en place le nouveau SI achat de l'Etat, qui doit répondre à l'objectif de professionnalisation des achats. Ses projets prioritaires sont :

- la programmation pluriannuelle des achats de l'Etat, la planification des tâches des projets d'achats, et le suivi de la performance ;
- la gestion du « sourcing⁹ » et le suivi de la relation acheteur-fournisseur ;
- le suivi administratif des marchés post notification.

Plus largement, l'Etat souhaite rendre plus transparente la commande publique. Pour cela, la direction des affaires juridiques envisage d'ouvrir un « open data » dans lequel les données seront consultables par tous à tout moment.

1.1.4 La mise en coordination

L'ensemble du dispositif de l'achat public est éclaté entre de nombreux acteurs, organisations et systèmes d'information. Il n'existe pas de dispositif de coordination ou de partage d'information, qui seraient des outils utiles au pilotage d'une politique de l'achat public. La direction des affaires juridiques a suggéré d'instaurer une conférence annuelle de la commande publique qui réunirait en particulier des acheteurs publics de tous horizons, au-delà de la conférence des achats de l'Etat créée par le décret du 3 mars 2016.

1.2 Le dispositif juridique des clauses sociales s'est progressivement enrichi

Après des initiatives gouvernementales au cours des années 1990, les clauses sociales sont apparues dans les textes de loi et réglementaires au cours des années 2000. Les textes régissant la commande publique se sont progressivement enrichis de dispositions nouvelles, tandis que la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a imposé l'adoption d'une charte d'insertion intégrant des exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles et que la loi économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 a renforcé la structuration des clauses sociales pour les acheteurs publics importants et dans les régions.

1.2.1 Les ordonnances de 2015 et 2016 transposant les directives européennes confortent les clauses sociales antérieurement incluses dans le code des marchés publics

De 2001 à 2014, les communications de la Commission européenne, puis les directives relatives aux marchés publics ont mentionné les objectifs de développement durable, incluant les clauses sociales (annexe 3). Cette évolution a conforté une dynamique nationale déjà en cours.

⁹ Sourcing, ou sourçage : activité qui consiste notamment à consulter les acteurs économiques en amont du marché, *cf. infra*

1.2.1.1 L'intégration progressive des clauses sociales dans le code des marchés publics

En 1993, le gouvernement a décidé qu'une clause liant l'exécution des marchés de travaux publics à une action de lutte contre le chômage et pour l'insertion professionnelle pourrait être introduite dans le cadre des procédures d'appel à la concurrence prévues par le code des marchés publics, afin de favoriser le développement d'activités dans les quartiers difficiles ou au bénéfice de leurs habitants. En conséquence, la circulaire interministérielle du 29 décembre 1993 a mentionné la « *prise en compte de critères additionnels relatifs à l'emploi dans l'attribution des marchés publics* », puis une circulaire ministérielle du 14 décembre 1995 a affirmé que les marchés publics de travaux peuvent servir de supports à des démarches d'insertion de jeunes ou de réinsertion de chômeurs de longue durée.

Sur ces bases, des collectivités publiques ont inséré un critère dit « du mieux disant social » dans certains de leurs marchés publics.

Cependant, c'est le décret du 7 mars 2001 portant code des marchés publics qui a introduit véritablement la notion de clauses sociales dans le droit positif, avec l'article 14 du code : « *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* ». Cette rédaction est devenue dans le code des marchés applicable jusqu'en mars 2016 : « *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* ».

Le décret du 7 mars 2001 a également ouvert la faculté d'attribuer des marchés de services de qualification et d'insertion professionnelle (article 30 du code des marchés publics).

Ce dispositif a été renforcé en 2004 par un article permettant de réserver des marchés à des structures qui accueillent des personnes handicapées (article 15) et, en 2005, par la possibilité de retenir « les performances en matière d'insertion des publics en difficulté » parmi les critères d'attribution des marchés publics (article 53).

Enfin, depuis 2006, l'article 5 du code des marchés publics impose de prendre en compte, dans la définition des besoins, des objectifs de développement durable, le terme étant entendu au sens large puisqu'il comprend trois piliers à concilier : le développement écologiquement soutenable, l'efficacité économique et l'équité sociale.

Le code des marchés publics décline ainsi pour chaque achat l'impératif constitutionnel de promouvoir le développement durable dans les politiques publiques¹⁰. En invitant l'acheteur à s'interroger sur les moyens de concilier achat et développement durable, le code des marchés publics considère que la protection de l'environnement, l'efficacité économique, ainsi que le progrès social sont partie intégrante, pour chaque achat, de l'expression du besoin et en cela concourent à l'efficacité et à la performance du service public.

¹⁰ Article 6 de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

1.2.1.2 Les ordonnances transposant les directives européennes relatives à la commande publique reconduisent les clauses sociales et les étendent aux contrats de concession

Trois directives européennes du 26 février 2014 ont modifié les règles de la commande publique : la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics, qui a remplacé la directive 2004/18/CE, la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession et la directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Ces textes devaient être transposés en droit français au plus tard en avril 2016. Ils l'ont été par deux ordonnances : l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Les décrets d'application des ordonnances ont été respectivement publiés les 1er février et 25 mars 2016.

Les nouveaux textes ont pour objectif de simplifier le droit de la commande publique en en faisant un outil en faveur de l'innovation, en facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) et en favorisant la prise en compte, par les acheteurs publics, d'objectifs sociaux et environnementaux. L'ensemble de ces textes a été soumis à une large concertation qui a permis, notamment, l'expression des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Les principales dispositions des textes antérieurs, relatives aux clauses sociales ou autres dispositions sociales, ont été reprises et renforcées, dans un souci de clarification et étendues aux contrats de concessions :

La prise en compte des objectifs de développement durable

L'article 30 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 reconduit l'ancien article 5 du code des marchés publics comportant l'obligation pour l'acheteur public de prendre en compte des objectifs de développement durable lors de la définition préalable des besoins :

« La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. »

En matière d'insertion professionnelle des personnes en difficulté, la commande publique peut constituer un levier de progrès social. Dès lors que la prestation envisagée fait appel à de la main d'œuvre ou à des fournitures qui nécessitent de la main d'œuvre, il devient opportun pour l'acheteur d'examiner les possibilités de décliner cet objectif dans le marché sous la forme de clauses prévoyant des dispositions en matière d'insertion professionnelle de tous les publics éloignés de l'emploi.

L'extension des marchés réservés aux structures de l'insertion par l'activité économique

L'article 36 étend la possibilité de réserver des marchés publics ou des lots de marchés publics, antérieurement limitée au secteur du handicap, aux structures d'insertion par l'activité économique (ancien article 15 du code des marchés publics) :

« I. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public peuvent être réservés à des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail, à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'à des structures équivalentes, lorsqu'ils emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs handicapés qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

II. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés.

III. - Un acheteur ne peut réserver un marché public ou un lot d'un marché public à la fois aux opérateurs économiques qui répondent aux conditions du I et à ceux qui répondent aux conditions du II. »

La possibilité de réserver des marchés publics aux travailleurs handicapés est peu utilisée par les acheteurs publics. Pourtant pour favoriser le secteur du travail adapté, le législateur a mis en place une incitation financière : le montant des commandes vient, en partie, en déduction de la contribution spécifique due par les opérateurs économiques, publics ou privés, qui ne comptent pas, au sein de leur personnel, la proportion de travailleurs handicapés exigée par la loi. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) quant à elles ne bénéficiaient pas dans le code des marchés publics d'un mécanisme de réservation, hormis pour les marchés dont l'insertion était l'objet. Le nouveau dispositif de réservation au profit des SIAE devrait donc leur permettre d'accéder à la commande publique en étant directement titulaires des marchés et ainsi leur offrir une opportunité supplémentaire de développer leurs activités. De plus, ces mécanismes pourront être actionnés par les acheteurs afin de respecter l'obligation prévue par l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) qui dispose que, à partir d'un certain montant d'achats, l'acheteur public adopte un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

L'insertion comme objet du marché

L'article 37 reconduit la réservation de marchés publics aux entreprises de l'économie sociale prévue par l'ancien article 30 du code des marchés publics :

« I. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité, qui portent exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française, peuvent être réservés par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 susvisée et à des structures équivalentes, lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation de services mentionnés sur cette liste.

Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises titulaires, au cours des trois années précédant l'attribution de ces marchés, d'un marché public, attribué par ce pouvoir adjudicateur, relatif aux services mentionnés au premier alinéa.

II. - La durée du marché public réservé en application du I ne peut être supérieure à trois ans. »

L'insertion comme condition d'exécution du marché

L'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 reconduit l'ancien article 14 du code des marchés publics :

« I. - Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public.

Sont réputées liées à l'objet du marché public les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation de ces travaux, fournitures ou services ou un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services. »

L'insertion peut être une condition d'exécution sociale : en recourant à cet article, le donneur d'ordre impose à l'entreprise de réserver une part de son temps de production global à des publics éloignés de l'emploi. Cette condition d'exécution ne doit pas avoir de caractère discriminatoire ni limiter la concurrence.

Par contre, le recours à l'article 38 ne permet pas au donneur d'ordre de choisir l'entreprise sur une méthodologie de mise en œuvre de la clause sociale proposée dans son mémoire technique. Il ne peut pas non plus imposer des modalités particulières de réalisation (recours aux SIAE, embauche avec un type de contrat de travail particulier, etc.), car l'entreprise doit être libre de choisir le dispositif le plus adapté à ses besoins et à son fonctionnement notamment en matière de recrutement.

Le lien entre les conditions d'exécution et l'objet du marché est désormais clairement affirmé et consacre une jurisprudence bien ancrée.

L'insertion comme critère de choix

L'article 52 reprend l'ancien article 53 du code des marchés publics (CMP), sans la mention explicite des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

« I. - Le marché public est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution.

Le lien avec l'objet du marché public ou ses conditions d'exécution s'apprécie conformément à l'article 38.

II. - Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée à l'acheteur et garantissent la possibilité d'une véritable concurrence. »

Cependant, la préoccupation d'insertion professionnelle réapparaît dans l'article 62 du décret d'application du 25 mars 2016, parmi les critères de qualité :

« I. - Les offres régulières, acceptables et appropriées, et qui n'ont pas été rejetées en application des articles 60 ou 61, sont classées par ordre décroissant en appliquant les critères d'attribution.

II. - Pour attribuer le marché public au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde :

1° Soit sur un critère unique qui peut être :

a) Le prix, à condition que le marché public ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre ;

b) Le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie au sens de l'article 63 ;

2° Soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ;

b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;

c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché public ou ses conditions d'exécution. »

L'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession unifie et simplifie les règles communes aux différents contrats de la commande publique qui sont des contrats de concession au sens du droit de l'Union européenne, met en cohérence et adapte des règles particulières propres à certains de ces contrats.

Eu égard à leur durée, favorable à l'insertion pérenne de personnes éloignées de l'emploi, les contrats de concession pourront être, davantage encore que les marchés publics, des leviers de prise en compte d'objectifs sociaux dans le cadre de la commande publique.

L'ordonnance autorise également les autorités concédantes à réserver leurs contrats à des travailleurs handicapés ou défavorisés. Elle rappelle que les conditions d'exécution d'un contrat de concession peuvent intégrer des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du contrat.

1.2.2 La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

L'article 10 de la loi du 1er août 2003 comporte un article qui entraîne l'obligation pour les maîtres d'ouvrage publics de réserver des heures de travail à des personnes éloignées de l'emploi.

« Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la rénovation urbaine »... 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. »

Cet article a été modifié par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui indique que : *« l'agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte une charte nationale d'insertion, intégrant les exigences d'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le nouveau programme national de renouvellement urbain. »*

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'agence nationale pour la rénovation urbaine (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 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.

C'est donc dans les deux chartes successives de l'Anru, adoptées après les lois de 2003 et 2014, pour les périodes correspondant aux deux programmes successifs 2004-2014 et 2014-2024 que sont fixés les exigences d'insertion professionnelle, exprimées en % d'heures travaillées réservées à l'insertion des habitants.

1.2.3 La loi économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014

L'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a renforcé l'encadrement législatif des clauses sociales, considérées sous l'angle des politiques publiques.

Il définit, pour les donneurs d'ordres publics effectuant plus de 100 M€ d'achats par an, l'obligation de formaliser leur stratégie et de définir un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

Il pose le principe d'une structuration locale de la gouvernance, par des conventions visant à favoriser le développement des clauses sociales. Ces conventions sont passées entre le préfet de région et les organismes tels que les Plie ou les maisons de l'emploi, auxquelles peuvent se joindre les grands donneurs d'ordres.

« I. - Lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice mentionné au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, en tant que ces articles concernent des collectivités territoriales ou des organismes de nature législative, adopte un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Il en assure la publication.

Ce schéma détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

II. - Dans chaque région est conclue une convention entre le représentant de l'Etat et un ou plusieurs organismes, tels que les maisons de l'emploi et les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics. Cette convention vise à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés. Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices mentionnés au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et implantés dans la région peuvent être parties à cette convention. »

1.2.4 Un dispositif juridique incitatif et non contraignant qui ne traite pas des conditions de mise en œuvre des clauses sociales

Les évolutions récentes des textes juridiques confortent donc les clauses sociales, notamment en les étendant aux contrats de concession et en exigeant des adjudicateurs publics dont les achats sont supérieurs à 100 M€ par an (le montant a été fixé par un décret du 28 janvier 2015) un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

Cependant, à l'exception des pourcentages d'heures travaillées inclus dans la charte nationale d'insertion de l'Anru, les textes régissant la commande publique n'imposent pas aux acheteurs une obligation de résultat. Ils doivent prendre en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, mais ces objectifs ne sont pas traduits quantitativement.

C'est donc dans des textes de valeur juridique moindre, instructions ou circulaires ministérielles, plans divers dénués de portée réglementaire, de modalités de contrôle et de sanctions, que des objectifs sont fixés, ou non, selon les acheteurs publics. Dès lors, l'atteinte de ces objectifs est largement dépendante du volontarisme de chaque acheteur, de son intérêt personnel pour les clauses sociales et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et de sa capacité à concilier les différents objectifs qui lui sont assignés, notamment de recherche d'économies.

Les textes sont également peu diserts sur la définition des personnes éloignées de l'emploi. Le décret d'application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics utilise l'expression : « *insertion professionnelle des publics en difficulté* ».

Ces textes se limitent à une situation instantanée et n'évoquent pas la construction éventuelle de parcours d'insertion pour les publics pris en charge, avec les conséquences que cela pourrait emporter sur la globalisation des heures effectuées par une personne bénéficiaire grâce à différents marchés, dans la mesure où chaque marché produirait à lui seul un nombre insuffisant d'heures pour espérer réinsérer professionnellement cette personne.

Enfin, les textes régissant la commande publique énonçaient des possibilités ouvertes juridiquement sans aborder les moyens de leur mise en œuvre, en particulier d'ingénierie, avant que le deuxième alinéa de l'article 13 de la loi économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 ne mentionne la conclusion dans chaque région d'une convention entre le représentant de l'Etat et un ou plusieurs organismes qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics, visant à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés.

Or la pratique des clauses sociales a montré que les acheteurs publics ne peuvent intégrer des clauses sociales dans les marchés que s'ils disposent, en interne ou en ayant recours à des experts externes, de compétences spécifiques, relevant à la fois de la maîtrise de la commande publique et du service public de l'emploi. L'offre d'appui a émergé de manière pragmatique, sans être préalablement définie par des textes.

L'absence de cadre juridique sur ces différents points a suscité des réponses diverses nées à la fois de la pratique et de la volonté de certains acteurs. Des guides méthodologiques élaborés sous l'égide de l'Etat ou des documents produits par des réseaux contiennent les réponses aux questions et aux besoins des acheteurs publics qui leur semblent appropriées.

1.3 Les objectifs ambitieux fixés par l'Etat et d'autres acheteurs publics

1.3.1 Les clauses sociales relèvent principalement de trois politiques publiques nationales portées par des acteurs administratifs distincts

Les circulaires du 29 décembre 1993 et du 14 décembre 1995 ont tout d'abord exprimé la volonté de l'Etat d'utiliser certains marchés publics de travaux pour favoriser l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Dès cette origine, la commande publique apparaît comme un levier qu'il s'agit d'actionner en faveur de l'insertion professionnelle.

Le décret du 7 mars 2001 a ensuite entériné le lien entre commande publique et objectif d'insertion par l'emploi via la possibilité d'insérer dans un marché des conditions d'exécution spécifiques.

A compter de 2005, l'Etat a décidé que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable, englobant la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. L'article 5 introduit dans le code des marchés publics en 2006 traduit, pour la commande publique, cette décision que les articles 14, 15, 30 et 53 permettent de mettre en œuvre concrètement (Cf. 1.1)

Dès lors, les clauses sociales relèvent de trois politiques publiques conduites par des services de l'Etat distincts, qui doivent œuvrer de manière complémentaire : la commande publique, les politiques de l'emploi et du développement durable.

1.3.1.1 La commande publique, support des clauses sociales

Pour l'Etat, deux acteurs administratifs principaux rattachés aux ministères de l'économie et des finances pilotent et déclinent la politique de la commande publique.

La direction des affaires juridiques exerce une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des directions des ministères financiers ou des autres administrations de l'Etat et de ses établissements publics. Elle coordonne, à la demande de ses ministres de tutelle, l'élaboration de textes législatifs et réglementaires relevant de leurs compétences. Elle assiste, le cas échéant, les directions dans l'élaboration de ces textes. Elle analyse et élabore la réglementation relative à la commande publique. Cette réglementation, de même que les lois relatives à la commande publique, s'applique à tous les acheteurs publics et non au seul Etat.

En outre, la direction des affaires juridiques assure le secrétariat général de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP). Créé par l'arrêté du 10 novembre 2005, l'Observatoire économique de l'achat public rassemble les acteurs de la commande publique. Il a pour missions essentielles d'établir le recensement économique des achats publics, d'en tirer des analyses économiques et de constituer un lieu de concertation grâce, en particulier, aux groupes d'étude des marchés (GEM) et aux ateliers de réflexion.

La direction des achats de l'Etat, créée par le décret du 3 mars 2016, se substitue au service des achats de l'Etat (SAE), service à compétence nationale, lui-même créé par un décret du 17 mars 2009. Cette direction définit, sous l'autorité du Premier ministre, la politique des achats de l'Etat, à l'exception des achats de défense et de sécurité et s'assure de sa mise en œuvre, après concertation avec les ministères. Entre autres missions, la direction des achats de l'Etat « *s'assure que les achats de l'Etat et, en lien avec les autorités de tutelle concernées, les achats des établissements publics ...respectent la politique des achats de l'Etat et sont effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses, qu'ils respectent les objectifs de développement durable et de développement social, qu'ils sont réalisés dans des conditions facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et qu'ils contribuent à la diffusion de l'innovation.* » La direction dispose d'un réseau de chargés de mission régionaux achat (CMRA) placés auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales dans les préfetures de région.

Les autres acheteurs publics agissent dans le cadre des textes juridiques relatifs à la commande publique qu'ils appliquent directement. Certains d'entre eux doivent néanmoins observer des orientations nationales.

Ainsi, depuis 2011, la direction générale de l'offre de soins et les agences régionales de santé proposent-elles aux hôpitaux publics de prendre en compte dans leur politique d'achat le programme Phare : « performance hospitalière pour des achats responsables ».

1.3.1.2 La politique de l'emploi des personnes en difficulté, dont les clauses sociales sont un des leviers

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail est chargée de concevoir et de mettre en œuvre les orientations du gouvernement en matière d'emploi et de formation professionnelle. Ces orientations sont ensuite déclinées dans les territoires par le service public de l'emploi (SPE). Cette action est conduite par le préfet de région avec l'appui des services déconcentrés - les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et fait appel à un ensemble d'opérateurs, notamment Pôle emploi, les maisons de l'emploi et les missions locales, et de partenaires, dont l' Afpa ou l' Agefiph. Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent également à cette action, notamment du fait de leurs compétences en matière d'insertion et de formation professionnelle.

1.3.1.3 La politique du développement durable englobe les clauses sociales

Après l'intégration en 2006 de l'article 5 dans le code des marchés publics, les conclusions du Grenelle de l'environnement, le 25 octobre 2007, ont conduit les pouvoirs publics à assigner un rôle exemplaire à l'Etat dans le développement durable de l'économie. Les travaux et manifestations du Grenelle de l'insertion ont mis en évidence la dimension sociale de la politique de développement durable : « *La promotion de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi est un élément essentiel de cette politique et, dans ce domaine comme dans les autres, l'Etat se doit d'être exemplaire*¹¹. »

Les orientations du pays en matière d'achat durable avaient été préalablement définies par le premier Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD). Ce plan, adopté en mars 2007, couvrait une période de trois ans (2007-2009).

¹¹ Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics

Pour animer et assurer le suivi de la stratégie nationale de développement durable et contribuer à son déploiement, le commissariat général au développement durable (CGDD) a été créé le 9 juillet 2008. Il vise d'abord à organiser l'activité interministérielle sur le développement durable. C'est bien la direction des achats de l'Etat qui est chargée opérationnellement de contrôler le respect par les acheteurs publics de l'Etat des objectifs de développement durable et de développement social.

1.3.1.4 D'autres politiques publiques nationales impactent les clauses sociales

De nombreuses politiques publiques engendrent des achats et peuvent être l'occasion de promouvoir les clauses sociales et, grâce à elles, l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

Parmi celles-ci, les politiques de lutte contre les inégalités territoriales et le développement des capacités des territoires tiennent une place primordiale. Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) conseille et appuie le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques. Rattaché au Premier ministre, il en assure le suivi et la coordination interministérielle. Il est issu du regroupement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Ses trois grandes missions consistent à observer les inégalités pour les réduire, assurer la continuité territoriale et développer les territoires au bénéfice des habitants.

Pour les mener, le CGET met en particulier en œuvre la politique de la ville. Il mobilise les politiques de droit commun, poursuit l'adoption des nouveaux contrats de ville à l'échelle intercommunale, pilote la géographie prioritaire, lance le nouveau programme national de renouvellement urbain et met en place des « conseils citoyens » dans chaque quartier prioritaire.

Parmi ces actions, le programme national de rénovation urbaine, que réalise opérationnellement l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), représente un gisement considérable d'introduction de clauses sociales, du fait de l'importance des marchés : en dix ans, 12,35 milliards € ont été apportés par l'Anru et ses partenaires, pour un total de 45 milliards € de travaux. L'Anru intervient notamment sur les logements, les espaces publics, les équipements scolaires, les crèches, les commerces, l'activité économique. La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain contribue à l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment en exploitant les possibilités ouvertes par la commande publique.

1.3.2 Les objectifs ambitieux fixés par l'Etat

Depuis la circulaire interministérielle du 29 décembre 1993, l'Etat affirme avec constance sa volonté d'utiliser la commande publique pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

Parallèlement à l'introduction progressive des clauses sociales dans le code des marchés publics, des objectifs quantifiés ont été inscrits dans la charte d'insertion de l'Anru, puis dans les textes promouvant le développement durable.

1.3.2.1 Les objectifs inscrits dans les chartes nationales d'insertion de l'Anru

Dans le cadre du programme national de rénovation urbaine 2004-2014 et conformément à la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la première charte de l'Anru a pris effet le 1er mai 2005. Le règlement général de l'agence stipule qu'un projet faisant appel aux concours financiers de l'agence doit se conformer à la 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.

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 :

- un diagnostic de l'emploi sur les quartiers concernés par le projet de rénovation urbaine
- 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 ;
- 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 ;
- une structure opérationnelle rassemblant les maîtres d'ouvrage et les acteurs publics de l'emploi. Le pilote de cette structure doit être clairement identifié : acteur local de l'insertion, chargé de mission de la municipalité, service de l'Etat.

Le respect des objectifs constitue l'un des éléments qui conditionnent l'appui financier de l'agence aux projets.

Une nouvelle charte nationale d'insertion a été élaborée après la publication de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (pièce jointe 1). Comme le nouveau programme national de rénovation urbaine, elle couvre la période 2014-2024. Elle reconduit les objectifs quantitatifs de la charte précédente.

Les maîtres d'ouvrage bénéficiant de subventions de l'agence, par le biais de conventions de renouvellement urbain d'intérêt national et d'intérêt régional, s'engagent à réserver à l'insertion des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville éloignés de l'emploi au moins 5 % des heures travaillées dans le cadre des opérations (travaux et ingénierie nécessaire aux travaux) financées par l'agence et au moins 10 % des heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité, ainsi qu'une partie des embauches liées à l'ingénierie des projets, au fonctionnement des équipements et aux actions d'accompagnement.

En outre, la nouvelle charte nationale d'insertion précise les modalités de mise en œuvre des clauses sociales.

L'objectif relatif aux heures travaillées dans le cadre des opérations est déterminé de façon partenariale. Il est inscrit dans la convention de renouvellement urbain, par maître d'ouvrage. Il peut être mutualisé entre plusieurs projets, notamment à l'échelle d'une agglomération. Son respect conditionne l'octroi de subventions de l'agence. Les maîtres d'ouvrage déclinent ensuite cet objectif en répartissant les heures entre les différents marchés liés à la réalisation des investissements (travaux et ingénierie nécessaire aux travaux), pendant toute la durée de la convention. Ces objectifs sont ainsi traduits en heures dans les pièces des marchés, en tenant compte des différents coûts horaires de main d'œuvre selon les secteurs d'activité. L'objectif relatif aux heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité est appliqué au fur et à mesure du lancement des marchés pendant la durée de la convention de renouvellement urbain.

1.3.2.2 Les objectifs inscrits dans les textes promouvant le développement durable et repris dans des circulaires ministérielles

C'est le 3 juin 2003 que, conformément à l'engagement pris à Rio en 1992 et conforté à Johannesburg en 2002, la France a adopté sa 1ère stratégie nationale pour le développement durable (SNDD) pour la période 2003-2008. Cette SNDD identifiait des objectifs déclinés en 10 programmes d'action et près de 400 actions. Le neuvième programme d'action « Etat exemplaire » visait notamment l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et le fonctionnement de l'administration.

Dans la continuité de la stratégie nationale pour le développement durable, le premier plan national d'actions pour des achats publics durables (PNAAPD) sur la période 2007-2009 adopté en mars 2007 a précisé les objectifs poursuivis.

Le conseil des ministres du 9 avril 2008 a fixé un seuil minimum pour les achats publics socialement responsables de l'Etat et de ses établissements publics. La circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics explicite cet objectif.

Il s'agissait d' « atteindre, dans les segments comportant au moins 50 % de main d'œuvre, 10 % au moins du montant des achats courants de l'Etat réalisés par des publics ou organismes relevant de l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, etc.) ou des structures employant une majorité de travailleurs handicapés. »

Chaque ministère devait établir un plan d'action exemplaire et renseigner des indicateurs portant sur le pourcentage de marchés notifiés intégrant une clause sociale au titre des articles 14 et 15 du code des marchés publics, la traduction en montants et le nombre de salariés en insertion par l'activité économique.

D'autres circulaires du Premier ministre ont ensuite confirmé et conforté l'objectif initial de 10 % :

- la circulaire du 11 mars 2010 complète la circulaire du 3 décembre 2010 en mentionnant les modalités de fonctionnement d'un fonds « Etat exemplaire » destiné à encourager les administrations à s'engager dans la démarche de développement durable ;
- la circulaire du 30 septembre 2010 précise le champ des marchés concernés par l'objectif d'intégration des clauses sociales : nettoyage, espaces verts, déchets, petite maintenance, repro-impression-routage, restauration-traiteur ;
- la circulaire du 5 avril 2011 rappelle le champ de la commande publique concerné et renvoie au premier guide relatif à la commande publique et à l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, élaboré par l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique, sous l'égide de la direction des affaires juridiques des ministères de l'économie et des finances ;
- la circulaire du 2 mai 2012 ajoute aux indicateurs qu'il est demandé aux ministères de renseigner le nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés comportant une clause sociale et la valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicapées.

Les bilans de réalisation du plan « administration exemplaire » de chaque ministère doivent être transmis à la déléguée interministérielle au développement durable.

L'instruction du Premier ministre du 17 février 2015 relative au plan d'action interministériel « Administration exemplaire » pour l'environnement 2015-2020 reconduit la démarche « plan ministériel d'administration exemplaire » pour la période 2015-2020. Le suivi des plans est confié au commissariat général au développement durable.

L'instruction mentionne parmi les ressources mises à la disposition des administrations le deuxième plan d'action national pour les achats publics durables 2015-2020. Ce plan a pour vocation d'organiser les actions nationales en faveur de l'achat public durable et de fédérer les différents acteurs en charge de l'achat public au sein de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers. La finalité du PNAAPD n'est pas de donner des actions clés en main à mener mais d'inciter chaque organisation à mener une réflexion sur les achats durables.

Le plan fixe pour objectif en 2020 que 25 % des marchés passés au cours de l'année comprennent au moins une disposition sociale.

1.3.3 La pratique ancienne des collectivités territoriales

Le nombre de collectivités territoriales en France et la faiblesse du dispositif statistique n'ont pas permis à la mission de dresser un tableau précis de l'action des collectivités territoriales en matière de clauses sociales.

Cependant, la mission a pu s'appuyer sur quatre sources principales d'informations pour établir un diagnostic sur l'implication des collectivités territoriales :

- les réponses des conseils régionaux et des conseils départementaux à une enquête qu'elle leur a adressée (annexe 4) ;
- les documents de l'association Alliance villes emploi ;
- la publication de l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé) relative à l'« intégration des clauses sociales dans la commande publique des conseils régionaux » ;
- les témoignages et documents recueillis à l'occasion des entretiens dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Île-de-France (annexes 5 et 6).

Historiquement, des communes et groupements de communes ont joué un rôle précurseur dans la mobilisation des clauses sociales, grâce en particulier aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) et aux maisons de l'emploi.

Créés à l'échelle d'une ou plusieurs communes, les Plie associent les collectivités locales et l'ensemble des partenaires de l'insertion et de l'emploi pour coordonner, animer et mettre en œuvre les programmes et les actions en matière d'insertion et d'emploi. Ils ont pour mission :

- de réunir les acteurs et opérateurs locaux autour d'objectifs quantitatifs d'accès de personnes en difficulté à un emploi durable, en organisant des parcours individualisés d'insertion professionnelle avec un accompagnement renforcé par un référent spécialisé ;
- d'assurer l'ingénierie financière et technique des actions et dispositif locaux pour l'emploi et d'assurer un suivi dans l'emploi des bénéficiaires pendant 6 mois ;
- de financer des plans d'actions à la carte, en fonction des besoins du territoire et du public local.

Après la publication des circulaires de 1993 et 1995, des Plie ont saisi l'opportunité d'utiliser la commande publique. Alliance villes emploi (AVE), association créée en octobre 1993 pour fédérer les collectivités territoriales porteuses de Plie, a contribué à populariser et à professionnaliser le recours aux clauses sociales, au fur et à mesure des avancées juridiques inscrites dans le code des marchés publics.

La création, en 2005, des maisons de l'emploi (MdE) a renforcé la couverture du territoire par des structures dédiées en tout ou partie à l'insertion professionnelle des personnes en difficulté dans lesquelles les communes jouent un rôle prééminent.

Les maisons de l'emploi associent l'Etat, Pôle emploi et les collectivités territoriales ou leurs groupements porteurs de projets. Depuis la publication de l'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, l'Etat cofinance deux axes de leur activité :

- la participation au développement de l'anticipation des mutations économiques ;
- la contribution au développement local de l'emploi.

Le deuxième axe comprend la promotion et la facilitation de la clause sociale.

Alliance villes emploi fédère également un nombre important de maisons de l'emploi. Par son action de promotion des clauses sociales auprès des entreprises et des acheteurs publics, elle contribue à la poursuite de l'implication ancienne des communes et de leurs groupements dans le dispositif.

En ce qui concerne les conseils régionaux, la totalité de ceux qui ont répondu à l'enquête de la mission déclarent avoir défini une politique d'insertion pour leurs achats, en général formalisée dans un document. Cette politique peut comporter des objectifs chiffrés, en heures d'insertion ou en pourcentage de marchés clausés. Ceci explique que certains conseils régionaux aient pu très rapidement après la loi du 31 juillet 2014 et son article 13 adopter un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. La publication de l'Avise sur l'« intégration des clauses sociales dans la commande publique des conseils régionaux » corrobore leur intérêt pour les clauses sociales.

Pour les conseils départementaux, la mission n'a pu disposer d'un document équivalent à celui de l'Avise. Néanmoins, les quelques exemples dont elle a eu connaissance confirment leur volonté d'utiliser les clauses sociales et de se fixer des objectifs concrets.

1.3.4 L'absence d'objectif national pour les hôpitaux publics

Depuis septembre 2011, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) définit le programme Phare (performance hospitalière pour des achats responsables) dont l'objectif est d'inscrire les hôpitaux dans une démarche annuelle de progrès sur leurs dépenses.

Le programme comporte six axes :

- mobiliser l'ensemble des leviers achat et susciter l'adhésion (performance achat) ;
- convaincre de la mise en place d'un référent achat unique dans les établissements et d'un plan d'actions achat annuel (appui aux établissements) ;
- développer la fonction d'animation achat dans les agences régionales de santé et aider au déploiement des outils (appui aux ARS) ;
- diffuser les fondamentaux du programme et valoriser la fonction d'acheteur (communication) ;
- suivre l'avancement du programme et décider d'éventuelles actions correctrices (pilotage) ;
- lancer et piloter des projets transversaux à forts enjeux (nouveaux chantiers).

Le programme Phare poursuit essentiellement un objectif d'économies, de 1,2 milliard € sur la période 2015-2017, à rapporter à un total de dépenses annuelles de 25 milliards €. Il ne mentionne pas explicitement l'utilisation des clauses sociales comme un levier de l'insertion professionnelle, bien que le quatrième des 7 messages-clés pour la période 2015-2017 puisse s'y rattacher : « *Positionner les achats en soutien aux politiques publiques/ 'donner du sens' au-delà des gains* ».

Dans le cadre des travaux sur le programme Phare, un groupe d'acheteurs hospitaliers a néanmoins approfondi la dimension éco-responsable des achats. Dans le document qui restitue ses travaux, livré en février 2016, le groupe rappelle l'objectif de 25 % de dispositions sociales fixé dans le PNAAPD, et les différentes possibilités prévues par les textes juridiques de la commande publique. Cependant, les exemples ensuite mis en avant au titre des bonnes pratiques portent systématiquement sur des aspects environnementaux qui ont permis à des établissements de concilier les objectifs d'économies et de développement durable.

Ainsi, pour les hôpitaux publics, il n'existe pas à l'heure actuelle d'impulsion nationale au développement des clauses sociales.

1.3.5 Les objectifs fixés par d'autres acheteurs publics

La mission a examiné les actions des organismes de sécurité sociale, de Pôle emploi et de l'Ugap.

1.3.5.1 Les organismes de sécurité sociale : une pratique soutenue des clauses sociales

Pour les organismes de sécurité sociale, les achats se répartissent en trois groupes d'égale importance :

- les achats opérés directement par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (Ucanss), qui joue un rôle de centrale d'achats. Dans ce cas, l'Ucanss rédige un accord-cadre qui est ensuite décliné en marchés subséquents par les organismes intéressés ;
- les achats des quatre caisses nationales, établissements publics administratifs, qui s'effectuent hors de toute intervention de l'Ucanss ;
- les achats directement réalisés par les organismes de base.

Depuis 2007, des plans cadre de développement durable ont été adoptés par le comité exécutif de l'Ucanss, en relation avec les autorités de tutelle. Ils fixent des objectifs précis en matière de développement durable et, particulièrement, de clauses sociales (annexe 7). Ces plans concernent tous les organismes, y compris les caisses nationales du régime général.

Le plan 2007/2010 a eu pour ambition de tracer les voies d'un changement de comportement et s'est focalisé sur des cibles environnementales et sociales.

Compte-tenu des enseignements tirés de ce premier plan, le plan 2011/2014 a fixé des orientations que chaque réseau ou organisme adhérent avait vocation à décliner en plan d'actions voire à compléter, assorties d'objectifs quantifiés : porter en 2014 à 10 % le nombre de marchés, comportant au moins 50 % de main d'œuvre, intégrant une clause sociale.

Le troisième plan cadre 2015-2018 ambitionne de poursuivre la mise en œuvre de clauses sociales et le recours au secteur protégé et adapté pour contribuer efficacement à la promotion de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et à l'intégration des personnes en situation de handicap. Il fixe un objectif de 18 % de marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT comportant une clause sociale en 2018.

1.3.5.2 Pôle emploi : une pratique récemment améliorée

Le levier des clauses sociales est particulièrement pertinent pour Pôle emploi, puisque l'établissement public peut grâce à ce levier concilier deux objectifs : la réalisation des clauses sociales et l'insertion professionnelle des publics dont il a la charge.

Le plan stratégique de Pôle emploi 2012-2014 prévoyait déjà, dans le cadre de son chantier sur la responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise (RSE), l'insertion de manière significative de clauses spécifiques sur ces sujets, dans ses marchés.

Pôle emploi a décidé ensuite de renforcer sa politique d'achats responsables. Cette ambition a été impulsée par le conseil d'administration du 12 février 2014 et concrétisée par l'intégration d'une clause sociale dans le marché Activ'emploi, marché de prestations intellectuelles à destination des demandeurs d'emploi, en prévoyant l'extension à d'autres marchés de prestations dès lors que l'introduction d'une telle disposition sera possible. Des fonctions de référents régionaux clauses sociales ont été créées dans chaque région.

Le plan stratégique pour la période 2015-2018 a confirmé la volonté de Pôle emploi de « mobiliser une politique d'achats responsables au service de l'insertion ». La convention tripartite Etat/Unedic/Pôle emploi 2015-2018 mentionne également la politique d'achats responsables :

« Enfin, la mission de service public de l'emploi confère à Pôle emploi une responsabilité singulière vis-à-vis de la société. Ainsi, Pôle emploi poursuivra son implication dans la dynamique de transition pour une croissance durable et inscrira une politique globale de responsabilité sociétale des organisations au cœur de sa stratégie. Quatre axes seront plus particulièrement poursuivis : proposer un service accessible à tous, mobiliser une politique d'achats responsable au service de l'insertion, lutter contre les discriminations et promouvoir la diversité à l'interne comme à l'externe, et réduire son empreinte carbone en maîtrisant son impact environnemental. »

Ces objectifs ont été déclinés par nature et montants des marchés, à l'horizon 2018 :

Tableau 2 : Objectifs de clauses sociales dans les marchés de Pôle emploi

Sections	Marchés concernés	Objectifs 2018 clauses sociales
Section 4 Travaux, services, fournitures, prestations intellectuelles internes (hors DSI)	Travaux et services, montants supérieurs à 207 000 € HT (hors prestations intellectuelles)	80 % des marchés notifiés dans l'année
	Prestations intellectuelles, montants supérieurs à 207 000 € HT	50 % des marchés notifiés dans l'année
	Fournitures, tous montants Travaux et services, montants inférieurs à 207 000 € HT	Examen systématique
Section 3 Prestations intellectuelles internes en direction des DE (hors DSI)	50 % des marchés notifiés dans l'année	
Marchés de la DSI	Prestations intellectuelles, montants compris entre 207 000 € HT et 3 000 000 € HT	50 % des marchés notifiés dans l'année
	Prestations intellectuelles, montants supérieurs à 3 000 000 € HT	100 % des marchés notifiés dans l'année

Source : Données transmises par Pôle emploi

1.3.5.3 L'Ugap

L'Union des groupements d'achat public (Ugap) est un établissement public industriel et commercial créé en 1985 et placé sous la double tutelle du ministre des finances et des comptes publics et du ministre chargé de l'éducation nationale.

Elle est aujourd'hui la seule centrale d'achat public "généraliste" française et constitue un acteur spécifique de l'achat public, dont le rôle et les modalités d'intervention sont définis par les textes sur la commande publique.

Le recours à la centrale d'achat dispense ses clients de toute mise en concurrence et publicité préalables. L'Ugap achète à des entreprises et revend à des collectivités publiques, qui n'ont pas l'obligation de passer par elle. Son modèle économique consiste à convaincre les acheteurs par une baisse du taux de marge (passé de 10 % à 5 % de 2002 à 2015), que compense une hausse des volumes (400M€ en 2002, 1200M€ en 2015).

A la suite de la circulaire Etat responsable de 2008, l'Ugap a mis en place des actions principalement liées à l'environnement. En 2012, la stratégie sur l'insertion sociale a été précisée. Le contrat d'objectifs et de performance 2013-2015 affiche un objectif de 100 % de marchés de services avec des dispositions sociales et de 30 % de marchés de fournitures (3 % atteints). Le contrat d'objectifs et de performance 2015-2018 augmente les objectifs sur les marchés de fournitures et maintient l'objectif de 100 % pour les services.

Ces accords cadres multiattributaires comportent en réalité une clause sociale optionnelle pour le client. A titre d'exemples :

- sur l'accord cadre propreté, il est possible que le personnel du prestataire précédent soit repris, et que dès lors la clause d'insertion ne joue pas ;
- sur des prestations intellectuelles informatiques : la clause ne joue qu'à partir d'un certain volume d'heures d'insertion activées.

1.4 Des supports méthodologiques nombreux et largement diffusés

Les objectifs de développement durable ont été progressivement assimilés par les acheteurs publics. La souplesse des textes juridiques, mais également leur complexité, ont fait apparaître la demande des acheteurs publics de disposer d'une doctrine complémentaire aux règles juridiques de la commande publique et d'outils concrets susceptibles de les aider à franchir le pas de la mise en œuvre.

La satisfaction de cette demande conditionnait la montée en charge des clauses sociales dans les marchés publics. Aussi plusieurs acteurs ont-ils entrepris d'élaborer, souvent de manière partenariale, des réponses concrètes. Des guides et rapports nombreux sont désormais proposés sur les sites internet des principaux acteurs du dispositif. Dans le même temps, la maturité du dispositif permet de capitaliser les bonnes pratiques et d'organiser des formations ou des rencontres de nature à les diffuser. Aux outils destinés à l'ensemble des acheteurs s'ajoutent des outils spécifiques à vocation interne conçus par des réseaux d'acheteurs.

La mission cite ici les principaux guides, recommandations et outils dont elle a eu connaissance, sans prétendre à l'exhaustivité.

1.4.1 Less guides et recommandations de l'Etat destinés à tous les acheteurs publics

Plusieurs groupes d'études des marchés (GEM) et ateliers de réflexion réunis à l'initiative de l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) ont traité des clauses sociales, avec le double objectif d'inciter les acheteurs publics à les insérer dans leurs marchés et de préciser la doctrine.

Ces guides présentent l'intérêt d'associer dans leur élaboration un nombre important d'acteurs, appartenant ou non à l'administration, et de proposer des rédactions consensuelles.

Ainsi, le guide sur les clauses sociales dans les partenariats public-privé est-il le fruit du travail collectif d'un groupe qui a associé le service des achats de l'Etat (SAE), l'observatoire économique de l'achat public (OEAP), la mission d'appui aux PPP (MAPPP), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP, ministère du travail de l'emploi et de la santé), le commissariat général au développement durable (CGDD), la direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI, ministère de l'intérieur), en collaboration avec alliance villes emploi (AVE), l'observatoire des achats responsables (ObsAR), Réseau ferré de France (RFF), la ville de Bordeaux, sous la présidence d'un inspecteur général des finances.

D'autres guides des groupements d'études des marchés mentionnent les clauses sociales.

Mais le document de référence reste le guide élaboré par l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique, dont la première version a été livrée en juillet 2007. Le président de l'atelier de réflexion a posé dans sa préface l'ambition essentiellement juridique du guide :

« ...de façon régulière depuis 2001, la réglementation des marchés publics contient de nouvelles dispositions, de plus en plus précises et puissantes, qui permettent d'utiliser intelligemment l'achat public pour participer à la lutte contre les exclusions. Ainsi, des expériences novatrices, menées par certaines collectivités territoriales, montrent que les acheteurs publics peuvent effectivement introduire dans leurs marchés des clauses favorisant l'emploi des publics en difficulté, et ce de manière paisible et féconde pour tous, y compris pour les entreprises qui exécutent les marchés. De plus, les marchés avec clauses sociales peuvent permettre de faire revenir sur le marché du travail des personnes qui en étaient écartées, contribuant ainsi à détendre les tensions du marché du travail dans certains secteurs qui cherchent des collaborateurs comme le Bâtiment et les Travaux Publics. Pourtant les possibilités du code des marchés publics sont encore insuffisamment utilisées, notamment parmi les administrations d'Etat. La collectivité se prive ainsi d'un levier permettant de réduire la fracture sociale. Ce guide est né de ce constat et de l'analyse que certains obstacles, réels ou supposés, qui entravent le développement des clauses sociales orientées vers l'emploi, pourraient être largement atténués par une information juridique plus précise et accessible. En effet, ces clauses apparaissent souvent comme une source de complexité supplémentaire dans un univers, celui des marchés publics, qui l'est déjà passablement. Les acheteurs publics ont donc besoin d'être sécurisés juridiquement et accompagnés techniquement tant pour définir ces clauses que pour en contrôler l'exécution. Les entreprises qui font acte de candidature ont par ailleurs besoin, de leur côté, d'être également rassurées quant à leur capacité à les appliquer et à être éventuellement accompagnées à cet effet, si elles le souhaitent. Une certaine ingénierie d'intermédiation, comportant différents aspects, apparaît souvent nécessaire. Le présent guide souhaite donc rendre accessible à tous la dimension juridique de ce dossier. »

Ce guide a ensuite été régulièrement actualisé, la dernière version datant aujourd'hui d'octobre 2015. Outre des indications juridiques précieuses pour tous les acheteurs publics, le guide aborde trois questions fondamentales :

- les marchés pouvant comporter des clauses sociales

Ce sont, par définition, les prestations demandeuses de main d'œuvre qui sont les plus à même de bénéficier aux dispositifs d'insertion de tous les publics en difficulté, quel que soit l'acheteur : Etat, collectivité territoriale ou établissements publics. Ce type de dispositif a plutôt été appliqué de façon privilégiée dans les marchés de travaux. Il importe de promouvoir la diversification des clauses sociales dans les marchés de services et de fournitures voire même certaines prestations intellectuelles, car aucun domaine n'est exclu *a priori*.

- les publics à insérer.

Le guide rappelle que les textes relatifs à la commande publique ne définissent ni ne limitent le champ des clauses sociales, mais qu'il est possible de définir une clause sociale par le public que l'on souhaite viser et dont on peut trouver une typologie dans le code du travail, notamment par référence aux publics visés aux articles L5132-1 relatif à l'insertion par l'activité économique et L5213-13 relatif aux travailleurs handicapés. Sur cette base, le guide indique en particulier les publics suivants :

- demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage) ;
- allocataires du RSA (en recherche d'emploi) ou leurs ayants droits ;
- publics reconnus travailleurs handicapés au sens de l'article L5212-13 du code du travail fixant la liste des bénéficiaires de l'obligation d'emploi ;

- bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), du RSA, de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation invalidité ;
- jeunes d'un niveau infra. 5, soit d'un niveau inférieur au CAP/BEP ;
- personnes prises en charge dans le dispositif d'IAE (insertion par l'activité économique), c'est-à-dire :
 - ✓ mises à disposition par une association intermédiaire (AI) ou par une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
 - ✓ salariées d'une entreprise d'insertion (EI), d'un atelier et chantier d'insertion (ACI) et des régies de quartier agréées ;
 - ✓ prises en charge dans un dispositif particulier (ex : défense 2ème chance) ;
- personnes employées dans les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou organismes ayant le même objet ;
- personnes rencontrant des difficultés particulières, sur avis motivé de Pôle emploi, des maisons de l'emploi, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), des missions locales ou des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La précision qui suit accentue l'impression de grande liberté dont dispose l'acheteur : *« L'acheteur peut choisir de cibler un public particulier, sans pour autant exclure les autres catégories et ce, à la condition de le mentionner précisément dans les documents du marché. »*

Les bénéficiaires peuvent alors être embauchés directement par l'entreprise ou être mis à disposition par une structure facilitant l'insertion professionnelle. Il est également possible pour le soumissionnaire de faire appel à une entreprise salariant les bénéficiaires comme sous-traitant ou cotraitant.

- la nécessité d'un appui à la mise en œuvre des clauses sociales.

Outre ces trois questions, le guide met à disposition des acheteurs publics des réponses concrètes aux principales questions qu'ils peuvent se poser, notamment des conseils relatifs au choix de l'article du code des marchés publics le plus adapté, ainsi que des exemples de rédaction des clauses sociales et des modalités de calcul des heures d'insertion potentielles.

Les sites internet des ministères chargés de l'économie et des finances, du développement durable et du travail contiennent d'autres documents et outils comportant des indications sur les clauses sociales.

1.4.2 Les publications et le site internet d'Alliance villes emploi

Acteur historique et majeur de la clause sociale, Alliance villes emploi consolide ses réflexions et enseignements dans plusieurs documents consultables sur son site internet :

- le « *Recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi* » publié en décembre 2014, a pour ambition de constituer le socle de référence de la mise en œuvre du dispositif de la clause sociale, là où le cadre réglementaire demeure silencieux. Il a été réalisé par un groupe de travail institutionnel animé par Alliance villes emploi, composé du ministère de l'économie et des finances (OEAP, SAE), du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social (DGEFP), de l'ObsAR, du MEDEF, de têtes de réseau de l'IAE (fédération des entreprises d'Insertion et union nationale des associations intermédiaires) de trois facilitateurs de la clause sociale, salariés de MdE et de Plie, et de deux experts de la clause ;
- la publication « *Clause sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi et Politique de la Ville* » produite dans le cadre du partenariat entre le CGET – direction de la ville et de la cohésion urbaine et Alliance villes emploi a pour objectif d'aider tous les acteurs de la Politique de la Ville à utiliser la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi dans

les marchés publics et privés comme levier d'accès à l'emploi des publics habitant ces territoires cibles. Ce document est un outil pratique d'aide à la décision pour ceux, élus, représentants de l'Etat, bailleurs, techniciens des différents services de l'Etat et des collectivités, amenés pour la première fois à traiter des politiques d'insertion et d'emploi, via la clause d'insertion sur les nouveaux territoires de la politique de la ville ;

- le « *Référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique* » ;

En outre, les rapports annuels de consolidation rassemblent les données transmises par les facilitateurs du réseau. Leur lecture comporte des enseignements utiles pour tout acheteur public.

1.4.3 Le site internet socialement-responsable.org et les publications de l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé)

L'agence de valorisation des initiatives socio-économiques a été créée en 2002 à l'initiative de la Caisse des dépôts et des grands acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Selon ses statuts, elle « a pour objet social de faciliter l'émergence et le développement d'initiatives socio-économiques créatrices d'activités, d'emplois, d'innovation, de cohésion sociale et territoriale, combinant notamment la vente de prestations, de bénévolat et de financements publics. Elle conduit notamment des missions visant à développer l'émergence de nouvelles entreprises dans le champ de l'économie sociale et solidaire, à consolider l'activité et la professionnalisation de celles existantes, à favoriser la mise en réseau et la mutualisation des pratiques, à renforcer l'analyse prospective et la recherche et développement et plus largement toute action de valorisation de l'innovation socio-économique. Elle vise à faciliter les échanges et les partenariats entre acteurs, associations, entreprises et pouvoirs publics, au niveau local, national et européen. Elle agit dans le cadre de programmes qu'elle se fixe ou de missions qui lui sont confiées, notamment par les pouvoirs publics et le cas échéant à titre onéreux ».

Plusieurs actions de l'Avisé sont liées aux clauses sociales.

Depuis 2008, l'Avisé anime le site Socialement-responsable.org. Le site a été ouvert en mai 2008, à l'occasion de la rencontre territoriale du Grenelle de l'insertion sur « l'achat public et l'insertion » à Besançon. Son objectif est de proposer aux professionnels une information et un outillage sur les achats socialement responsables. Il met à disposition un annuaire national des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Socialement-responsable.org est cofinancé par le Fonds social européen (FSE), l'Etat (direction générale de la cohésion sociale (DGCS), DGEFP), la Caisse des dépôts et associe la DAE.

L'Avisé a également participé à l'élaboration de guides thématiques, accessibles sur son site internet, dont la finalité est d'étendre le champ des marchés comportant des clauses sociales, de favoriser l'accès des SIAE aux marchés publics ou d'apporter une aide aux acheteurs publics :

- les clauses d'insertion dans les marchés publics de propreté (2012) ;
- prestations intellectuelles et clauses sociales d'insertion (2013) ;
- intégration des clauses sociales par les conseils régionaux (2014) ;
- favoriser l'accès des SIAE aux marchés publics (Chambre régionale de l'ESS des Pays de la Loire, 2014) ;

L'Avisé propose aussi des formations.

1.4.4 Le site internet et les publications de l'observatoire des achats responsables (ObsAR)

Après avoir lancé en 2009 le baromètre des achats responsables, deux réseaux d'acheteurs publics et privés (le service des achats de l'Etat et la compagnie des acheteurs de France) ont créé l'observatoire des achats responsables.

L'ObsAR est une association qui a pour objectif d'échanger des bonnes pratiques concernant les achats responsables. Il vise à mettre à la disposition de ses adhérents des indicateurs de mesure et d'évolution des pratiques et des espaces de rencontres entre les parties prenantes. Son site propose des publications et des études menées par des experts.

1.4.5 Les outils internes sectoriels

1.4.5.1 Les acheteurs de l'Etat

Les administrations d'Etat élaborent et diffusent de nombreux supports méthodologiques destinés à faciliter l'inclusion de clauses sociales dans leurs marchés par les acheteurs publics. Ces supports émanent de directions d'administration centrale ou de services régionaux et se sont multipliés depuis quelques années.

Le service des achats de l'Etat a, par exemple, conçu des exemples de clauses sociales à inclure dans le règlement de la consultation ou le cahier des clauses administratives particulières, disponible sur Orme. Il a aussi détaillé les modalités d'introduction des clauses sociales dans les différents marchés interministériels (annexe 8). Le SAE oriente l'action des acheteurs ministériels et des établissements publics.

Les chargés de mission régionaux achats, correspondants du SAE, relaient localement les consignes de l'administration centrale. Leur champ d'intervention a été précisé, de manière complémentaire à celui des facilitateurs et des référents régionaux de l'insertion par l'activité économique (IAE) mis en place par le ministère du travail.

1.4.5.2 Les acheteurs de la sécurité sociale

A l'Ucanss, la direction du développement durable, des achats et de l'immobilier définit la stratégie, gère les accords cadre et anime le réseau des acheteurs.

Dans les caisses locales (Caf, CPAM, Urssaf...), compte-tenu de leur taille, la responsabilité des achats est souvent dévolue à quelques personnes, parfois une seule, et souvent partagée avec d'autres fonctions (moyens généraux, etc.).

L'Ucanss a construit un réseau social avec les acheteurs locaux qui permet de diffuser une information sur les bonnes pratiques et les évolutions souhaitables. Dans ce cadre, l'Ucanss a entrepris une étude pour mesurer la possibilité de mutualiser des compétences particulières sur le territoire régional. Les caisses locales pourraient ainsi s'adresser en tant que de besoin à un expert régional.

L'Ucanss mène également des actions de promotion et de sensibilisation :

- les rencontres inter régionales des acheteurs de l'année 2011 ont été dédiées spécifiquement aux clauses sociales, avec présence des facilitateurs locaux aux rencontres ;
- les prix du développement durable (devenus prix de l'innovation et du développement durable en 2014), organisés avec la direction de la sécurité sociale (DSS), ont mis à l'honneur la "responsabilité économique" et récompensé des marchés innovants.

1.4.5.3 Les acheteurs de Pôle emploi

A l'appui de la démarche visant à introduire des clauses sociales dans un marché de prestations intellectuelles un ensemble d'outils a été transmis au début de l'année 2015 aux nouveaux référents régionaux clauses sociales. Ils précisent les étapes, les rôles et les responsabilités des acteurs clés et proposent des fiches outils et des tableaux de suivi.

1.4.5.4 Les acheteurs qui interviennent dans le cadre du plan de rénovation urbaine

Conformément à sa charte nationale d'insertion, l'Anru impose aux maîtres d'ouvrage bénéficiant de ses subventions de réserver un pourcentage d'heures travaillées aux habitants des zones d'intervention.

La mise en œuvre locale de cette charte nécessite la signature d'un plan local d'application de la charte d'insertion (Placi) pouvant associer les maîtres d'ouvrage, les services déconcentrés de l'Etat, le service public de l'emploi, les représentants des entreprises...

Ce partenariat est animé par une structure opérationnelle pilote, souvent située à une échelle intercommunale.

Des documents types ont été élaborés par l'agence et mis à la disposition des acteurs locaux.

1.4.6 L'information sur les clauses sociales et les modalités de leur mise en œuvre est désormais abondante et accessible

Un nombre important de guides et de documents sont aujourd'hui accessibles aux acheteurs publics, SIAE, entreprises et autres acteurs concernés par leur utilisation. Il ne faut plus chercher dans l'insuffisance de l'information une raison à l'insuffisance des résultats obtenus. Pour peu qu'un acheteur public souhaite inclure dans ses marchés des clauses sociales, l'information existe, elle est abondante et accessible, sinon complète.

De fait, l'analyse de plusieurs marchés par la mission montre une structure commune aux cahiers des clauses administratives particulières de plusieurs acheteurs, qui ne présente pas de difficultés de rédaction particulières :

- Indication pour chaque lot du nombre d'heures d'insertion requis ;
- Indication des publics visés par les clauses d'insertion, précisant parfois le public prioritaire pour le donneur d'ordre ;
- Indication des modalités d'emploi possibles : embauche directe, entreprise de travail temporaire classique ou d'insertion, association intermédiaire, groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification, entreprise d'insertion... ;
- Dispositif d'accompagnement mis à disposition, avec indication du/des facilitateur(s) et du correspondant pour les clauses d'insertion dans les services du donneur d'ordre ;
- Attitude à tenir en cas de difficulté d'exécution des clauses d'insertion ;
- Dispositif de contrôle ;
- Dispositif de sanction.

Certains de ces éléments peuvent être rappelés dans d'autres pièces du marché : avis d'appel public à la concurrence, règlement de consultation, acte d'engagement. Certains donneurs d'ordre indiquent également comment les heures d'insertion dues par une entreprise peuvent être mutualisées entre plusieurs marchés.

1.5 Le dispositif des clauses d'insertion est limité, dépendant de l'engagement des acteurs et concentré sur un nombre restreint d'activités mais produit un impact positif sur ses bénéficiaires

1.5.1 Le nombre des marchés avec clauses sociales progresse, mais reste en deçà des objectifs fixés par les pouvoirs publics

1.5.1.1 Le nombre de marchés avec clauses sociales progresse

L'Observatoire économique de l'achat public¹² recense en 2013 6,1 % de marchés supérieurs à 90 000 € incluant une clause sociale. Ce chiffre est en progression constante, mais reste significativement en dessous de l'objectif actuel de 10 % et de l'objectif à terme de 25 %.

Les marchés avec clauses sociales représentent 10 % des marchés des collectivités territoriales¹³, et 3 % des marchés de l'Etat.

Tableau 3 : % de marchés avec clauses sociales dans les marchés supérieurs à 90 000 €

	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1,9 %	2,5 %	4,2 %	4,3 %	6,1 %
<i>Dont</i>					
<i>Etat</i>	ND	ND	2,6 %	1,8 %	3,2 %
<i>Collectivités territoriales</i>	ND	ND	6,4 %	7,3 %	10,2 %

Source : Lettres de l'OEAP n°30, mars 2014 et n°32, avril 2015, présentation mission

Cette progression s'intègre dans un volume de marchés publics en baisse¹⁴ sous l'effet des efforts de maîtrise de la dépense publique et de la baisse de l'investissement des collectivités locales.

Inversement, des donneurs d'ordre volontaristes et qui se sont dotés d'une organisation interne atteignent des proportions importantes de marchés comportant des clauses d'insertion. En 2015, 33 % des marchés du département du Pas-de-Calais comportaient une clause d'insertion. Toujours en 2015, 345 marchés de plus de 20 000 € sur 577 passés par la région Nord-Pas-de-Calais (soit 60 %) intégraient ce type de clauses.

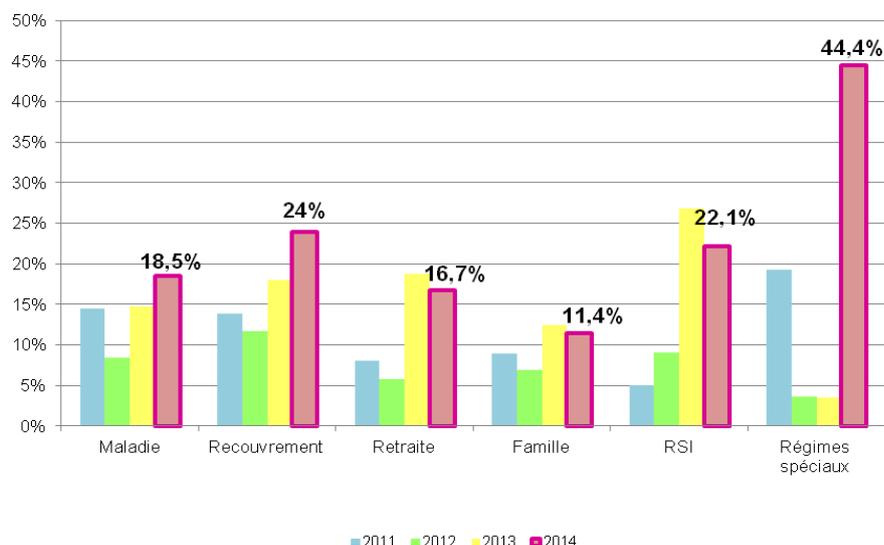
L'Ucanss recense en 2014, tous régimes confondus, des clauses d'insertion sociale dans 17,6 % des marchés et dans 36,2 % des marchés de service comportant au moins 50 % de main d'œuvre et 102 029 heures d'insertion générées.

¹²Le recensement annuel de l'observatoire économique de l'achat public est publié par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. La dernière édition porte sur 2013. Ce recensement reprend l'ensemble des achats publics, marché par marché, de façon exhaustive au dessus de 90.000€, partiellement en dessous.

¹³ Au sens de l'OEAP : collectivités territoriales et leurs satellites, hôpitaux, organismes de sécurité sociale.

¹⁴ -13% de 2011 à 2013 selon les chiffres de l'OEAP, la perspective pour 2014, non publiée à l'heure de la rédaction du rapport restant à une baisse significative

Graphique 1 : Pourcentage de marchés des organismes de sécurité sociale intégrant au moins une clause sociale



Source : Ucanss

L'Ugap, sur une base de 2,3 milliards € de marchés en 2015, a intégré une clause d'insertion sociale dans 96 % des marchés de services¹⁵ et 3 % des marchés de fournitures, mais ne dispose pas encore de statistiques significatives de mise en œuvre¹⁶. L'activation de la clause d'insertion est en général laissée à l'appréciation du client de l'Ugap.

1.5.1.2 Le nombre d'heures d'insertion augmente sensiblement

La consolidation d'AVE¹⁷ indique une multiplication par 3 du nombre d'heures d'insertion entre 2011 et 2014, passant de 3 à 9,2 millions. En neutralisant l'année 2011, qui correspond à une montée en charge du dispositif de recueil d'AVE, le nombre d'heures d'insertion progresse de 55 % entre 2012 et 2014, et le nombre de contrats de travail de 45 %.

Tableau 4 : Volumétrie générale des clauses sociales selon la consolidation AVE

	2011	2012	2013	2014
Nombre de Plie et MdE participant à la consolidation	61	123	148	155
Nombre d'heures d'insertion (en millions)	3 M	5,9 M	7,8 M	9,2 M
Nombre de contrats de travail	9 951	23 345	29 630	33 840

Source : Alliance Villes emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

Toutefois, ces résultats, dans leur évolution, sont très dépendants du nombre de structures ayant participé au recueil des données. En neutralisant l'effet de l'augmentation du nombre de structures participant au recueil des données, il est possible de mesurer l'évolution du nombre d'heures d'insertion (+20 %) et de contrats de travail (+34 %) par structure.

¹⁵ 62 % en 2013, 71 % en 2014

¹⁶ 10 marchés de prestations et 2 marchés de fourniture fin 2014

¹⁷ La consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi est publiée par l'association Alliance villes emploi (AVE). La dernière édition publiée porte sur l'année 2014, à partir des données de 155 structures, dont 91 % sont des maisons de l'emploi ou des Plie et dont 80 % de l'activité au titre des clauses d'insertion est initiée par des collectivités territoriales ou leurs satellites.

Tableau 5 : Volumétrie générale des clauses sociales par structure participant à la consolidation

	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014
Nombre d'heures d'insertion par structure	49 329	47 975	52 463	59 141	20 %
Nombre de contrats de travail par structure	163	190	200	218	34 %

Source : Alliance villes emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

Au 30 juin 2015, l'Anru comptabilisait 23,6 millions d'heures d'insertion réalisées dans le cadre de clauses d'insertion depuis le début de son activité, réparties sur 378 projets. 1,7 millions d'heures de travail ont été effectuées entre le 30 juin 2013 et le 30 juin 2014, et 2,7 millions entre le 1er juillet 2014 et le 30 juin 2015.

1.5.2 Les engagements inégaux des acteurs institutionnels

Les disparités importantes que la base de données de l'OEAP¹⁸ montre pour les institutions s'accompagnent de disparités géographiques qui confirment l'inégalité des engagements des acheteurs publics et la sous-exploitation du potentiel des clauses sociales. La mission a identifié par région le pourcentage de marchés¹⁹ qui comportent une clause sociale.

Tableau 6 : Pourcentage des marchés publics passés dans la région comportant une clause sociale

Région	Nombre total de marchés	Nombre total de marchés avec clause sociale	% de marchés avec clause sociale
Alsace	1242	53	4 %
Aquitaine	1568	39	2 %
Auvergne	848	18	2 %
Basse Normandie	993	58	6 %
Bourgogne	1584	24	2 %
Bretagne	1508	140	9 %
Centre	1324	46	3 %
Champagne Ardenne	1720	7	0 %
Corse	255	2	1 %
Franche Comté	1867	60	3 %
Haute Normandie	1270	26	2 %
Ile de France	13735	416	3 %
Languedoc Roussillon	880	81	9 %
Limousin	314	26	8 %
Lorraine	1038	22	2 %
Midi Pyrénées	2078	25	1 %
Nord-Pas-de-Calais	1532	136	9 %
PACA	3730	167	4 %
Pays de la Loire	1629	94	6 %
Picardie	934	31	3 %
Poitou Charente	925	78	8 %
Rhône Alpes	6761	142	2 %

Source : Base de données OEAP 2013, traitements OEAP et mission

¹⁸ Y compris les marchés de moins de 90000€

¹⁹ De l'Etat, des collectivités territoriales (au sens de la constitution) et de leurs satellites, des hôpitaux et des organismes de sécurité sociale

1.5.3 Un dispositif concentré sur un nombre restreint d'activités

1.5.3.1 La nature des marchés publics avec clause sociale

Les marchés avec clauses sociales sont principalement des marchés de travaux. Les marchés de services viennent en deuxième position. Les marchés de fournitures sont très minoritaires.

Le recensement 2011 de l'OEAP a mesuré la répartition des marchés avec et sans clauses sociales en fonction de leur nature. La prééminence des marchés de travaux est d'abord le fait des collectivités territoriales, qui réalisent le plus grand nombre de marchés avec clauses sociales et privilégient ce mode d'intervention.

Tableau 7 : Structure des marchés avec et sans clauses sociales en 2011

	Collectivités territoriales		Etat		Ensemble	
	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans
Fournitures	11 %	31 %	25 %	27 %	13 %	29 %
Services	23 %	24 %	55 %	47 %	29 %	34 %
Travaux	66 %	45 %	21 %	26 %	58 %	37 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Données Lettre de l'OEAP n°27, février 2013, calculs mission

Cette tendance est confirmée par la consolidation 2014 d'AVE, qui reprend à 80 % des marchés des collectivités locales : 63 % des heures d'insertion travaillées le sont sur des marchés de travaux, 36,7 % sur des marchés de services et 0,3 % sur des marchés de fournitures.

De façon détaillée²⁰, ces heures sont effectuées pour :

- 58 % dans le secteur de la construction (46 % bâtiment, 12 % travaux publics)
- 16,5 % dans le nettoyage et les espaces verts
- 7,5 % dans le domaine de l'eau (assainissement, déchets, dépollution)
- 5 % dans la santé et l'action sociale
- 4 % dans des prestations intellectuelles

1.5.3.2 Les entreprises intervenant sur les clauses sociales

Le recensement 2011 de l'OEAP montrait qu'il n'y avait pas de différence significative dans la typologie des entreprises titulaires des marchés avec et sans clauses sociales. La répartition des marchés (en nombre et en montant) selon les tailles d'entreprises et leur concentration sur les mêmes titulaires étaient équivalentes. De même, à secteur d'activité équivalent, il n'y avait pas de concentration spécifique des contrats avec clauses sociales sur certains titulaires.

²⁰ Consolidation 2014 des résultats de la clause sociale

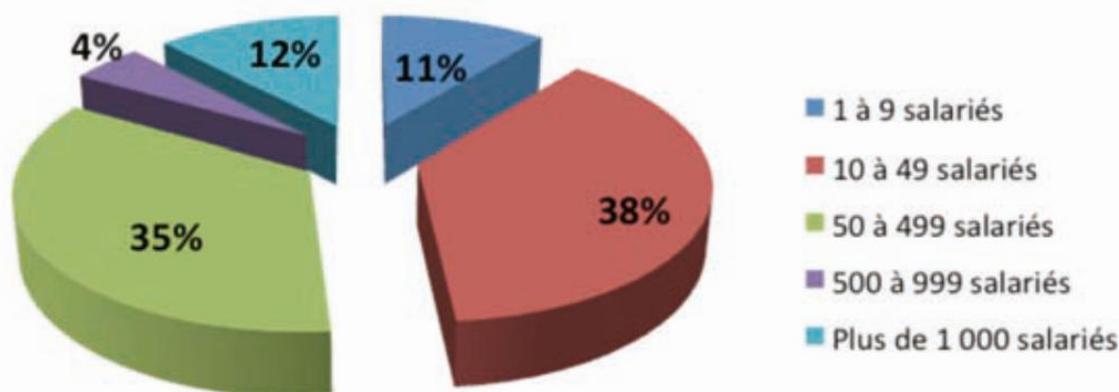
Tableau 8 : Répartition des contrats selon la taille économique du fournisseur avec et sans clause sociale en 2011

	Nombre		Montant	
	Avec	Sans	Avec	Sans
Grandes entreprises	22 %	23 %	46 %	45 %
Entreprises de taille intermédiaire	15 %	18 %	25 %	21 %
PME	48 %	43 %	25 %	25 %
Micro-entreprise	15 %	16 %	3 %	9 %
Tout	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Lettre de l'OEAP n°27, février 2013

Sur un découpage statistique différent des heures d'insertion en fonction du nombre de salariés des entreprises titulaires de marchés, la consolidation 2014 d'AVE indique que les heures d'insertion sont réparties par moitié entre les entreprises de moins et de plus de 500 salariés.

Répartition des heures d'insertion selon la taille des entreprises adjudicataires



Source : AVE, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale d'insertion

1.5.4 La mobilisation majoritaire de l'article du code des marchés public relatif aux conditions d'exécution du marché

D'après la consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale d'insertion et d'emploi réalisée par Alliance villes emploi, 78 % des heures d'insertion étaient réalisées au titre de l'ancien article 14 du code des marchés publics, comme conditions d'exécution du marché. 10 % des heures relevaient de la combinaison des articles 14 et 53 (insertion comme critère de choix) et 10 % également de l'article 30 (insertion comme objet du marché). Les contacts de la mission ont tous confirmé la très large prééminence de l'article 14 seul.

Cette pratique des acteurs conduit à une définition quantitative de l'objectif d'insertion du marché. Cet objectif est défini en nombre d'heures de travail, par un processus itératif :

- Estimation *a priori* du prix du marché par les services du donneur d'ordre
 - Ex : 1,2M€ HT
- Application d'un taux de main d'œuvre estimatif, pour le type de prestation recherché, proposé par le facilitateur et/ou les services, calculé en pourcentage du prix du marché
 - Ex : 40 %, soit 480 000 € de main d'œuvre
- En fonction d'une estimation du coût horaire de la main d'œuvre sur le type de prestation, estimation du nombre d'heures de travail générées par le marché
 - Ex : 30€/heure, soit 16 000 h de travail
- Application à ce nombre d'heures d'un taux d'heures d'insertion
 - Ex : 5 %, soit 800h d'insertion

Dans ce processus, l'objectif ne comporte pas de dimension qualitative.

Inversement, les acteurs s'appuient marginalement²¹ sur des dispositions induisant une approche qualitative (anciens articles 30- insertion comme objet du marché- et 53- insertion comme critère de choix-).

Dès lors, le dispositif des clauses d'insertion peut être mis en œuvre dans une logique quantitative, qui consiste à « faire du chiffre » en accumulant des heures de travail pour des publics, sans effort d'accompagnement. C'est la pratique des acteurs qui donne sa dimension qualitative au processus, en donnant le pas à l'objectif final d'insertion sur la modalité technique d'expression du marché en heures de travail.

1.5.5 Le dispositif d'appui aux clauses d'insertion

- Un réseau national incomplet

Le dispositif local d'appui aux clauses d'insertion est principalement constitué par le réseau fédéré par AVE de 321 chargés de mission²² pour les clauses sociales, appelés « facilitateurs », employés par 247 structures : principalement par des Plie et des maisons de l'emploi, parfois par des collectivités, des missions locales ou des bailleurs sociaux.

Le territoire national métropolitain est largement couvert, avec cependant des « zones blanches » lorsqu'il n'existe pas de Plie ou de maison de l'emploi, et qu'aucune collectivité ne s'est emparée du sujet. Selon les données d'AVE, il n'y aurait pas de facilitateur dans 13 départements (cf. pièce jointe 2). Il n'existe pas de carte des zones couvertes / blanches. La DGEFP a produit une carte des implantations des facilitateurs du réseau AVE, sans pouvoir préciser leur territoire d'intervention (cf. pièce jointe 2).

D'autres acteurs interviennent dans le dispositif d'appui. Certains proposent des prestations proches de celles des facilitateurs d'AVE sans être membres actifs de ce réseau, à l'image des maisons de l'emploi de Paris (qui intervient pour les marchés des directions centrales de l'Etat) et Nord ouest Seine et Marne (qui intervient pour les marchés de l'Ugap). D'autres internalisent des fonctions d'appui aux clauses sociales et font peu appel aux facilitateurs, comme la région Nord-Pas-de-Calais.

²¹ 20 % dans la consolidation nationale 2014 d'AVE

²² Au 1er novembre 2015

➤ Un coût modeste par heure d'insertion

La mission a tenté de déterminer le coût des facilitateurs au regard des heures d'insertion auxquelles ils contribuent. 155 structures employant 195 facilitateurs ont contribué à la remontée des données compilées dans la consolidation 2014 de l'AVE. Certaines de ces structures, selon l'annuaire des facilitateurs de l'AVE, emploient plusieurs facilitateurs (2 ou 3). Ce serait donc un total de 195 facilitateurs qui serait à l'origine des données consolidées. Ces 195 facilitateurs, au coût moyen annuel supposé de 40 000€, représentent une charge de 7 800 000€.

Ils ont contribué en 2014 à 9 166 788 heures d'insertion selon la consolidation 2014. Si l'on ramène en ETP le nombre d'heures d'insertion (sur la base de 1607 heures annuelles), la consolidation 2014 recense 5704 ETP. En moyenne, un facilitateur contribue à 47 000 heures d'insertion, ou 29 ETP.

Ce qui représente un coût estimé de 0,85€ de charges de facilitateurs par heure d'insertion ou 1367€ de charges de facilitateurs par ETP d'insertion.

A titre de référence, le rapport IGAS IGF sur le financement de l'insertion par l'activité économique (janvier 2013) établit à 21 000€ par ETP le financement public du secteur de l'IAE :

- 42 100€ pour les ateliers et chantiers d'insertion
 - 3500€ pour les associations intermédiaires
 - 10 900€ pour les entreprises d'insertion
 - 5100€ pour les entreprises de travail temporaire d'insertion
- Une productivité qui progresse peu

De 2011 à 2014, le nombre d'heures d'insertion par structure participant à la consolidation d'AVE passe d'environ 50 000 à environ 60 000, ce qui représente une « productivité » en hausse de 20 % seulement dans un contexte de montée en maturité du dispositif. En 2014, un facilitateur contribuait environ à 47000 heures d'insertion²³.

Tableau 9 : Nombre d'heures d'insertion par structure et facilitateur participant à la consolidation AVE

	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014
Nombre d'heures d'insertion par structure	49 329	47 975	52 463	59 141	20 %
Nombre d'heures d'insertion par facilitateur	nd	nd	nd	47 009	

Source : Alliance Villes Emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

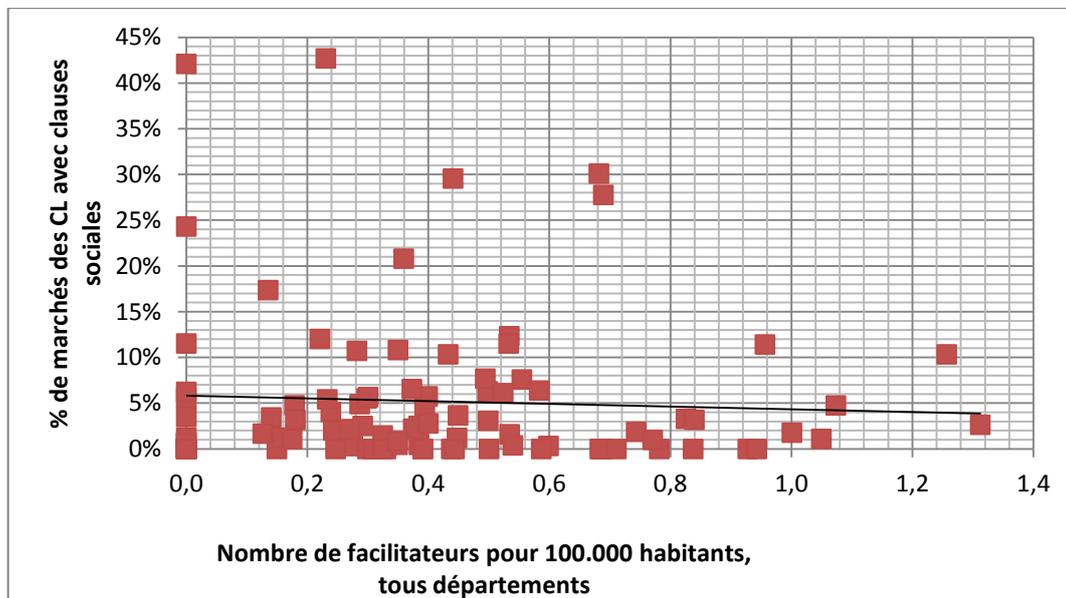
➤ Pas de corrélation statistique entre le dispositif d'appui AVE et la part des marchés avec clause sociales

Pour déterminer si l'action du principal réseau d'appui a un impact déterminant par rapport aux autres modalités de travail, la mission a mis en regard, dans chaque département, le nombre de facilitateurs du réseau AVE et le pourcentage des marchés des collectivités territoriales (au sens de la constitution) et de leurs établissements publics, dans la base de données de l'OEAP.

²³ En 2014, 155 structures et 195 facilitateurs ont contribué à 9,2M heures d'insertion, source consolidation AVE 2014

Il ne ressort pas de corrélation statistique de cette étude. Le dispositif d'appui du réseau AVE n'est pas un facteur explicatif déterminant de la part des marchés comportant des clauses sociales. Pour autant, les facilitateurs de ce réseau contribuent en moyenne chacun à 47000 heures d'insertion.

Graphique 2 : Rapport entre le nombre de facilitateurs et le pourcentage de marchés avec clauses sociales



Source : AVE, Annuaire des facilitateurs ; Base de données OEAP ; traitement mission

1.5.6 L'impact positif des clauses sociales sur les bénéficiaires

La consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale établie par AVE présente la base d'analyse la plus large et détaillée sur les bénéficiaires des clauses sociales. Elle présente cependant des limites techniques du fait de son mode de constitution (cf. infra 2.1.2). Pour cette raison, tout en s'appuyant principalement sur ces données, la mission les a comparées lorsque cela était possible à celles de l'Anru.

En 2014, 23157 personnes ont été intégrées dans la consolidation AVE. Elles ont travaillé 9 166 788 heures, soit une moyenne de 396 heures (11,3 semaines de travail équivalent temps plein) par bénéficiaire, ou 5704 équivalents temps plein.

1.5.6.1 Les caractéristiques socio démographiques des bénéficiaires

➤ Age

Les personnes en insertion ont, d'après la consolidation 2014 d'AVE, pour un tiers moins de 26 ans²⁴ et pour 40 % de 26 à 40 ans :

Tableau 10 : Age des personnes en insertion

Moins de 26 ans	26 à 40 ans	41 à 50 ans	50 ans et plus
32,5 %	39,5 %	18 %	10 %

Source : AVE, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

➤ Genre

Les personnes en insertion sont très majoritairement des hommes : 86 % en 2014 selon la consolidation nationale d'AVE, 95 % selon les statistiques 2015 de l'Anru, 85 % en 2013 pour la maison de l'emploi de Paris.

➤ Niveau de qualification

Le niveau de qualification des publics en insertion via les clauses est très majoritairement bas : en 2014, 87 % ont un niveau V ou inférieur, dont 27 % un niveau VI, dans les chiffres consolidés par AVE. Dans les chiffres de l'Anru pour 2014, 60 % des bénéficiaires ont un niveau inférieur au CAP.

Tableau 11 : Niveau de qualification des publics en insertion

VI	Vbis	V	IV	I – II – III
27 %	22,5 %	37,5 %	10 %	3 %

Source : AVE, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

➤ Situation avant la mise à l'emploi

Les statistiques disponibles montrent que les publics en insertion par les clauses sociales sont principalement des jeunes peu qualifiés, des bénéficiaires du RSA et des demandeurs d'emploi de longue durée.

²⁴ La maison de l'emploi de Paris annonce dans ses statistiques 2013 des chiffres proches : 34 % des publics en insertion dans ses programmes ont moins de 26 ans, et 12 % plus de 50 ans. Plus du tiers des bénéficiaires en insertion dans les programmes Anru ont moins de 26 ans.

Tableau 12 : Situation des bénéficiaires avant l'entrée dans le dispositif

	AVE*	Anru
Jeunes de – 26 ans	33 %	39 %
Bénéficiaires RSA	25 %	23 %
Demandeurs d'emploi de longue durée	42 %	31 %
Demandeurs d'emploi de + 50 ans	4 %	5 %
Autres demandeurs d'emploi	17 %	
Reconnus travailleur handicapé	4 %	
Minimas sociaux hors RSA	2 %	2 %
Sous main de justice	0,5 %	

Source : AVE, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale ;

Source : Anru, « relogement, insertion, gestion de proximité au 30 juin 2015 »

*plusieurs statuts possibles dans les statistiques AVE

1.5.6.2 L'emploi offert par les clauses d'insertion

► Les contrats

La mise en œuvre des clauses d'insertion est globalement répartie par moitiés entre l'entreprise classique (embauche + intérim) et les SIAE. L'ensemble des dispositifs d'intérim (de droit commun et d'insertion) représente la moitié des heures d'insertion.

L'embauche directe (CDI et CDD) représente moins du tiers des mises en œuvre des clauses d'insertion. Mais ce chiffre peut monter par exemple à 55 % pour les marchés mis en œuvre en 2013 par la maison de l'emploi de Paris, et jusqu'à 84 % pour les marchés qu'elle a mis en œuvre pour l'Etat.

Tableau 13 : Modalités de réalisation des clauses d'insertion

	AVE (art 14 seul)	Anru
Embauche directe	32 %	25 %
Intérim classique	16 %	17 %
Intérim d'insertion	30 %	36 %
Ateliers et chantiers d'insertion	2 %	7 %
Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification	10 %	9 %
Entreprises d'insertion	3 %	4 %
Autres	7 %	2 %

Source : AVE, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale ;

Anru, « relogement, insertion, gestion de proximité au 30 juin 2015 »

14 % des contrats signés relèvent du droit commun (CDI et CDD), et 60 % sont des contrats d'insertion (CUI, CDDI, CTTI).

Tableau 14 : contrats mobilisés par les participants

CDI	4,5 %
CDD	9,5 %
Contrat de travail temporaire	19,4 %
Alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation)	6,2 %
Contrat unique d'insertion	8 %
CDD d'insertion	16,4 %
Contrat de travail temporaire d'insertion	35,7 %

Source : Alliance villes emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

Les contrats sont en moyenne brefs : 271 heures en moyenne pour les 33 840 contrats recensés par AVE en 2014 représentant 9 166 788 heures d'insertion. Ce qui représente moins de 8 semaines d'activité en moyenne par contrat. Ces contrats sont peu renouvelés : moins de 1,5 contrat par participant en 2014 selon AVE.

➤ Les métiers

Selon la consolidation 2014 d'AVE, 58 % des métiers occupés par les participants concernent le secteur de la construction, (bâtiment - 12 % - et travaux publics - 46 %), majoritairement dans les travaux et gros-œuvre.

23 % (17 % en 2013) des métiers occupés par les participants concernent le secteur des services à la personne et à la collectivité, principalement les métiers en lien avec le nettoyage, la propreté et l'environnement urbain.

La part des métiers de la construction baisse, celle des métiers de services progresse.

1.5.6.3 Le devenir des bénéficiaires

D'après la consolidation 2014 d'AVE, un tiers des bénéficiaires des clauses quitte le dispositif sur une « sortie active » (emploi, formation).

Tableau 15 : Motifs de fin de la période d'éligibilité aux clauses d'insertion

Sortie active	32 %
Dont	
<i>CDD</i>	11 %
<i>CDI</i>	8 %
<i>CDD intérim</i>	7 %
<i>Formation</i>	3 %
<i>Alternance</i>	1 %
<i>Contrat aidé</i>	2 %
<i>Création d'activité</i>	0 %
Fin de contrat clause	27 %
Abandon, déménagement, maladie	34 %
Changement de projet professionnel	5 %

Source : Alliance villes emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale, présentation mission

AVE a également tenté de connaître le parcours des bénéficiaires sur les deux ans que dure leur éligibilité aux clauses d'insertion. Ces chiffres sont à prendre avec grande réserve, dans la mesure où ils portent sur une base qui se réduit considérablement avec le temps, et où ne restent que les personnes encore actives dans le dispositif. Ils montrent cependant que moins de 20 % des bénéficiaires dont la situation est connue sont demandeurs d'emploi à 6, 12 ou 18 mois. L'Anru donne des chiffres proches, avec 21 % de demandeurs d'emploi à 6 mois et 27 % à 12 mois, sous les mêmes réserves méthodologiques. De façon convergente, AVE et l'Anru estiment à environ 35 % le nombre de bénéficiaires à 6, 12 et 18 mois en situation de travail de droit commun (CDI + CDD + intérim).

Tableau 16 : AVE, situation des bénéficiaires 6, 12 et 18 mois après l'entrée dans le dispositif

	à 6 mois	à 12 mois	à 18 mois
Contrat de Travail Temporaire	17 %	17 %	17 %
Contrat aidé	12 %	10 %	8 %
CDD Insertion	22 %	16 %	11 %
Formation	2 %	2 %	2 %
CDD	9 %	8 %	8 %
CDI	7 %	10 %	13 %
Alternance	8 %	8 %	4 %
Demandeur d'emploi	14 %	18 %	19 %
Contrat de Mise à Disposition	1 %	1 %	5 %
Contrat de Travail Temporaire d'Insertion	5 %	4 %	3 %
Création d'activité	0 %	0 %	0 %
Abandon, déménagement, maladie	4 %	6 %	10 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Alliance villes emploi, Consolidation nationale 2014 des résultats de la clause sociale

Bases : A l'entrée dans le dispositif : 19 399 personnes en 2013, 23 157 en 2014
 A 6 mois : 8569 personnes (44 % des entrants de 2013)
 A 12 mois : 6427 personnes (33 %)
 A 18 mois : 2463 personnes (13 %)

Les statistiques de l'Anru corroborent ces évolutions :

Tableau 17 : Anru, devenir des bénéficiaires à 6 et 12 mois

	6 mois après le 1 ^{er} contrat	12 mois après le 1 ^{er} contrat
Intérim	23 %	20 %
Contrat aidé	3 %	3 %
Contrat d'insertion	17 %	13 %
Formation	3 %	3 %
CDD	9 %	8 %
CDI	6 %	9 %
Alternance	8 %	7 %
Demande d'emploi	23 %	28 %
Autre situation	8 %	9 %

Source : Anru, Insertion, gestion de proximité, relogement, les chiffres au 30 juin 2015

Bases : A l'entrée dans le dispositif : 58300 bénéficiaires depuis le début du programme Anru
 A 6 mois : 34374 bénéficiaires (59 % des entrants)
 A 12 mois : 25847 bénéficiaires (44 %)

1.5.7 Un dispositif qui peine à changer d'échelle

Les modalités de mise en œuvre des clauses d'insertion sont stabilisées autour d'un modèle qui se retrouve de façon continue, d'année en année, dans les statistiques :

- des hommes très majoritairement ;
- sur des métiers techniques ;
- un tiers de sortie à l'emploi durable ;
- des contrats brefs.

Cette forme de maturité du dispositif est incontestablement un acquis des dix dernières années et le fruit du travail et de l'engagement des pionniers des clauses d'insertion.

Pour autant, la volonté politique de développer le dispositif, la chute de l'investissement public dans le BTP, l'enjeu de féminisation des publics, la nécessité de construire des parcours d'insertion longs et qualitatifs pour un meilleur accès à l'emploi sont insuffisamment pris en compte dans les formes actuelles de mise en œuvre des clauses d'insertion.

2 LES FAIBLESSES DE L'ANIMATION NATIONALE ET LE MANQUE DE MOYENS CONSACRES A LA MISE A DISPOSITION DES ACHETEURS PUBLICS D'UNE EXPERTISE SPECIFIQUE CONTRIBUENT A L'INSUFFISANCE DES RESULTATS

Les acheteurs publics ont l'obligation de s'interroger, dès la définition des besoins, sur les objectifs de développement durable qui peuvent être portés par leurs marchés et, partant, sur la possibilité d'y insérer des clauses sociales. Mais ils n'ont pas d'obligation de résultats. Or le passage à l'acte impose des contraintes qu'un acheteur public ne peut accepter que s'il est persuadé de l'intérêt du dispositif, s'il possède la volonté de l'utiliser et s'il peut mobiliser les compétences nécessaires pour réussir, pour chaque marché, à mettre en relation les entreprises et les personnes éloignées de l'emploi, soit directement, soit via des opérateurs spécialisés.

Les défauts d'information et de mobilisation des acheteurs publics ou le manque d'appui concret à la réalisation des clauses sociales, marché par marché, ont pour effet de dissuader les acheteurs d'y recourir. Les acheteurs publics poursuivent simultanément plusieurs objectifs : moindre coût, qualité de la prestation, délais de réalisation, autres aspects du développement durable, sollicitation des PME, promotion de l'innovation... La crainte de s'engager dans des procédures qu'ils ne maîtrisent pas, d'encourir des risques juridiques en ce qui concerne l'égalité de traitement des candidats, d'allonger les délais ou d'augmenter les coûts peut les décourager.

Une animation nationale et locale particulièrement volontariste est indispensable à la réussite concrète de la politique des clauses sociales, d'autant que les acheteurs publics sont nombreux, de tailles diverses, isolés ou regroupés au sein de réseaux, couvrant des secteurs différents, et que les situations locales économiques et de l'emploi sont contrastées. L'information et l'animation doivent de plus, pour être efficaces, irriguer non seulement les acheteurs publics mais également les autres acteurs impliqués : entreprises, organismes du service public de l'emploi, SIAE...

Au regard des conditions susceptibles de favoriser le développement des clauses sociales dans les marchés publics, la mission a constaté les faiblesses de l'animation nationale de l'Etat et le manque de moyens consacrés à la mise à disposition des acheteurs publics d'une expertise spécifique, malgré l'implantation nationale du réseau de facilitateurs piloté par l'association Alliance villes emploi.

2.1 Les faiblesses de l'animation nationale de l'Etat

Tout en disposant de son propre réseau d'acheteurs, l'Etat est le régulateur des clauses sociales pour l'ensemble des acheteurs publics. Il met en place le cadre juridique, élabore et rend publiques des statistiques et assigne des objectifs partagés, en cohérence avec les politiques européennes. Plusieurs faiblesses affectent l'exercice de ses missions.

2.1.1 Des administrations d'Etat insuffisamment coordonnées et aux actions inconstantes

2.1.1.1 Les faiblesses de l'Etat dans son rôle de régulateur des clauses sociales pour tous les acheteurs publics

Les clauses sociales relèvent de trois politiques publiques conduites par des services de l'Etat distincts, qui doivent œuvrer de manière complémentaire : la commande publique, les politiques de l'emploi et du développement durable.

La direction des affaires juridiques des ministères économique et financier (DAJ), la direction des achats de l'Etat (DAE), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et le commissariat général au développement durable (CGDD) sont les quatre services principalement chargés de les mettre en œuvre, la DAJ ayant un rôle essentiel dans la rédaction des textes et moins opérationnel ensuite, si l'on excepte la production des statistiques de l'observatoire économique de l'achat public qui lui est rattaché.

La déléguée interministérielle au développement durable puis le commissariat général au développement durable ont été chargés du suivi des plans annuels d'action ministériels « Etat exemplaire » instaurés par la circulaire du 3 décembre 2008. En ce qui concerne les clauses sociales, les ministères devaient établir des indicateurs plus précis que le seul pourcentage de marchés comportant des clauses. Ces indicateurs ont été enrichis par des circulaires successives, de 2008 à 2012. Trois bilans des plans d'action ministériels ont été établis pour les exercices 2009, 2010 et 2011. Le bilan 2011 comprend le nombre d'heures d'insertion. Mais l'exercice a été interrompu. Aucun bilan n'a plus été produit depuis 2012, tandis que l'objectif de 10 % de marchés devant comporter des clauses sociales demeurait. Aucune circulaire du Premier ministre ne l'a rappelé après celle du 2 mai 2012, jusqu'à celle du 17 février 2015.

Les clauses sociales occupent désormais une place secondaire dans les préoccupations de développement durable. L'instruction du Premier ministre du 17 février 2015 relative au plan d'action interministériel « Administration exemplaire » pour l'environnement 2015-2020 cible ainsi de manière prioritaire les principaux impacts en matière environnementale du fonctionnement de l'administration (économies d'énergie, mobilité durable, économies de ressources et réduction de déchets, préservation de la biodiversité), les aspects sociaux et sociétaux étant présentés comme complémentaires. Les indicateurs relatifs aux clauses sociales sont simplifiés, puisqu'ils sont réduits au pourcentage de marchés de 90 000 € HT et plus comprenant au moins une disposition sociale, soit un alignement sur l'indicateur brut de l'OEAP.

La même circulaire du 17 février 2015 renvoie cependant au plan national pour les achats publics durables, qui fixe à l'Etat²⁵ l'objectif de passer de 3 % de marchés comportant une clause sociale en 2013 à 25 % en 2020. Cet objectif d'une multiplication par 8 en 7 ans est particulièrement ambitieux si l'on se réfère à l'expérience de la première circulaire Etat exemplaire de 2008, dont l'objectif de 10 % est loin d'être atteint.

²⁵Comme aux autres donneurs d'ordre

Une différence d'importance apparaît dans les objectifs de marchés comportant des dispositions sociales, affichés par le CGDD et le SAE. Dans un document de mars 2014 intitulé « Les achats de l'Etat et de ses établissements publics, Objectifs et indicateurs, guide de la mesure des résultats », validé par le conseil d'orientation du SAE, le SAE vise à l'horizon 2020 un objectif de 15 % de marchés de l'État et de ses établissements publics supérieurs à 90 k€, loin de l'objectif de 25 % du PNAAPD.

Ce traitement des clauses sociales s'accompagne d'une faible implication des services du ministère du travail, notamment la DGEFP, dans les nombreux chantiers du plan d'action très complet qui constitue la deuxième partie du PNAAPD 2015-2020, qui s'adresse à l'ensemble des acheteurs publics. Ce plan compte trois axes, onze chantiers visant douze objectifs et cinquante-cinq actions (annexe 9). Pour chaque action, le plan décrit les objectifs et les porteurs au sens des entités en charge de l'action. La plupart des actions sont transversales et intéressent donc les clauses sociales comme les autres aspects du développement durable. Le CGDD apparaît systématiquement comme porteur de chaque action, conjointement avec le SAE dans vingt-cinq actions, la DGOS dans neuf actions et la DAJ-OEAP dans six actions. La DGEFP n'est jamais mentionnée. Pour l'action 4.2 « Facilitation des clauses sociales », sont cités « Les ministères sociaux » sans plus de précision. Ils ne figurent pas explicitement dans des chantiers ou des actions pour lesquels leur expertise et l'implantation territoriale de leurs services seraient précieuses, notamment le chantier 3 et l'action 3.2 : « Actions de sensibilisation à destination des décideurs et des élus locaux plus particulièrement », le chantier 10 et l'action 10.1 : « créer un comité de suivi inter-administrations pérenne, chargé du suivi de la mise en œuvre des actions du plan en 2015, et de l'évaluation des résultats » et l'action 10.4 : « Coordonner et agréger les enquêtes sur les trois administrations publiques pour suivre les résultats nationaux. »

Parallèlement, la mission n'a pas identifié d'impulsion marquante sous le timbre de la DGEFP à destination de l'ensemble des acteurs de l'insertion concernés par le développement des clauses sociales.

Cette sous-implication du ministère du travail est illustrée par le décret du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat. Le service des achats de l'Etat était doté d'un conseil d'orientation chargé d'arrêter les orientations générales de la politique d'achat de l'Etat et de ses établissements publics, composé de représentants des ministères et du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle. Ce conseil d'orientation disparaît au profit d'une conférence des achats de l'Etat, présidée par le secrétaire général du Gouvernement, qui délibère des grandes orientations de la politique des achats de l'Etat. Alors que l'objectif de 25 % fixé par le PNAAPD appelle une mobilisation importante, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle n'est pas membre de cette conférence.

La DGOS est associée au plan. Cependant, les actions dont elle est porteuse ne sont pas les plus efficaces pour favoriser l'émergence des clauses sociales dans les marchés des hôpitaux, qui privilégient jusqu'à présent les clauses environnementales, susceptibles de leur permettre de concilier les impératifs d'économies et les objectifs du PNAAPD. Une action plus efficace consisterait à inscrire la réalisation d'un pourcentage de clauses sociales comme un des objectifs du programme Phare.

2.1.1.2 Les faiblesses de l'Etat dans l'animation de ses propres services

Le manque de coordination et l'inconstance des actions s'observent aussi dans l'animation des services de l'Etat. Deux administrations sont principalement concernées : le service des achats de l'Etat et la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle. Leur action commune et complémentaire est indispensable pour optimiser les clauses sociales dans les marchés publics. Elles disposent de services déconcentrés, les CMRA pour le SAE et les Direccte pour la DGEFP. Or l'examen des circulaires des deux directions montre la faiblesse de leur coordination.

En février 2010, le service des achats de l'Etat a conclu une convention avec l'association Alliance villes emploi centrée sur l'intervention de facilitateurs. La DGEFP n'a pas été associée à la convention, alors que la partie du financement des facilitateurs par l'Etat provenait du conventionnement par les Direccte des maisons de l'emploi et qu'une autre partie était assurée par le Fonds social européen (maisons de l'emploi et Plie). Cette anomalie n'a été corrigée que dans la convention suivante, conclue en novembre 2013.

Ce n'est que le 7 juillet 2011 qu'une lettre commune des responsables du SAE et de la DGEFP a rappelé la démarche initiée par la circulaire du 3 décembre 2008 et incité les services déconcentrés à développer le recours aux clauses sociales, en énumérant les outils disponibles et notamment le guide « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées ».

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle a adressé le 7 mai 2010 une lettre aux services extérieurs relative à la « mise en œuvre d'un programme national d'accompagnement de l'offre d'insertion ». Ce plan visait à faciliter l'accès des SIAE aux marchés publics, soit directement soit en partenariat avec des entreprises classiques, en s'appuyant sur les clauses sociales. Des référents IAE devaient être désignés dans les Direccte, chargés de la mise en œuvre du plan. Les référents ont été formés par Avise, opérateur retenu par la DGEFP. Les objectifs étaient ambitieux et de nature à développer les clauses sociales dans les marchés publics, au bénéfice des SIAE. Un document conjoint au SAE et à la DGEFP a ensuite précisé les rôles respectifs des CMRA du SAE, des référents IAE des Direccte et des facilitateurs dans la mise en œuvre des clauses sociales. La convention SAE/DGEFP/AVE de novembre 2013 mentionne encore les référents IAE. Or, faute d'animation de leur réseau et d'instruction de la DGEFP, ceux-ci n'existent plus dans les services. D'autres priorités ont absorbé les effectifs.

2.1.2 Un appareil statistique pauvre qui ne favorise pas le pilotage de la politique d'insertion des bénéficiaires au moyen des clauses sociales

La mise en œuvre des objectifs ambitieux affichés par l'Etat dans le PNAAPD nécessite un pilotage actif qui doit s'appuyer sur une connaissance des résultats. Or aucun dispositif d'observation ne permet aujourd'hui d'avoir une vision exacte des résultats d'insertion obtenus grâce aux clauses sociales.

2.1.2.1 Les statistiques sur les clauses sociales sont nombreuses mais incomplètes

Il n'existe pas de dispositif statistique exhaustif sur les clauses sociales. Plusieurs sources sont disponibles, toutes partielles. Dans l'ensemble, les statistiques sur ce sujet sont fragiles, car très dépendantes de leurs conditions de production. La mission estime cependant possible, en croisant les sources, d'en tirer des tendances générales.

➤ Le recensement annuel de l'OEAP

L'OEAP, seule source englobant la quasi-totalité des acheteurs publics, établit des statistiques à partir des contrats d'achats publics, du côté des donneurs d'ordres. Son outil de recueil est conçu pour être exhaustif pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics, au dessus de 90 000 €. Son recensement des clauses sociales reprend à la fois les clauses d'insertion et celles qui sont destinées aux personnes en situation de handicap²⁶. Il repose techniquement sur une case cochée ou non, qui est une source de sous estimation. Dans son rapport sur les résultats achats obtenus par les services de l'Etat et ses établissements publics en 2013, le SAE indique que, s'agissant des clauses sociales et environnementales : « *Il y a lieu de penser que les résultats pour 2014 sont supérieurs aux chiffres obtenus via l'indicateur OEAP* ».

Les statistiques de l'OEAP se limitent au pourcentage de marchés avec clauses sociales et ne comportent pas d'indicateurs plus précis, comme celles que prévoyaient les circulaires du Premier ministre sur l'Etat exemplaire et en particulier le nombre d'heures d'insertion réalisées.

➤ Les chiffres « relogement, insertion, gestion de proximité » de l'Anru

Ils sont par structure sectoriels, mais complets et précis pour le secteur déterminé. La charte nationale d'insertion de l'Anru impose aux maîtres d'ouvrage bénéficiant de subventions de l'agence de réserver à l'insertion des habitants des ZUS 5 % des heures travaillées dans les marchés liés aux investissements, et 10 % des emplois créés dans le cadre de la gestion du quartier et des équipements. L'Anru publie le nombre d'heures d'insertion depuis le début de son activité (23,6 millions au 30 juin 2015), la répartition des articles du code des marchés publics utilisés, la typologie des bénéficiaires et leur devenir.

➤ La consolidation nationale par Alliance villes emploi des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi

La consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi est publiée par l'association Alliance villes emploi (AVE). La dernière édition publiée porte sur l'année 2014.

155 structures (sur 275 au total dans le réseau AVE au 1er juin 2014) employant 195 facilitateurs (sur un total de 330 dans le réseau AVE au 1er juin 2014) ont contribué à la remontée des données compilées dans la consolidation 2014 de AVE. 91 % de ces structures sont des maisons de l'emploi ou des Plie ; 8 % des communes ou communautés d'agglomération ; 1 % des départements.

La consolidation du réseau AVE reprend principalement des clauses sociales initiées par les collectivités locales et leurs satellites (80 %), qui ont pour point commun d'avoir recours à un facilitateur.

²⁶ Le guide du recensement économique de l'achat public précise : « Une clause sociale est une clause dont l'acheteur a eu l'initiative ou qui a été imposée par une disposition législative ou réglementaire. En pratique, il convient donc de cocher la case prévue à cet effet si :

- l'objet du marché (article 5 du CMP) comporte une dimension sociale. Exemple : « prestation de services réservée à des structures employant des handicapés », ou si cet objet donne lieu à l'inscription d'au moins une clause contractuelle dans le marché.

- la dimension sociale est prise en compte dans les spécifications techniques (article 6 du CMP). Exemple : « le matériel doit être adapté à une utilisation par une personne handicapée ».

- la dimension sociale est prise en compte dans les conditions d'exécution du contrat, qui comportent au moins une clause sociale, comme l'insertion par l'activité économique (article 14 du CMP) ou le recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15 du CMP) Cette information ne concerne pas les critères sociaux éventuellement utilisés pour juger et classer les offres (article 53 du CMP), si leur utilisation n'a pas pour conséquence d'entraîner l'inscription d'au moins une clause dans le contrat. »

Elle recense, en utilisant le logiciel « ABC clauses » mis à disposition des facilitateurs, les marchés au premier euro, sans montant minimal. 78 % des marchés recensés sont d'un montant inférieur à 100k€, 19 % de 100k€ à 1M€, 3 % de plus de 1M€. Les clauses d'insertion recensées en 2014 par AVE ont permis de produire 9 millions d'heures de travail

➤ Les bilans établis par les donneurs d'ordres

Il existe de nombreux bilans établis par des donneurs d'ordre ou pour leur compte. Celui de la maison de l'emploi de Paris reprend ses interventions comme facilitateur pour les administrations centrales de l'Etat, la Région Ile de France, la Ville et le Département de Paris. Elle publie des bilans pour chacun de ces donneurs d'ordre. Au total, les marchés traités par la maison de l'emploi de Paris ont représenté 473 000 heures d'insertion en 2013.

➤ Un exemple de bilan régional : le Nord-Pas-de-Calais

La maison de l'emploi Lille-Lomme-Hellemmes consolide annuellement les statistiques des facilitateurs des maisons de l'emploi et Plie sur l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais. En 2015, 2774 salariés en insertion ont travaillé 1,275millions d'heures.

2.1.2.2 Le système d'information ne favorise pas le pilotage des clauses sociales

Les statistiques existantes ne couvrent pas de façon cohérente l'ensemble des clauses sociales.

Les clauses sociales sont mises en évidence par deux productions statistiques à visée nationale, celles de l'OEAP et d'AVE, et par des statistiques à visée monographique de maîtres d'ouvrage. Les deux principaux producteurs de statistiques ont des champs et des angles différents, bien qu'ils se recoupent partiellement.

La consolidation d'AVE part de l'activité des facilitateurs, pour des contrats comportant des clauses sociales d'insertion²⁷, et pour des maîtres d'ouvrage qui se sont adressés à eux, soit à 80 % dans le champ des collectivités locales. 78 % des contrats recensés par AVE sont d'un montant inférieur à 100k€. Le recensement de l'OEAP part des marchés passés par les donneurs d'ordre et inclut les marchés réservés aux travailleurs handicapés.

Tableau 18 : Typologie des statistiques nationales disponibles

	Montant des marchés principalement recensés	Donneurs d'ordre principaux	Clauses sociales	Facilitateurs
OEAP	Au dessus de 90k€	Etat et collectivités locales	Insertion et handicap	Avec et sans
AVE	Majoritairement au dessous de 100 k€	Collectivités locales	Insertion	Avec

Source : Lettre de l'OEAP, Consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi AVE, présentation mission

²⁷ Les actions recensées au titre du handicap, article 15, sont très marginales

Ces spécificités étant posées, il reste des interrogations sur la cohérence des statistiques. A titre d'exemple, l'examen des chiffres de l'OEAP et d'AVE conduit à une estimation du simple au double sur des périmètres proches. La consolidation 2014 d'AVE repose sur 26 983 marchés comportant une clause d'insertion, dont 22 % supérieurs ou égaux à 100k€. Soit de l'ordre de 6000 marchés de 100k€ et plus, pour la seule activité des 155 organismes ayant participé à recensement d'AVE. En regard, l'OEAP recense en 2013 pour la catégorie collectivités territoriales 34 452 marchés supérieurs à 90k€, dont 10,2 % comportent une clause sociale. Soit de l'ordre de 3500 marchés, pour une catégorie qui comprend, outre les collectivités locales au sens de la Constitution et leurs satellites (EPCI, HLM...), les hôpitaux et les organismes de sécurité sociale.

Pour approcher le nombre total de marchés avec clause d'insertion, il est possible de mixer les approches de l'OEAP et d'AVE. Si l'on considère comme plus fiables les chiffres d'AVE en dessous de 100k€, et les chiffres de l'OEAP au dessus de 90k€, en acceptant une marge d'erreur liée à la différence de seuils, et en rappelant que la base de remontée d'information d'AVE est partielle, on peut considérer, en ordre de grandeur, qu'il y aurait au minimum 25 000 marchés avec une clause d'insertion, répartis à 4/5 de « petits » marchés et 1/5 de « gros » marchés.

Les données disponibles, à l'exception de celles produites par l'Anru pour son domaine d'intervention, ne favorisent pas le pilotage national des clauses sociales, entendu au sens d'une politique visant à insérer des personnes éloignées de l'emploi. Elle ne renseigne ni sur les moyens juridiques mobilisés, ni sur le nombre d'heures d'insertion réalisées, ni sur la typologie des bénéficiaires, ni sur le devenir de ceux-ci.

2.1.3 Les imprécisions du cadre juridique

Le droit relatif aux clauses sociales est essentiellement le droit de la commande publique valant pour le développement durable. Il n'a pas vocation à définir de manière précise les modalités d'exécution.

Cependant, la pratique des clauses sociales fait apparaître des questions importantes auxquelles il convient de répondre pour éviter de maintenir les acheteurs publics et les entreprises candidates dans une insécurité juridique.

C'est pour cela que la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a réuni un atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique qui a livré, dès juillet 2007, la première version d'un guide régulièrement actualisé ensuite. Cependant ce guide ne couvre pas aujourd'hui la totalité des sujets posant question. Alliance villes emploi a ainsi éprouvé le besoin de combler les lacunes recensées en rédigeant « *le recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi* » diffusé en décembre 2014. L'éditorial affirme que le recueil, issu des travaux d'un groupe auquel des représentants de l'Etat ont participé, « a pour ambition de constituer le socle de référence de la mise en œuvre du dispositif de la clause sociale, là où le cadre réglementaire demeure silencieux ». D'une manière surprenante, et alors que le président de l'atelier sur les aspects sociaux de la commande publique est cité comme membre du groupe de travail, le guide produit par l'atelier n'est pas mentionné bien qu'il s'agisse du document de référence en matière de recommandations pour la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics, publié sous le timbre de la DAJ des ministères financiers.

Le recueil aborde huit sujets :

- Les publics éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi ;
- La globalisation des heures d'insertion dans le cadre d'une clause sociale d'insertion (condition d'exécution du marché) ;
- Les clauses sociales d'insertion et les structures d'insertion par l'activité économique ;
- La durée de l'éligibilité des publics et la comptabilisation des heures d'insertion ;
- L'utilisation du critère « des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté » ;
- Les modalités d'exécution et de suivi des clauses sociales d'insertion ;
- Le facilitateur, les prescripteurs et les partenaires emploi/insertion ;
- Se diversifier dans la mise en œuvre des clauses sociales d'insertion.

Parmi ceux-ci, certains sont traités dans le guide de l'atelier, d'autres ne le sont pas, en particulier ceux relatifs à la globalisation des heures d'insertion dans le cadre d'une clause sociale d'insertion (condition d'exécution du marché) et à la durée de l'éligibilité des publics et la comptabilisation des heures d'insertion. Ces deux sujets ont été régulièrement soulevés par les interlocuteurs de la mission, notamment les entreprises, qui souhaitent être rassurées sur les règles à appliquer pour ne pas encourir de pénalités. A la demande de la mission, la DAJ a fait connaître sa position (annexe 10).

L'appropriation progressive par les acheteurs publics des clauses sociales et les modifications récentes intervenues dans le droit de la commande publique vont susciter de nouvelles questions. La profusion des guides et autres recueils qui prétendent y répondre risque d'obscurcir la compréhension des différents acteurs si l'Etat n'indique pas sans ambiguïté la solution à retenir. Il est sans doute préférable de ne pas multiplier les règles juridiques et de demeurer dans l'édition de recommandations plus souples. L'atelier de réflexion sur les aspects de la commande publique présente l'intérêt de réunir la plupart des acteurs concernés et de fonctionner sur un mode consensuel. Il est souhaitable qu'il se prononce sur les questions encore non résolues, s'empare des nouvelles et produise chaque année une version actualisée de son guide qui lèvera les ambiguïtés et évitera la production de documents concurrents, d'une légitimité moindre. Cette version annuelle pourrait ensuite être diffusée à tous les acheteurs publics par circulaire conjointe des directions d'administration centrale concernées.

2.1.4 Des coordinations régionale et par bassin non encadrées nationalement

Les interlocuteurs de la mission ont tous affirmé que la mise en œuvre de la clause d'insertion nécessite une connaissance fine des territoires, des capacités des entreprises et des besoins des populations. La clause sociale est un outil du développement économique local et de l'insertion.

Les acheteurs publics peuvent agir en ordre dispersé et obtenir des résultats. Cependant, l'optimisation des potentialités de la clause sociale est obtenue par le partage des informations et l'harmonisation des pratiques entre les acteurs.

Les deux échelons territoriaux qui ont de ce point de vue un sens sont la région et la zone d'emploi. Le partage des informations et des pratiques entraîne de nombreuses conséquences positives :

- la visibilité de la commande publique pour les entreprises, les SIAE et les différents acteurs de l'insertion, si les acheteurs publics font paraître sur une plateforme la totalité des marchés programmés et leurs exigences en matière de clauses sociales. Cela permet aux acteurs de se positionner en sachant par avance les possibilités ouvertes ;
- la mutualisation des heures d'insertion entre plusieurs marchés souscrits par une entreprise ;

- la construction de parcours d'insertion pour les publics bénéficiaires, qu'un seul marché ne permet pas ;
- le dimensionnement de l'expertise nécessaire au niveau du territoire, région et zone d'emploi, pour gérer les clauses sociales ;
- la connaissance des experts disponibles, avec une carte précise des facilitateurs présents dans chaque zone d'emploi ;
- la connaissance pour les donneurs d'ordre des capacités des entreprises du territoire à intégrer de nouveaux collaborateurs répondant aux critères des clauses d'insertion. Dans une conjoncture de crise, les représentants de certains secteurs ont attiré l'attention de la mission sur le paradoxe qui consisterait à ne pas renouveler des personnels compétents en place pour satisfaire la clause sociale ;
- l'unité du discours des maîtres d'ouvrage sur un territoire. Les représentants des entreprises rencontrés par la mission ont dénoncé les exigences parfois différentes des maîtres d'ouvrage en matière de clauses sociales, qui compliquent le travail de l'entreprise.

Le besoin de coordination locale est fort. Or aucune instruction nationale de l'Etat n'a organisé ces coordinations régionales ou de zone d'emploi, pourtant de nature à favoriser le développement des clauses sociales. L'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoit la conclusion dans chaque région d'une convention entre le représentant de l'Etat et des organismes qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics, mais elle n'organise pas la coordination de tous les acteurs.

Les circulaires de la DGEFP et du SAE n'ont quant à elles jusqu'à présent envisagé une coordination partielle qu'entre les seuls acheteurs de l'Etat et les facilitateurs.

De nombreuses initiatives locales ont pallié le manque d'instructions nationales : en Île-de-France, sous l'impulsion de la Direccte et du conseil régional, un ambitieux projet de coordination entre les acheteurs publics a été conçu. Dans d'autres endroits, la région a pris l'initiative. Mais faute de directives, ces initiatives restent localisées et ne bénéficient pas de la mise en commun des expériences et des réussites.

2.1.5 Une finalité d'insertion des publics insuffisamment caractérisée

Les personnes éligibles aux clauses sociales sont définies de manière non limitative et les objectifs sont posés en termes de pourcentage de marchés devant comporter des clauses. L'accent n'est pas mis sur la finalité du dispositif, l'insertion pérenne, ni sur les conditions susceptibles d'atteindre cet objectif. Les faiblesses de l'animation par l'Etat, à la fois dans son rôle de régulateur pour tous les acheteurs publics et vis-à-vis de ses propres services, le peu de fiabilité des statistiques disponibles sur l'achat public et l'inexistence d'un système d'information permettant de piloter les clauses sociales, les imprécisions non levées du cadre juridique, l'absence d'incitations à des coordinations régionales et par bassin et les interrogations demeurant sur les démarches d'insertion poursuivies sont de puissants freins au développement des clauses sociales.

A cela s'ajoute le manque de moyens consacrés à l'offre d'appui, qui fragilise le dispositif.

2.2 Le manque de moyens consacrés à la mise à disposition des acheteurs publics d'une expertise spécifique, malgré l'implantation du réseau d'Alliance villes emploi, fragilise la mise en œuvre des clauses sociales

La mise en œuvre des clauses sociales exige la compétence particulière des « facilitateurs ». L'association Alliance villes emploi (AVE) anime le réseau le plus important de facilitateurs, mais celui-ci répond imparfaitement aux besoins des acheteurs publics. Le manque de moyens consacrés au financement des facilitateurs, notamment par l'Etat, et le positionnement quasi-exclusif de ceux-ci auprès des maisons de l'emploi et des Plie fragilisent la réalisation des clauses sociales.

2.2.1 Le caractère indispensable d'une expertise spécifique pour inclure des clauses sociales dans les marchés

La mise en œuvre des clauses sociales exige une compétence particulière. Les acheteurs publics qui ont eu la volonté d'utiliser les clauses sociales ont rapidement ressenti la nécessité d'une intervention d'un expert, baptisé « facilitateur », capable de mettre en relation les acheteurs, les entreprises et les publics éloignés de l'emploi.

Le guide élaboré par l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique, sous l'égide de la DAJ, dans sa version d'octobre 2015, définit le rôle des facilitateurs :

« Les facilitateurs sont des intermédiaires incontournables... »

... entre les acheteurs, les entreprises, les organismes et structures de l'insertion et les publics. Ils appartiennent au service public local de l'emploi et sont présents dans les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (Plie) et les maisons de l'emploi (MdE). Leur rôle est d'accompagner et d'assister les intervenants dans la mise en place des clauses sociales. En fournissant un appui aux collectivités publiques, mais aussi aux entreprises candidates, les facilitateurs sont le point de passage incontournable de la mise en œuvre des clauses sociales.

En amont de la passation du contrat, les facilitateurs assistent les acheteurs pour la définition et la rédaction des clauses sociales. Au fait du terrain, ils aident à l'identification des contrats pouvant intégrer des clauses sociales, et à la définition de la nature et du niveau pertinents des exigences formulées aux entreprises candidates.

Les facilitateurs assistent très concrètement les entreprises soumissionnaires ou titulaires dans la mise en œuvre des clauses sociales du marché, en les aidant à identifier les publics et en les orientant vers les solutions disponibles : embauche directe, appel à des structures de l'insertion par l'activité économique, possibilités de sous-traitance ou de cotraitance avec des entreprises d'insertion de tous les publics éloignés de l'emploi (dont les Entreprises d'Insertion, les Entreprises Adaptées et les Etablissements et Services d'Aides par le Travail (ESAT)). Cette offre de services des facilitateurs est une sécurité qui permet à toute entreprise de construire son offre en répondant strictement à la clause sociale du marché. Le rôle du facilitateur se limite cependant strictement à cet appui technique. Il est tenu à la confidentialité la plus stricte sur les informations, concernant l'entreprise ou son offre, qui pourraient être portées à sa connaissance. Il intervient également lors de la mise au point du marché.

En aval de la passation du contrat, les facilitateurs aident tout au long du contrat les cocontractants dans le suivi et le contrôle de la clause. Il évalue qualitativement et quantitativement la mise en œuvre de la clause sociale par l'entreprise. Les facilitateurs fédérés par Alliance villes emploi utilisent le logiciel commun 'ABC Clause' qui leur permet, de plus, de produire des analyses affinées de l'impact des clauses sociales. »

Cette définition est corroborée par de nombreux écrits officiels. Ainsi la lettre de la DGEFP et du SAE adressée le 7 juillet 2011 aux préfets de région affirme-t-elle que « *les facilitateurs présents dans les Plie et les maisons de l'emploi appuient les acheteurs publics pour les aider à introduire dans leurs marchés des clauses sociales adaptées et à suivre l'exécution de ces marchés.* ». La note du directeur du SAE du 21 octobre 2014 destinée aux responsables ministériels des achats et aux chefs de mission régionale achats les qualifie de « *clé de voûte du dispositif des clauses d'insertion* ».

Les enquêtes menées par la mission auprès des acteurs locaux ont confirmé le caractère indispensable des facilitateurs pour conclure des marchés incluant des clauses sociales :

A la question : « *Dans le contexte local, les facilitateurs sont-ils indispensables et pour quelles missions ?* », les chefs de mission régionale achats répondent très majoritairement de manière positive pour la quasi-totalité des missions :

Tableau 19 : Avis des CMRA sur le caractère indispensable des facilitateurs

Questions	Oui	Non	Pas de réponse
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	10		1
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	10		1
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	10		1
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	10		1
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	10		1
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	9		2
« Expérimentation » de la clause d'insertion sociale dans des nouveaux segments d'achat ?	6		5

Source : Enquête Igas/SAE auprès des CMRA

- Les réponses des acheteurs des collectivités territoriales sont concordantes, puisque 7 sur 9 d'entre eux estiment également les facilitateurs indispensables pour conclure des marchés avec clauses sociales (annexe 4) ;
- 75 % des ET et ETTI consultées par la fédération des entreprises d'insertion considèrent que le facilitateur est un élément clé de la réussite de la clause (cf. pièce jointe 3).

Ce consensus s'observe aussi dans les publications rédigées sur les clauses sociales, qu'elles émanent d'Avise, de l'ObsAR, du CGET, de l'Ucanss, de Pôle emploi, de l'Ugap ou d'autres organismes ou collectivités. La clause sociale nécessite des compétences spécifiques et du temps de travail pour mettre en relation l'acheteur public, les entreprises ordinaires ou d'insertion par l'activité économique et les publics bénéficiaires, en respectant les règles de la commande publique.

2.2.2 Le rôle aujourd'hui prépondérant de l'association Alliance villes emploi dans l'animation, la professionnalisation et la structuration du réseau des facilitateurs

L'association Alliance villes emploi réunit des élus dont les collectivités portent des Plie et des maisons de l'emploi. Depuis 1994, les Plie et, à partir de 2005, les maisons de l'emploi se sont engagés dans la mobilisation et l'accompagnement des donneurs d'ordre dans l'inscription, la mise en œuvre et l'évaluation des clauses sociales d'insertion dans leurs marchés publics.

L'association a contribué à implanter sur le territoire le réseau des facilitateurs et s'est imposée comme un acteur majeur des réflexions et des actions conduites sur le développement des clauses sociales. Pour cela, elle a noué de nombreux partenariats. AVE a défini des objectifs et mène des actions pour structurer et professionnaliser le réseau de facilitateurs qu'elle met à la disposition des acheteurs publics.

2.2.2.1 Les objectifs poursuivis par Alliance villes emploi

Alliance villes emploi met en œuvre, depuis septembre 2009, une animation nationale et territoriale des facilitateurs des clauses sociales dont les objectifs²⁸ sont :

- *« impulser l'animation des facilitateurs des clauses sociales des maisons de l'emploi, des Plie et de certaines intercommunalités sur la thématique de l'ingénierie des clauses sociales, inscrites dans les marchés publics des collectivités territoriales et de l'Etat,*
- *professionnaliser les facilitateurs des clauses sociales,*
- *poursuivre le développement et la coordination des guichets uniques territoriaux de la clause développés par les Plie et les maisons de l'emploi,*
- *favoriser l'homogénéisation des interventions sur tous les territoires,*
- *mieux prendre en compte les préoccupations territoriales dans la mise en œuvre des clauses sociales,*
- *développer des offres de services coordonnées en matière d'ingénierie des clauses sociales par les maisons de l'emploi et les Plie sur les territoires,*
- *évaluer qualitativement et quantitativement l'évolution de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics,*
- *apporter aux pouvoirs publics des propositions de rédaction de protocoles d'action en matière de clauses sociales. »*

2.2.2.2 Les actions menées par AVE pour animer, structurer et professionnaliser le réseau des facilitateurs et proposer ses services aux acheteurs publics

L'animation nationale d'AVE se traduit par l'élaboration et la mise à disposition sur son site Internet de nombreuses publications accessibles à tous :

- *Recueil des fondamentaux de la Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi,*
- *Clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi et politique de la ville,*
- *Référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique,*
- *Rapports annuels de consolidation des données transmises par les facilitateurs du réseau,*
- *Annuaire des facilitateurs.*

Alliance villes emploi réserve à ses adhérents des outils spécifiques de nature en particulier à connaître les bonnes pratiques et s'en inspirer. L'association dispense des formations et organise régulièrement des rencontres régionales et nationales.

²⁸ Extraits de la consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi établie par AVE pour l'année 2014

AVE a facilité le développement d'un logiciel de gestion des clauses sociales afin d'établir des consolidations des résultats enregistrés. Le logiciel a été installé dans les Plie en 2011. C'est au moyen de cet outil que des statistiques nationales ont été produites à partir de 2013. Un autre logiciel a ensuite été mis à la disposition des maîtres d'ouvrage. Il a vocation à permettre à un maître d'ouvrage de communiquer des informations sur ses marchés aux facilitateurs qui travaillent en partenariat avec lui et aux facilitateurs de pouvoir transférer des données à ce maître d'ouvrage. Son implantation locale exige l'accord des maisons de l'emploi et des Plie qui emploient les facilitateurs.

Parmi les outils forgés par AVE, le « *référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique* » résulte de la volonté de structurer le métier émergent de facilitateur de la clause sociale. Une convention nationale d'appui a été signée le 8 juillet 2011 entre la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le président d'Alliance villes emploi, prévoyant l'élaboration du référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs ainsi que des propositions de certification des compétences de ce métier et une analyse de l'évolution du métier au regard du développement durable. Le référentiel a été validé au conseil d'administration d'Alliance villes emploi du 28 juin 2012. Il décrit de manière précise les missions du facilitateur.

Alliance Villes emploi a déposé le 22 décembre 2015 un dossier d'inscription au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) du titre professionnel de «facilitateur/facilitatrice des clauses sociales dans la commande publique». L'association en avait annoncé l'intention lors du comité de pilotage de la convention AVE SAE DGEFP qui s'est tenu le 31 mars 2015.

Une session de validation des acquis de l'expérience (VAE) a été organisée en novembre 2015 et a permis de certifier les compétences de 26 facilitateurs, sur 29 candidats. L'organisation de nouvelles sessions de VAE Facilitateurs des clauses sociales est prévue en 2016, « *de manière à proposer la validation de ce titre au plus grand nombre de personnes en poste* ». La mission relève que cette appellation est impropre, dans la mesure où un titre doit être inscrit au RNCP pour ouvrir l'accès à la VAE.

Une analyse du dossier déposé par AVE au regard des textes régissant les certifications de titres professionnels est présentée en annexe 12.

Outre ses actions d'animation, de formation et de structuration de son réseau de facilitateurs, AVE a conçu des conventions type pour un partenariat entre un acheteur public national, régional ou local et AVE ou ses correspondants locaux. En effet, AVE est fréquemment sollicitée pour accompagner des établissements nationaux, comme la SNCF, La Poste, l'Ugap, la Cnav, l'APHP, la RATP, etc. qui souhaitent avoir un interlocuteur unique quelles que soient les déclinaisons locales de leurs marchés.

Enfin, AVE a noué de nombreux partenariats avec l'Etat ou les organismes nationaux concernés par la clause sociale et a été associé à la rédaction de la plupart des documents rédigés sur ce sujet.

2.2.2.3 Les missions du facilitateur dans le référentiel d'Alliance villes emploi

Cinq missions sont distinguées²⁹ :

➤ *« Promotion du dispositif – Actions de sensibilisation*

En amont de la commande publique, le facilitateur intervient auprès de tous les donneurs d'ordre potentiels de son territoire afin de promouvoir les dispositifs d'insertion dans la commande publique. Il représente sa structure employeuse auprès des partenaires, sous la responsabilité de son directeur et assure la communication et la promotion du dispositif à l'interne comme à l'externe de façon permanente.

➤ *Animation du partenariat territorial pour la réalisation de l'action d'insertion*

Le facilitateur constitue, développe et structure un réseau de partenaires avec l'ensemble des acteurs du dispositif : les donneurs d'ordre, les entreprises, le Service Public de l'Emploi, les acteurs et les organismes de l'insertion.

Il contribue à la construction de l'offre d'insertion sur le territoire et à sa mise en œuvre en rencontrant régulièrement les structures et organismes en charge de l'insertion et de l'emploi, les acteurs de l'Insertion par l'activité Economique du territoire, les branches professionnelles.

En lien avec les organismes prescripteurs, il identifie les publics et valide les candidatures éligibles.

➤ *Conseil aux maîtres d'ouvrage*

Le facilitateur accompagne les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre des clauses sociales : il analyse les activités pouvant justifier d'une démarche d'insertion ; identifie les marchés pouvant intégrer des clauses sociales, puis il contribue à la rédaction des appels d'offres pour qualifier et quantifier les heures d'insertion.

De manière continue, il assiste les maîtres d'ouvrage publics (et par extension privés) afin de créer les conditions générales de la prise en compte des clauses d'insertion.

Il s'assure des bonnes conditions juridiques et contractuelles de la mise en œuvre de sa mission, rédige des rapports de réalisation et évalue l'impact de la démarche.

➤ *Information et accompagnement des entreprises*

Pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur informe et accompagne les entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales :

- *Il aide au choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion,*
- *Il analyse les contenus des emplois proposés et les compétences requises,*
- *Il élabore et propose une offre de services d'insertion*

Il est chargé de repérer le public en lien avec le Service Public de l'Emploi, en mobilisant les outils et services nécessaires facilitant la proposition et l'embauche des candidats.

Il suit en permanence l'exécution des engagements, contrôle et évalue les résultats.

➤ *Evaluation du dispositif*

Au-delà de vérifier le respect des engagements pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur évalue l'impact de la démarche d'insertion en mettant en place des procédures de suivi et d'évaluation.

²⁹ Rédaction de la fiche 4 du dossier constitué par AVE pour la commission nationale de la certification professionnelle

Selon l'organisation et la dimension du dispositif de gestion des clauses sociales sur le territoire, le facilitateur peut être amené, sous la responsabilité de son directeur, à encadrer une ou plusieurs personnes intervenant sur le même dispositif. »

Cette description correspond à une conception extensive du rôle du facilitateur, chargé tout à la fois de promouvoir le dispositif des clauses sociales, d'animer le territoire et de travailler, marché par marché, à la mise en relation concrète des acheteurs, des entreprises et des publics bénéficiaires, puis d'évaluer le dispositif.

Cette conception était sans doute pertinente voilà quelques années, lorsque les clauses sociales étaient largement méconnues ou à tout le moins négligées par une partie des chanteurs publics. Désormais, beaucoup d'entre eux, lorsqu'ils ont une taille et des effectifs suffisants, ont consenti les investissements nécessaires pour se doter d'une compétence interne. De nombreuses collectivités disposent d'un chargé des clauses sociales capable d'identifier les marchés susceptibles d'inclure des clauses et d'ajuster la rédaction des documents du marché.

2.2.2.4 Le réseau actuel de facilitateurs des maisons de l'emploi et des Plie fédérés par AVE

Au 1er septembre 2015, le réseau animé par Alliance villes emploi réunissait 309 facilitateurs salariés de 247 structures, dont 77 % de maisons de l'emploi ou Plie. Les facilitateurs sont employés et financés par des structures qui bénéficient elles-mêmes de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales (maisons de l'emploi) ou de crédits du Fonds Social Européen (Plie), sans que ceux-ci soient explicitement reliés à l'emploi des facilitateurs.

2.2.2.5 Les financements du fonds social européen obtenus par Alliance villes emploi

Pour mener ses actions, l'association Alliance villes emploi a conclu à plusieurs reprises des conventions avec les pouvoirs publics, assorties ou non de financements.

Parmi ces financements, ceux en provenance du fonds social européen ont représenté des montants importants. AVE est en effet un partenaire de la DGEFP dans le cadre de la programmation du fonds social européen. L'association a participé à la conclusion de l'un des deux accords complémentaires sur le plan national définissant le cadre d'intervention du Programme opérationnel national (PON) FSE sur l'inclusion au niveau déconcentré et offrant ainsi un support aux conseils départementaux pour l'élaboration de leur stratégie sur leur territoire : d'abord l'accord cadre national avec l'assemblée des départements de France (ADF), signé le 5 août 2014 et ensuite l'accord cadre national avec AVE, l'ADF et la DGEFP signé le 9 décembre 2014.

Par ailleurs, AVE est membre du partenariat du Comité national de suivi et à ce titre participe activement au suivi du programme. Enfin AVE est un opérateur récurrent du FSE.

Durant la programmation 2007-2013, Alliance villes emploi a bénéficié de subventions FSE au titre de différents projets. Plus particulièrement, au titre des années 2008 à 2014, 10 conventions ont été signées pour un montant FSE total de 1 896 006,08 €. Elles couvraient plusieurs priorités du Programme opérationnel Compétitivité régionale et emploi 2007/2013 : l'anticipation et la prévention des mutations économiques (axe 1), la professionnalisation et l'outillage des acteurs de l'insertion (axe 4) et l'accompagnement des Plie dans la gestion de leurs subventions globales (axe 5). Environ le tiers pouvait être rattaché aux clauses sociales.

Pour la programmation 2014-2020, trois opérations sont programmées, dont l'animation de la clause sociale pour laquelle AVE a sollicité une nouvelle subvention de 274 302 €.

2.2.2.6 Les autres initiatives complémentaires

Bien qu'il rassemble la majorité des facilitateurs, le réseau AVE ne détient pas le monopole de l'expertise. Des collectivités territoriales se sont dotées d'une partie des compétences. En outre, certains Plie ou maisons de l'emploi n'appartiennent pas au réseau AVE.

2.2.3 La contradiction entre l'affirmation par l'Etat de la volonté de développer les clauses sociales et les restrictions du financement des structures employant les facilitateurs, sans solution alternative

La nécessité de disposer de spécialistes, les facilitateurs, pour inclure des clauses sociales dans les marchés publics a rapidement été identifiée par le service des achats de l'Etat, dès sa création en 2009. Dans une lettre du 25 janvier 2010, le directeur du service des achats de l'Etat estimait à plus de quatre-cents le nombre d'experts à mobiliser, dans la mesure où chaque acheteur public devait pouvoir faire appel en tant que de besoin à un facilitateur présent localement. A minima, le SAE souhaitait qu'un référent clauses sociales pour les marchés de l'Etat soit désigné dans chaque région.

Ni la première solution, ni la seconde n'ont été retenues, alors pourtant que l'objectif de 10 % de marchés avec clauses sociales était réitéré d'année en année.

C'est la raison pour laquelle le SAE s'est rapproché d'Alliance villes emploi, avec lequel il a conclu la convention du 11 février 2010 valable jusqu'au 31 décembre 2012.

La convention poursuivait six objectifs :

- affirmer le rôle des facilitateurs des clauses sociales dans les marchés publics ;
- développer leur implantation ;
- démultiplier l'animation nationale et territoriale du réseau des facilitateurs ;
- contribuer à sa professionnalisation ;
- échanger et partager les informations utiles au réseau et aux acheteurs ;
- renforcer la coordination des actions réalisées par le Service des Achats de l'Etat et Alliance villes emploi afin d'optimiser leur efficacité et leurs résultats.

La convention ne prévoyait pas de financement explicite mais mentionnait d'une manière conditionnelle le fonds social européen :

« Le Service des Achats de l'Etat et Alliance villes emploi se mobilisent et interviendront, conjointement ou parallèlement, afin d'accroître le nombre de facilitateurs des clauses sociales dans les Plie et les maisons de l'emploi. »

Ainsi, une contribution au financement des postes de facilitateurs des clauses sociales dans les maisons de l'emploi et les Plie pourrait être envisagée dans le cadre de l'axe 2 du programme Opérationnel national du fonds social européen. »

Après cette première convention, une seconde a été conclue entre le service des achats de l'Etat, Alliance villes emploi et la DGEFP, le 29 novembre 2013, valable jusqu'au 31 décembre 2016. Elle reconduit les six objectifs de la première convention et en ajoute un septième : *« Renforcer la complémentarité des différents réseaux d'acteurs à la disposition des acheteurs publics »*. La convention reconduit l'affirmation de la bonne volonté du SAE pour participer aux côtés d'Alliance villes emploi à l'accroissement du nombre de facilitateurs, sans d'ailleurs y associer la DGEFP pourtant désormais signataire, mais ne prévoit pas plus que la précédente de financement explicite :

« Le SAE et Alliance villes emploi se mobilisent et interviendront, conjointement ou parallèlement, afin d'accroître le nombre de facilitateurs des clauses sociales dans les Plie et les maisons de l'emploi.

Alliance villes emploi sollicitera à ce titre le financement des postes de facilitateurs des clauses sociales dans les maisons de l'emploi et les Plie au titre du Programme opérationnel national du fonds social européen. »

Or, alors que ces rédactions, certes floues, pouvaient laisser entrevoir la volonté de l'Etat d'accroître effectivement le nombre de facilitateurs des clauses sociales dans les Plie et les maisons de l'emploi, les financements des maisons de l'emploi en provenance du budget de l'Etat ont régulièrement diminué tandis que les modifications des procédures de dévolution du fonds social européen rendaient son obtention plus incertaine.

Tableau 20 : Evolution des financements des maisons de l'emploi par l'Etat

Années	Nombre de maisons de l'emploi	Budget
2007	205	82 M€
2008	205	82 M€
2009	205	82 M€
2010	205	82 M€
2011	205	64,4 M€
2012	189	57 M€
2013	189	57 M€
2014	180	37 M€
2015	156	26 M€
2016	153	19,3 M€

Source : Mission Igas à partir des montants communiqués par AVE et, pour les années 201 et 2016 par la DGEFP

L'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi a recentré leur intervention sur les champs ciblés comme prioritaires par l'Etat : « l'anticipation et accompagnement des mutations économiques, l'appui aux actions de développement local de l'emploi, tout en veillant à la qualité des actions mises en œuvre et à la recherche de complémentarité avec d'autres acteurs du territoire. »

Les actions au titre du deuxième axe, le développement local de l'emploi, peuvent comprendre la promotion et la facilitation de la clause sociale. Les Directe apprécient les actions que la subvention annuelle de l'Etat finance, en distinguant parfois explicitement les clauses sociales ou en attribuant une dotation globale pour la totalité du deuxième axe.

L'instruction de la DGEFP du 4 février 2016 affiche trois priorités dans le développement local de l'emploi : le soutien à la création et au développement des entreprises, le développement des clauses d'insertion et les zones prioritaires. Elle préconise un exercice de cotation des actions menées par chaque maison de l'emploi, afin de déterminer leur dotation. Parmi 50 points qu'il est possible d'obtenir, la promotion des clauses d'insertion peut au maximum valoir 5 points.

Cette diminution régulière et continue des crédits accordés par l'Etat aux structures qui emploient majoritairement les facilitateurs s'est traduite par l'évolution de la répartition des financements des facilitateurs, la part de l'Etat passant de 31 % en 2014 à 24,5 % en 2015, tandis que la part des collectivités territoriales augmentait de 45 % à 48 % (enquête réalisée en mars 2015 par Alliance villes emploi auprès de 66 structures).

Le désengagement partiel de l'Etat s'accompagne de l'affirmation de la gratuité des prestations des facilitateurs pour les acheteurs publics. Par lettre du 21 octobre 2014, le directeur du service des achats de l'Etat écrit ainsi aux responsables ministériels des achats et aux chefs de mission régionale, dans un courrier dont le contenu est approuvé par la DGEFP :

« Pour faire suite à de multiples questionnements d'acheteurs de l'Etat, tant dans les ministères qu'en région, je vous informe que la position du SAE est de ne pas donner suite aux propositions d'assistance contre rémunération en matière de clause sociale d'insertion :

La volonté d'intégrer des clauses sociales d'insertion n'est pas remise en cause...mais le développement des clauses sociales ne peut se faire contre rémunération :

- *les missions de facilitateur ne se distinguent pas des autres missions exercées par la structure qui les héberge ; de facto, elles n'appellent pas de conditions de financement spécifiques.*
- *A aucun moment il n'a été envisagé que la mobilisation des facilitateurs par les acheteurs de l'Etat se fasse contre rémunération, y compris lors de la signature de la convention entre le SAE, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et Alliance villes emploi qui anime le réseau des facilitateurs. »*

L'affirmation de la gratuité du service des facilitateurs concomitante à la diminution d'une de leurs principales sources de financement pose question, d'autant que dans le même temps, l'Etat augmentait l'objectif de marchés devant comporter des clauses sociales pour tous les acheteurs publics.

Les représentants des maisons de l'emploi rencontrées par la mission ont décrit « l'effet ciseaux » dû à des sollicitations de plus en plus nombreuses d'acheteurs publics et à leur incapacité à conserver tous leurs facilitateurs, faute de financements suffisants. L'exemple le plus paradoxal est celui de la maison de l'emploi de Paris, qui intervient pour les acheteurs ministériels de l'Etat, avec lesquels elle a conclu des conventions et qui a dû réduire ses effectifs et décliner nombre de sollicitations.

2.2.4 Les conséquences du nombre insuffisant de facilitateurs : pertes d'opportunité et pragmatisme local désordonné

Deux questions des enquêtes conduites par la mission auprès des CMRA et des collectivités territoriales éclairent le sujet :

« Votre territoire est-il couvert intégralement par le dispositif des facilitateurs ? »

- 4 CMRA répondent non, 4 oui et 3 ne répondent pas ;
- 3 collectivités territoriales répondent non, 6 oui.

« Sur votre territoire et pour les marchés que vous suivez, l'absence ou l'indisponibilité d'un facilitateur a-t-elle conduit, pour certains marchés, à renoncer à inclure des clauses sociales ? »

- 3 trois CMRA répondent oui, 7 non et 1 ne répond pas ;
- 4 collectivités territoriales répondent oui, 5 non.

Des courriers locaux transmis par le SAE à la mission confirment qu'en certains endroits, aucune structure ne propose les services d'un facilitateur.

Ces réponses doivent être interprétées en considérant que, notamment pour les collectivités territoriales, ceux qui ont répondu à l'enquête sont les plus intéressés pas les clauses sociales. Dans des univers plus éloignés, comme par exemple les hôpitaux, du fait de l'absence d'impulsion nationale, il est probable que la non disponibilité d'un facilitateur risque de dissuader un acheteur qui aurait, du fait de sa curiosité, de ses expériences antérieures ou de son intérêt personnel, des velléités d'inclure des clauses sociales dans les marchés de son établissement.

Bien qu'elles soient impossibles à chiffrer, les pertes d'opportunité dues à l'absence de facilitateurs sont donc réelles.

Elles se doublent d'un grand pragmatisme de beaucoup d'acheteurs publics dans leurs efforts pour utiliser les services de facilitateurs.

Pour l'Etat au niveau central, les ministères concluent en ordre dispersé des conventions avec la maison de l'emploi de Paris, au lieu d'être parties-prenantes d'une unique convention interministérielle. Un tel projet, porté par la DAE, existe, mais n'a pas encore abouti.

En ce qui concerne les marchés déconcentrés de l'Etat, certains CMRA évoquent une convention régionale unique conclue par le représentant de l'Etat avec un organisme fédérateur, d'autres mentionnent plusieurs conventions locales couvrant les principaux points du territoire, d'autres enfin se satisfont d'engagements non écrits ou lancent des appels à projets afin de susciter des vocations.

Hors de la sphère de l'Etat, des organismes ou établissements concluent des conventions comprenant un financement ou adhèrent à une association pour bénéficier des services d'un facilitateur. Certains cas de paiement à la prestation, loin de la vision théorique d'une mission de service public gratuite pour les acheteurs publics prônée par la SAE et la DGEFP, ont été rapportés à la mission.

2.2.5 Le caractère insatisfaisant de l'offre actuelle

Outre le nombre insuffisant de facilitateurs, leur rôle et leur positionnement majoritaire actuel auprès des maisons de l'emploi et des Plie soulève plusieurs questions.

2.2.5.1 Les interrogations sur le rôle du facilitateur

La fonction de facilitateur telle qu'elle est définie dans le référentiel d'AVE porte sur la totalité du marché public, depuis la décision en amont de retenir le marché pour y inclure des clauses sociales jusqu'au contrôle en aval de la bonne exécution par l'entreprise titulaire de ses engagements, en intégrant les étapes du conseil aux entreprises sur les moyens de satisfaire aux exigences du maître d'ouvrage et de la présentation des publics éloignés de l'emploi à ces entreprises.

Il s'agit d'une option extensive, qui correspond à une solution « clés en main » dans laquelle le maître d'ouvrage délègue la totalité de la gestion de la clause sociale au facilitateur.

Cette intervention du facilitateur tout au long du processus comporte certains risques : d'abord celui de lui donner un pouvoir exorbitant de sélection des marchés à clausurer, en lieu et place du maître d'ouvrage, ensuite celui d'influer sur le choix par l'entreprise de la modalité la plus appropriée : embauche directe, recours aux SIAE, enfin celui de préférer conclure à une bonne exécution par l'entreprise de ses obligations pour éviter de partager une partie de son échec, puisque le facilitateur a activement participé à des étapes clés de la procédure.

Les facilitateurs rencontrés par la mission ont affirmé être conscients de ces risques et les éviter, en appliquant une déontologie rigoureuse. La mission n'a pas identifié, dans les contacts et les documents auxquels elle a eu accès, de pratique juridiquement contestable. Il n'empêche qu'aucune garantie particulière de nature juridique ou procédurale n'est posée. Il apparaît également que ces risques sont d'autant plus importants que le maître d'ouvrage se désintéresse de la gestion des clauses et l'abandonne au facilitateur. Lorsque le maître d'ouvrage choisit lui-même les marchés, rédige les clauses, connaît les entreprises de son territoire et procède à l'évaluation de la gestion des clauses du marché, comprenant l'action du facilitateur lui-même, les risques sont moindres. C'est le cas pour un nombre croissant de donneurs d'ordre importants.

Le positionnement de la majorité des facilitateurs auprès des structures portant les maisons de l'emploi et les Plie ne garantit par leur disponibilité pour tous les acheteurs publics

Le positionnement des facilitateurs auprès de structures, les maisons de l'emploi et les structures porteuses de Plie, dont le financement n'est pas pérenne fragilise leur réseau.

De plus, dans un contexte de pénurie, ce positionnement incite les facilitateurs à privilégier les requêtes des collectivités qui ont créé et financent leur structure de rattachement. La difficulté qui en résulte pour d'autres acheteurs publics, et leurs tentatives pour la contourner, ont été rapportées à plusieurs reprises à la mission.

En l'absence de coordination sur la zone d'emploi ou la région, le facilitateur peut également favoriser l'emploi des publics que son organisme de rattachement juge prioritaires. Certains représentants des structures d'insertion par l'activité économique ont ainsi déclaré à la mission que les facilitateurs pouvaient avoir tendance à ne pas les associer suffisamment à leur gré aux clauses sociales. Ces témoignages n'ont pas de valeur probante. Ils montrent cependant que dans un domaine où les meilleurs résultats ne peuvent résulter que de la confiance des différents acteurs dans l'impartialité et la neutralité des facilitateurs, les suspicions portent atteinte à la réussite collective.

De plus, le facilitateur a une compétence restreinte au territoire que couvre la maison de l'emploi ou le Plie dont il est salarié. Or les chantiers correspondant à un seul marché s'étendent parfois sur un territoire qui excède le territoire de l'employeur du facilitateur, créant une difficulté juridique non négligeable.

Enfin, les donneurs d'ordre nationaux qui concluent des accords cadre d'où découlent des marchés subséquents ont exposé à la mission la difficulté pour eux de mobiliser des facilitateurs dans les endroits où s'accomplissent les marchés subséquents. Il faudrait pour cela une coordination nationale des facilitateurs que même le réseau d'Alliance villes emploi, le plus étoffé aujourd'hui, n'exerce pas complètement.

3 LA DIMENSION QUALITATIVE DES CLAUSES D'INSERTION DOIT ETRE PRIVILEGIEE ET LEUR PILOTAGE RENFORCE, CONCOMITAMMENT A LA MISE A DISPOSITION DES ACHETEURS PUBLICS D'UNE EXPERTISE GRATUITE

Le dispositif d'insertion lié à la commande publique fait l'objet d'une attention politique importante, qui se traduit par des objectifs quantitatifs extrêmement ambitieux et des mobilisations réelles de nombreux donneurs d'ordre. Mais cette expression politique très centrée sur l'outil – la clause d'insertion dans un marché public- est moins claire sur l'objectif : l'insertion et l'accès à l'emploi. Elle ne s'est pas accompagnée d'une attention organisée à l'outillage nécessaire à cette ambition, en particulier par la mise en place d'un réseau d'experts mobilisable en tant que de besoin par les acheteurs publics et au partage méthodologique entre acteurs.

Ces questions d'appui ont de fait été laissées à l'initiative privée, et ce sont des acteurs militants, fédérés notamment par l'association Alliance villes emploi qui ont apporté les éléments de doctrine, de méthode, de réseau et d'organisation nécessaires. Au sein de l'Etat, quelques fonctionnaires ont porté ces sujets, de façon militante également, à partir notamment du service des achats de l'Etat.

La reconnaissance du travail d'AVE sur l'émergence et la structuration du réseau d'appui s'est traduite par des conventions avec le SAE (27 janvier 2010) et avec le SAE et la DGEFP (27 novembre 2013), qui ont contribué à légitimer ce réseau. Mais l'Etat n'a pas dégagé les moyens nécessaires à son extension sur l'ensemble du territoire.

Face à une situation dans laquelle l'objectif de développement des clauses d'insertion est affirmé fortement et l'extension du dispositif d'appui actuel est limitée par la ressource financière qui lui est consacrée, il devient nécessaire de réinterroger sur le fond le dispositif d'appui pour faire émerger une nouvelle organisation compatible avec les objectifs et les moyens.

3.1 Privilégier la dimension qualitative des clauses sociales

3.1.1 Affirmer l'objectif d'accompagnement vers l'emploi des publics les plus prioritaires

3.1.1.1 Destiner le dispositif aux publics les plus prioritaires

Le droit de la commande publique n'énumère pas les qualités des publics à insérer au moyen des clauses sociales. Le guide élaboré par l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique donne une longue liste indicative qui se termine par la faculté de désigner encore d'autres personnes sur avis motivé de Pôle emploi, des maisons de l'emploi, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, des missions locales ou des maisons départementales des personnes handicapées.

En période de crise économique, plusieurs millions de personnes répondent à au moins un des critères de la liste. Or les clauses sociales ne peuvent permettre qu'à quelques milliers de personnes d'accéder à un emploi : de l'ordre de 0,5 % du nombre des demandeurs d'emploi de longue durée³⁰. Dès lors, la mission considère qu'il est souhaitable de restreindre son bénéfice aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en supprimant la souplesse excessive du dispositif actuel³¹.

³⁰ La mission a tenté une estimation du potentiel d'emploi des clauses sociales. Cette estimation doit être prise avec prudence, comme un ordre de grandeur, dans la mesure où elle est très sensible à ses hypothèses.

- Le plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020 fixe pour 2020 l'objectif de 25 % de marchés publics comportant au moins une clause sociale. La mission s'appuie sur cet objectif.

- L'expérience acquise montre que le contenu potentiel en clauses sociales des marchés publics est sous-performant pour les fournitures et sur-performant pour les travaux. La mission a donc sous-coté de 50 % l'objectif de marchés de fournitures « clausés » et sur-coté d'un tiers l'objectif de marchés de travaux « clausés ». Ce qui conduit à des objectifs de marchés « clausés » de 12,5 % pour les fournitures, 25% pour les services et 33,3 % pour les travaux.

- Sur cette base, une simulation à partir des marchés de 2013 (source OEAP) conduit à un objectif de 3012 marchés de fournitures, 8048 marchés de services et 13409 marchés de travaux pour l'ensemble Etat+collectivités territoriales. Au total, cela représente 24469 marchés « clausés », soit un quart des 96514 marchés de 2013.

- Chacun de ces marchés a été valorisé au montant moyen des marchés de sa catégorie selon l'OEAP.

- Un taux de main d'œuvre moyen a été appliqué sur le montant de chaque catégorie : 10 % en fournitures, 60 % en services, 40 % en travaux.

- Un objectif moyen de 5 % de la part « main d'œuvre » en clauses d'insertion a été retenu, conformément aux recommandations de la profession, au coût moyen de 30000€/ETP.

- Au final, le potentiel en emplois au titre des clauses sociales est de 465 ETP pour les marchés de fournitures, 6744 ETP pour les marchés de services et 4927ETP pour les marchés de travaux.

- Ce qui représente un potentiel total d'emploi au titre des clauses sociales de 12 136 ETP

Cinq catégories pourraient être privilégiées, et faire l'objet d'une instruction détaillée de la part de l'Etat :

- les demandeurs d'emploi de longue durée (indemnisés ou bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique)³²
- les bénéficiaires du RSA
- les publics handicapés éloignés de l'emploi
- les jeunes à bas niveau de qualification éloignés de l'emploi
- les publics accueillis par les structures d'insertion économique (SIAE, GEIQ, EPIDE, école de la deuxième chance...).

La DGEFP et Pôle emploi pourraient définir les publics à retenir, en cohérence avec leur stratégie sur l'insertion professionnelle des personnes en difficulté. Pour traiter des cas particuliers, un agrément par Pôle emploi³³ pourrait permettre d'inclure des personnes n'appartenant pas aux catégories précédentes³⁴.

Au titre des marchés subventionnés par l'Anru, un critère de résidence en quartier « politique de la ville » peut être imposé pour une part des bénéficiaires.

Recommandation n°1 : Restreindre les catégories pouvant bénéficier des clauses sociales

3.1.1.2 S'assurer que chaque bénéficiaire est accompagné

Les acteurs de terrain (donneurs d'ordre, entreprises, facilitateurs) identifient un enjeu particulier autour de l'accompagnement vers l'emploi. Ils font évoluer leur pratique vers cette notion. Il s'agit pour eux de se référer à l'objectif final des clauses d'insertion, qui est l'accès à l'emploi pérenne, conformément aux objectifs généraux de développement durable assignés à la commande publique (article 30 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et ancien article 5 du code des marchés publics).

Ils considèrent implicitement que l'expression de l'objectif de chaque marché en nombre d'heures de travail n'est qu'un moyen. Par ce raisonnement, ils exploitent le caractère opportuniste des clauses d'insertion : utiliser la dépense publique existante comme un moyen de mise à l'emploi.

Cette approche conduit nécessairement à une pratique qualitative des clauses d'insertion. Il s'agit de créer les conditions, pour qu'à partir de l'opportunité économique que constitue la commande publique, des parcours individualisés d'insertion vers l'emploi soient organisés et accompagnés. Une notion de « densification des parcours » émerge.

Ce chiffre est à comparer toutefois aux 2,5 millions de demandeurs d'emploi de longue durée (demandeurs d'emploi depuis plus d'un an) en mars 2016. Le potentiel d'emploi des clauses sociales est de l'ordre de 0,5 % du nombre des demandeurs d'emploi de longue durée.

³¹ Les ayants-droits de bénéficiaires du RSA, les jeunes très qualifiés en recherche d'un premier emploi, les travailleurs handicapés sans problématique particulière d'accès à l'emploi, les publics recommandés hors critères, notamment par les structures employant les facilitateurs, peuvent aujourd'hui être accueillis sans constituer la cible privilégiée des clauses d'insertion

³² Les demandeurs d'emploi de longue durée, soit depuis plus d'un an, représentent environ la moitié des demandeurs d'emploi. Un dispositif plus ciblé, centré sur les demandeurs d'emploi d'une plus longue durée (deux ou trois ans) est concevable, mais il appelle sans doute une action importante de préparation et de formation en amont de l'accès au bénéfice des clauses d'insertion.

³³ Proche de celui qui est demandé pour l'accès aux SIAE

³⁴ Actuellement, les pratiques promues par AVE permettent de faire entrer dans le dispositif des clauses d'insertion des publics ne répondant pas directement aux conditions, mais néanmoins retenus par les opérateurs, notamment ceux qui emploient les facilitateurs.

La condition technique principale à cette approche est de pouvoir accompagner une même personne dans une mise à l'emploi – et éventuellement à la formation- dans plusieurs marchés successifs sur un même champ professionnel. La mutualisation des heures de travail d'un ensemble de marchés « clausés » crée un effet de taille qui permet la mise en œuvre de parcours d'insertion et de formation pour des personnes éloignées de l'emploi, qui sont, de fait, identifiées et successivement affectées sur plusieurs marchés et plusieurs entreprises. La mission a constaté une réelle pratique de la mutualisation par les facilitateurs, appuyée sur des positions doctrinales favorables³⁵.

Cette approche est une évolution importante :

- au regard du droit applicable : le droit s'applique marché par marché, et non sur un ensemble de marchés ;
- au regard de la durée d'emploi : la durée moyenne d'un contrat est inférieure à 8 semaines de travail³⁶, et la durée moyenne de parcours dans les clauses d'insertion est de 11 semaines de travail³⁷, ce qui est le plus souvent insuffisant pour construire un parcours d'insertion. Il est d'ailleurs significatif que les statistiques soient tenues en « heures d'insertion » et non en semaines ou mois de travail ;
- au regard du référentiel d'emploi et de compétences d'AVE, qui est construit autour du marché public, en identifiant cinq points d'action (promotion du dispositif et actions de sensibilisation ; animation du partenariat territorial pour la réalisation de l'action d'insertion ; conseil aux maîtres d'ouvrage ; information et accompagnement des entreprises ; évaluation du dispositif), il ne fait pas de la construction du parcours et de l'accompagnement de la personne en insertion un point clé du dispositif.

La mutualisation est un moyen parmi d'autres pour bâtir un parcours d'insertion. Il convient de s'assurer que, pour chaque bénéficiaire, les clauses sociales ne conduisent pas uniquement à quelques heures de travail mais contribuent à la construction d'un parcours susceptible de déboucher sur un emploi pérenne. Un opérateur doit assumer cette mission, qu'il soit une SIAE, un autre opérateur de l'insertion ou l'entreprise elle-même. Cette mission, en ce qu'elle appelle un lien spécifique avec le dispositif des clauses sociales, dépasse la mission générale d'accompagnement du service public de l'emploi.

Recommandation n°2 : S'assurer que chaque bénéficiaire est accompagné par un opérateur garant de son parcours d'insertion

3.1.2 Promouvoir la diversification des clauses d'insertion, avec discernement

3.1.2.1 Utiliser toutes les possibilités des textes sur la commande publique

Les choix juridiques des donneurs d'ordre ont un impact important sur la façon dont les clauses d'insertion peuvent être mises en œuvre. Une stratégie centrée sur l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 (ancien article 14, insertion comme condition d'exécution) favorise une approche quantitative, en nombre d'heures d'insertion, sans accent placé sur la mise à l'emploi.

Dans un schéma dans lequel domine l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, une approche qualitative repose d'abord sur une coordination forte des acteurs, autour des parcours d'insertion. Elle s'inscrit dans une stratégie territoriale d'insertion.

³⁵ Cf. « recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi » (AVE) et annexe 10

³⁶ 9 166 788 heures d'insertion / 33 840 contrats recensés dans la consolidation nationale 2014 d'AVE

³⁷ 9 166 788 heures d'insertion / 23 157 participants recensés dans la consolidation nationale 2014 d'AVE

Cette coordination ne doit cependant pas conduire à abandonner l’insertion comme critère de choix combinée à l’insertion comme condition d’exécution :

- pour les marchés relevant de l’ordonnance du 23 juillet 2015 dont l’exécution porte sur une période longue, propice à l’insertion dans l’entreprise des bénéficiaires des clauses : dans cette approche, le donneur d’ordre peut exposer ses priorités en matière de publics³⁸, et l’entreprise doit faire l’effort d’explicitier sa stratégie d’insertion. (anciens articles 14 et 53 du code des marchés publics, actuels articles 38 et 52 de l’ordonnance de 23 juillet 2015) ;
- pour les concessions relevant de l’ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, la voie privilégiée devrait être la combinaison des articles permettant dans cette ordonnance l’insertion comme condition d’exécution (article 33) et l’insertion comme critère de choix (article 47). Cette formule permet au donneur d’ordre de s’assurer contractuellement de la bonne conduite dans le temps d’une politique d’insertion.

3.1.2.2 Elargir le champ des secteurs d’activité

Les clauses d’insertion sont majoritairement mises en œuvre sur des marchés de bâtiment et de travaux publics. La diversification des supports des clauses d’insertion est une condition fondamentale :

- de leur expansion, pour se rapprocher des objectifs fixés par les pouvoirs publics : 25 % de marchés comportant une clause sociale en 2020 ;
- de la diversification des publics, notamment au profit des femmes.

Les acteurs ont entamé ce mouvement. Selon la consolidation nationale d’AVE, la part des marchés de service progresse de façon significative, passant de 23 % en 2012 à 37 % en 2014³⁹.

Tableau 21 : Répartition des heures d’insertion selon le type de marchés

Type de marchés	2012	2013	2014
Travaux	76 %	70 %	63 %
Fournitures	23 %	30 %	37 %

Source : AVE, consolidations nationales des résultats de la clause d’insertion 2012, 2013, 2014

L’association Avise a pris l’initiative de publier deux guides montrant les potentialités et les bonnes pratiques des clauses d’insertion dans les marchés de services : « les clauses d’insertion dans les marchés publics de propreté » (2012) et « prestations intellectuelles et clauses sociales d’insertion » (2013). Elle cite également plusieurs exemples dans sa publication « intégration des clauses sociales par les conseils régionaux » (2014).

³⁸ Ce qui permet par exemple à une région d’insister sur l’accès des jeunes à l’emploi, et à un département d’exprimer son souhait d’intégration économique pour les bénéficiaires du RSA.

³⁹ Le département du Nord indique que 50 % des heures d’insertion sont aujourd’hui réalisées hors du secteur des travaux.

La maison de l'emploi de Paris présente sur son site les segments d'achat sur lesquels l'expérience prouve la possibilité d'introduire une clause d'insertion. Les opportunités sont réelles sur les services :

Tableau 22 : Segments d'achats supports des clauses sociales – marchés de services

Accueil physique	Accueil et assistance téléphonique
Agence de voyage	Archivage
Barriérage	Bases-Vies - location, pose, dépose, entretien
Blanchisserie industrielle	Collecte, traitement et valorisation des déchets
Communication institutionnelle	Conception de bases de données
Conception et maintenance de site Internet	Conseil en activité immobilière
Déménagement	Espaces Verts - entretien, plantations
Exploitation et maintenance d'installations électriques, thermiques, climatiques, hydrauliques	Formation professionnelle
Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	Guichets sécurisés
Habillement - fabrication, approvisionnement, distribution	Impression / Reprographie
Imprimés professionnels	Infogérance de système d'information
Infographie	Ingénierie, conception de système d'information
Intérim, mise à disposition de personnels	Location - matériels, vêtements professionnels
Logiciels informatiques - fourniture, maintenance, contrat de licence d'utilisation	Maintenance de matériels informatiques
Maintenance évolutive d'applications grands systèmes	Messagerie
Mise sous pli	Mobilier - fourniture, enlèvement
Nettoyage - hospitalier, industriel, vitrerie, véhicules	Numérisation
Organisation de colloques, d'événementiels	Production audiovisuelle
Recensement de la population	Réseaux informatiques - développement d'infrastructures, collecte IP et Ethernet
Restauration collective	Retranscription de communications pour déficients auditifs
Routage	Sauvegarde et stockage informatiques
Secrétariat	Sécurité, Contrôle d'accès, Gardiennage
Sécurité incendie	Solutions d'impression
Tierce maintenance applicative	Traitement du courrier
Traiteur	Transport de marchandises

Source : Maison de l'emploi de Paris, traitement mission

La mission constate néanmoins que ni dans la pratique des acteurs, ni dans les perspectives qu'ils ont indiquées, un secteur économique n'est identifié dans le champ des services avec un potentiel économique et un potentiel d'insertion aussi important que celui du bâtiment et des travaux publics.

Dans les administrations françaises, l'externalisation des tâches se situe à un niveau plus faible dans les services que dans les travaux. Si elle est largement répandue pour le ménage des bureaux, elle concerne peu celui des établissements scolaires. En matière d'espaces verts, il existe une pratique importante de régie municipale, même si des marchés d'entretien se développent.

Le principal enjeu de la diversification des supports des clauses d'insertion est une meilleure ouverture aux femmes, d'une part en « clausant » des marchés sur des secteurs économiques majoritairement féminins, d'autre part en encourageant des pratiques d'emploi équilibrées entre les genres.

Le second enjeu porte sur les publics issus des quartiers en politique de la ville, principalement pour les marchés financés par l'Anru, en diversifiant les débouchés possibles.

Enfin, les marchés de services sont généralement d'une durée plus longue que les marchés de travaux et offrent de meilleures possibilités d'accompagnement durable dans l'emploi.

3.1.2.3 Conserver du discernement dans la promotion des clauses sociales

Les clauses sociales doivent être utilisées avec discernement. En effet, le risque d'une mise en concurrence des publics est réel. Dans le secteur du nettoyage de bureaux, par exemple, le personnel présente globalement des caractéristiques proches de celles du public des clauses d'insertion : précarité des contrats, temps partiels non choisis, horaires décalés. Il bénéficie, en cas de succession de titulaires du marché, du maintien de son contrat de travail au titre des dispositions de l'article L1224-1 du code du travail⁴⁰. Le donneur d'ordre peut légitimement s'interroger, dans la définition des conditions d'exécution ou des critères de choix du marché, sur un choix entre des clauses d'insertion ou des exigences sur la qualité de travail des personnels en place (horaires de travail, CDI, passage à temps complet...).

Dans les secteurs qui embauchent traditionnellement sans prérequis de niveau, la clause d'insertion peut être vécue comme entrant en concurrence avec les processus d'intégration classiques dans l'entreprise⁴¹. Cela peut être accentué en cas de crise, comme celle que connaît le secteur des travaux publics. Selon la Fédération nationale des travaux publics⁴², l'activité du secteur des travaux publics a connu une baisse d'activité de 7,4 % en 2015 (-14 % en deux ans). La FNTP anticipe pour 2016 une nouvelle baisse d'activité de 3 % en 2016, sous l'effet de la baisse de l'investissement des collectivités locales et des dates plus tardives des programmes de grands travaux.

L'emploi dans le secteur est directement touché, tout d'abord sur l'intérim (-5300 emplois en 2014, -2700 emplois en 2015, un quart d'emplois en moins en 2 ans), puis sur l'emploi permanent (-2600 postes en 2014, -8000 postes en 2015), le secteur passant sous la barre des 150 000 emplois. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la fédération régionale des travaux publics comptabilisait 24 000 emplois en 2010 et 16 000 début 2016, et anticipe 14 000 emplois en 2017.

A l'exception de la région parisienne avec les futurs travaux du Grand Paris, et de la perspective à terme de certaines grandes opérations comme le canal Seine Nord Europe, la profession s'inscrit dans des perspectives défavorables, qui la conduisent à prêter une grande attention au maintien dans l'emploi des salariés actuels.

⁴⁰ Cette disposition ne s'applique pas si le nouveau marché a pour objet l'insertion, ce qui peut conduire dans les faits à remplacer des travailleurs précaires par des salariés en insertion.

⁴¹ Midi Libre 2 avril 2016 : « Déchets : le contrat fait tousser chez Nicollin » : « C'est la clause 'insertion' réservée à 5% des heures travaillées qui provoque l'incompréhension de José Ochoa, délégué syndical, et de ses collègues. 'Cela fait plus de quinze ans que les jeunes sont pris dans les quartiers, les villages. L'activité du déchet a toujours accueilli les gamins en échec. On essaie de les faire passer en intérim, puis en CDD et en CDI', expliquent-ils. Leur crainte est de voir ce sas naturel vers l'intégration dans l'entreprise rompu. 'On nous proposera des jeunes - peut-être les mêmes que nous prenons actuellement – pendant un an et, ensuite, ils seront écartés et on en prendra d'autres.' »

⁴² Fédération nationale des travaux publics : note de conjoncture, dossiers économiques n°152, février 2016

Certes, les clauses d'insertion sont pour l'essentiel bien acceptées aujourd'hui par la profession. Mais dans un contexte de chômage partiel ou total dans les entreprises, il convient de prendre en considération leurs équilibres sociaux internes, et notamment les tensions entre « insiders » et « outsiders ». Une certaine modération dans le recours aux clauses d'insertion dans les secteurs en crise⁴³ s'impose. Parallèlement, la recherche d'autres supports économiques plus porteurs pour l'avenir est une nécessité.

Recommandation n°3 : Utiliser l'intégralité de la palette des possibilités juridiques et élargir le champ des secteurs d'activité, tout en conservant du discernement dans le choix de recourir aux clauses sociales

3.2 Améliorer le pilotage national et local des clauses d'insertion

Les insuffisances du pilotage de la politique des clauses d'insertion sont manifestes aux échelles nationale, régionale et locale. Ce constat est partagé par la plupart des acteurs et alimente les préconisations transmises à la mission par l'association Alliance villes emploi (pièce jointe 4). Une gouvernance doit être définie à ces trois échelles.

3.2.1 Renforcer le rôle de la DGEFP et la coordination des administrations d'Etat

L'utilisation de la commande publique à des fins d'insertion professionnelle relève de plusieurs politiques publiques nationales pilotées par des ministères et des directions d'administration centrale distincts. L'analyse des faiblesses dans la gestion du dispositif a montré qu'elles étaient en partie imputables à la sous-implication du ministère du travail et de la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle. La dimension « insertion professionnelle » des clauses sociales fait en effet partie des missions de la DGEFP. En outre, elle exige des compétences que possèdent les services du ministère du travail, et des relais de terrain que constituent les Direccte.

La coordination entre la DGEFP, le CGDD, la DAJ, la DAE et la DGOS doit être accrue, au service d'objectifs communs :

- élaboration et diffusion d'un corps de doctrine actualisé sur les clauses d'insertion ;
- organisation d'un centre de ressources national : partage et diffusion d'outils de référence et de méthodologies, formations, statistiques ;
- constitution d'un système d'information performant et d'un appareil statistique homogène ;
- définition des rôles respectifs des acteurs des clauses sociales et de leur coordination ;
- couverture du territoire national par un réseau d'appui et organisation de l'animation régionale de ce réseau d'appui.

Recommandation n°4 : Confier à la DGEFP la responsabilité d'impulser et d'accompagner le développement des clauses d'insertion dans les marchés publics et en conséquence, mieux l'associer aux actions du PNAAPD concernant les clauses sociales et l'ajouter aux membres de la conférence des achats de l'Etat

Recommandation n°5 : Aligner l'objectif de pourcentage de marchés des différentes administrations d'Etat devant comporter des dispositions sociales sur l'objectif du PNAAPD

Recommandation n°6 : Inscrire la réalisation de clauses sociales comme un des objectifs du programme Phare pour les hôpitaux publics

⁴³ A titre d'exemple, les donneurs d'ordre en Nord-Pas-de-Calais limitent actuellement à 5 % le taux d'emploi en clauses sociales, après être fréquemment montés à 7 %. Le département du Pas-de-Calais joint également aux pièces de ses marchés de bâtiment et travaux publics une annexe sur les allègements de la clause d'insertion en cas de difficultés économiques avérés de l'entreprise titulaire.

3.2.2 Renforcer l'appui méthodologique aux acteurs

3.2.2.1 Stabiliser la doctrine et les interprétations juridiques

La politique des clauses d'insertion s'inscrit dans un cadre juridique, dans lequel l'interprétation et l'application du droit revêtent une grande importance. La mission propose de produire chaque année une version actualisée du guide de l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique consacré à la commande publique et à l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, et de la diffuser chaque année par circulaire conjointe des directions d'administration centrale concernées.

Cette méthode permettrait de partager des interprétations juridiquement stables au service d'un projet qui appelle à l'imagination et à la souplesse.

Ainsi, la direction des affaires juridiques a confirmé⁴⁴ à la mission le principe de la globalisation des heures d'insertion dues par une entreprise, avec l'accord des maîtres d'ouvrage, dès lors que l'entreprise réalise bien in fine l'ensemble des prestations des marchés concernés.

Elle a également confirmé la possibilité de prévoir une durée d'inscription du bénéficiaire dans le dispositif des clauses d'insertion, dans la mesure où ce point figure dans les cahiers des clauses administratives particulières.

Ces interprétations auraient vocation à être intégrées au guide diffusé par circulaire.

Recommandation n°7 : Produire chaque année une version actualisée du guide de l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique consacré à la commande publique et à l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, et la diffuser à l'ensemble des acheteurs publics (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux...)

3.2.2.2 Disposer d'un centre de ressources national

L'un des apports importants des facilitateurs fédérés par Alliance villes emploi est la pratique du travail en réseau et de la mutualisation des ressources. Cette pratique permet de concilier la disparité des organisations sur le territoire (atomisation des acheteurs, réseaux à tête nationale, diversité territoriale de l'offre d'accompagnement...) et l'homogénéisation nécessaire du cœur de métier.

Le travail des têtes de réseau nationales (Alliance villes emploi, Avise, ObsAR...) a bien montré l'utilité, dans un secteur émergent, de partager et diffuser des informations, méthodologies, réflexions, expériences, formations....

Pour développer les clauses d'insertion, il est utile de disposer d'un centre de ressources national, dont les principaux points du cahier des charges pourraient être :

- le partage et la diffusion d'outils de référence et de méthodologies ;
- un programme de formations ;
- l'administration et la publication d'une base statistique ;
- la constitution et la mise à jour de « boîtes à outils » ;
- l'appui aux directions centrales de l'Etat.

⁴⁴ Cf. lettre en annexe 10

A titre d'exemple, les facilitateurs du Nord-Pas-de-Calais ont pris l'initiative, avec la fédération régionale du bâtiment, de constituer un référentiel de la part de main d'œuvre en fonction de la nature des travaux, actuellement en cours d'actualisation conjointe. Un référentiel de cette nature peut très utilement être repris au niveau national, et permettre aux donneurs d'ordre de disposer d'une base simple et non contestée pour définir le nombre d'heures d'insertion dans un marché.

Recommandation n°8 : Désigner un opérateur du centre de ressources national des clauses sociales

3.2.2.3 Organiser une remontée d'information performante et un appareil statistique homogène

Le système d'information actuel ne permet pas le pilotage des clauses sociales.

A minima, il serait utile d'enrichir les statistiques de l'OEAP en distinguant les notions de handicap et d'insertion et les articles des ordonnances utilisés.

Un chantier de plus long terme est la constitution d'une remontée d'information qui comporte des données détaillées sur les marchés clausés et les résultats obtenus : moyens juridiques mobilisés, nombre d'heures d'insertion réalisées, typologie des bénéficiaires et devenir de ceux-ci après 6, 12 et 18 mois.

Les objectifs quantitatifs sont en effet actuellement le plus souvent exprimés en nombre d'heures d'insertion, ce qui est la logique induite par le fait générateur : le marché.

Une approche centrée sur les parcours d'accès à l'emploi conduirait à compléter l'expression des objectifs par un nombre d'accès à l'emploi obtenus au final sur un territoire (expression collective des donneurs d'ordre) ou sur un marché (expression d'un donneur d'ordre).

Ce système d'information ne se conçoit qu'à l'échelle nationale, mis à disposition des opérateurs locaux, et interfaçable avec les solutions de gestion des dossiers individuels de ces opérateurs. Le centre de ressources national a vocation à l'administrer. Il existe au moins une famille de produits dans le catalogue de l'Ugap répondant à ces préconisations, ces produits étant actuellement couramment utilisés par les facilitateurs.

Recommandation n°9 : Organiser une remontée d'information comportant des données détaillées sur les marchés clausés et les résultats obtenus : moyens juridiques mobilisés, nombre d'heures d'insertion réalisées, typologie des bénéficiaires et devenir de ceux-ci

3.2.3 Redéfinir les rôles respectifs des acteurs et leur coordination

Le dispositif des clauses d'insertion s'appuie sur un écosystème administratif complexe, articulé autour du donneur d'ordre, du facilitateur et de l'entreprise, en référence fréquente à des outils méthodologiques nationaux. Il repose sur un substrat intellectuel constitué autour des travaux des réseaux, notamment Alliance Villes emploi, et d'acteurs publics, principalement au sein du ministère de l'économie. Ce travail méthodologique a été déterminant dans l'émergence des clauses d'insertion. Il a permis de poser les éléments clés de la place et du rôle des acteurs, et en particulier du donneur d'ordre et du facilitateur.

Il a pu cependant évoluer vers une place plus importante du facilitateur, ce qui d'une part, ne clarifie pas la bonne posture de chacun, et d'autre part limite quantitativement le potentiel des clauses d'insertion. Les acquis doivent aujourd'hui être confortés en confirmant la responsabilité des donneurs d'ordre et en recentrant la fonction des facilitateurs.

3.2.3.1 Demander aux donneurs d'ordre d'assumer leur rôle, en amont et en aval du marché

La dépendance technique au facilitateur est une difficulté importante pour les donneurs d'ordre qui souhaitent assumer leur rôle et disposer d'une réelle autonomie de décision. Très rapidement, les principaux donneurs d'ordre se sont organisés pour disposer de compétences en interne en parallèle de la montée de leur engagement dans les clauses d'insertion. En fonction de la façon dont le sujet est venu à l'agenda dans ces collectivités, les chargés de mission « clauses sociales » ont été positionnés au sein des directions chargées de la commande publique, de l'insertion, ou acheteuses. La réflexion sur les schémas de promotion des achats publics socialement responsables pousse également les principales collectivités à définir une organisation interne.

Ce rôle de l'acheteur public est décrit dans le guide « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » de la DAJ, dans sa version d'octobre 2015 : « *Un préalable pour l'acheteur : connaître les bassins d'emploi pertinents et les fournisseurs du secteur économique concernés. L'acheteur public doit se rapprocher pour cela de tous les acteurs de l'insertion professionnelle.*

L'introduction de clauses sociales dans un marché implique une certaine anticipation et ce n'est pas au moment de préparer les documents de consultation que cette question doit être posée, mais bien au moment de la détermination du besoin d'achat ou au plus tard lors de la planification.

Lors du passage en revue des marchés publics à préparer dans l'année, les acheteurs publics doivent s'interroger sur la possibilité d'introduire des clauses sociales d'insertion professionnelle dans leurs marchés ou de l'utiliser comme critère d'attribution d'un critère de performance en matière d'insertion professionnelle. Ils doivent ensuite concrétiser leurs intentions lors de la rédaction de l'appel d'offres ou du MAPA, du règlement de la consultation et du cahier des charges. »

Le donneur d'ordre doit se donner les moyens de maîtriser deux temps du marché sur lesquels les facilitateurs peuvent intervenir, en amont et en aval. En amont, l'article 4 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics définit une procédure de « sourçage » : « *Afin de préparer la passation d'un marché public, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences* ». Le donneur d'ordre dispose donc d'une base juridique pour préparer, en lien avec les opérateurs économiques, la façon dont il introduira des clauses d'insertion.

Il doit à ce stade du marché prendre deux décisions techniques, sur lesquelles une expertise peut être utile :

- décider du principe d'introduire ou non une clause d'insertion ;
- définir le nombre d'heures d'insertion demandées.

Sur ces deux points, les facilitateurs interviennent traditionnellement en assistance à la maîtrise d'ouvrage. L'expérience des chargés de mission internes aux collectivités montre qu'ils ont pour la plupart une connaissance des secteurs économiques qui leur permet de répondre de façon autonome. Sur le principe de la clause d'insertion, il s'agit de connaître le potentiel d'insertion des entreprises du secteur concerné. Sur le nombre d'heures d'insertion, il s'agit d'anticiper le prix prévisionnel du marché et le taux de main d'œuvre dans ce marché, auquel sera appliqué le taux d'heures d'insertion.

L'autonomie technique du donneur d'ordre sur ces deux questions est pour lui la condition pour maîtriser sa stratégie, puisque ces questions définissent le cadre des clauses d'insertion appliquées à chaque marché. Cette autonomie peut être grandement facilitée par des partages méthodologiques régionaux ou nationaux.

Pour autant, l'apport du facilitateur reste utile : comme deuxième avis pour un acheteur expérimenté ; comme assistant du maître d'ouvrage pour un acheteur moins expérimenté.

En aval du marché, le contrôle de l'exécution des clauses d'insertion est actuellement très fréquemment délégué au facilitateur (dans la moitié des cas pour les collectivités ayant répondu à l'enquête de l'IGAS). Or le contrôle de l'exécution est une responsabilité du donneur d'ordre, qui ne doit être déléguée que dans un cadre lui-même strictement contrôlé. Le nombre extrêmement faible des sanctions appliquées pour non respect des clauses d'insertion doit être un indicateur d'alerte. Les facilitateurs, dont la posture est par essence celle d'un médiateur, ne sont pas les mieux placés pour exercer une fonction de contrôle éventuellement préalable à une sanction. Il est donc important pour les donneurs d'ordre de reprendre la maîtrise du contrôle de l'exécution des marchés.

3.2.3.2 Orienter l'intervention des facilitateurs vers leurs missions essentielles

Les limites rencontrées par le système actuel des facilitateurs conduisent à adapter leur positionnement. Ces limites sont d'abord celles d'une capacité à faire. Un facilitateur est référent d'environ 50 000 heures d'insertion, et cette productivité n'évolue pas substantiellement avec l'expérience. L'augmentation du nombre de marchés clausés conformément aux objectifs des pouvoirs publics⁴⁵ supposerait, sur cette base de 50 000 heures par poste, le financement d'un nombre important de facilitateurs, dans un contexte budgétaire qui, à l'évidence, ne s'y prête pas. Il est donc fondamental de trouver pour la fonction d'appui aux clauses d'insertion une organisation qui dépasse la limite des 50 000 heures.

La structuration du réseau des acteurs évolue également. Les donneurs d'ordre se dotent de moyens internes qui interviennent sur des sujets qui peuvent être couverts par les facilitateurs, et cette structuration interne est appelée à progresser encore. L'évolution du réseau des Plie et MdE sous l'effet de la contrainte financière et la couverture partielle du territoire national conduisent à élargir la palette des structures accueillant la fonction d'appui aux clauses d'insertion. Il est donc nécessaire de simplifier la fonction de facilitateur pour la rendre plus adaptable à des contextes territoriaux différents.

Sur le fond, la priorisation des clauses d'insertion sur les parcours d'accès à l'emploi conduit à un autre positionnement des facilitateurs. Le dispositif d'appui actuel est organisé, par ordre de priorité, vers le donneur d'ordre, l'entreprise, et la personne à insérer. Avec la clarification du droit applicable aux clauses d'insertion, l'impulsion politique en faveur des clauses d'insertion, la diffusion de supports méthodologiques publics et le développement d'expertises internes, les donneurs d'ordre sont devenus plus autonomes. Le besoin d'appui est pour eux beaucoup moins important qu'au lancement de la politique des clauses d'insertion. Inversement, construire des parcours denses d'accompagnement vers l'emploi implique de consacrer de l'ingénierie à cette fonction. Ceci conduirait à inverser l'ordre des priorités du dispositif d'appui, en considérant d'abord l'insertion de la personne éloignée de l'emploi, puis l'entreprise, et enfin le donneur d'ordre.

⁴⁵ Multiplication par 8 pour l'Etat, par 2,5 pour les collectivités locales au sens de l'OEAP

Dans cet esprit, le facilitateur deviendrait un ensemblier qui, en utilisant le support des clauses d'insertion, mobiliserait le partenariat territorial pour construire des parcours d'accompagnement vers l'emploi. Autour des clauses d'insertion d'un marché, il serait chargé de veiller à la bonne articulation du donneur d'ordre, de l'entreprise attributaire, du service public de l'emploi et des structures d'accompagnement des bénéficiaires des clauses d'insertion. Et par la mobilisation de marchés adéquats ou la mutualisation des heures d'insertion entre différents marchés, il veillerait à ce que les bénéficiaires des clauses d'insertion soient intégrés dans des parcours denses d'accompagnement à l'emploi en utilisant les opportunités offertes par les clauses d'insertion d'un ou de plusieurs marchés⁴⁶.

Il serait beaucoup moins mobilisé sur l'accompagnement des donneurs d'ordre au titre du cadrage et du contrôle d'exécution du marché. De ce fait, les critiques sur un positionnement délicat des facilitateurs au regard des règles de la commande publique deviendraient sans objet.

Dans une posture d'ensemblier et non d'opérateur, il ne serait plus nécessairement lié à un acteur de l'accompagnement des publics. Tenu par le cahier des charges de sa mission à la neutralité et à l'impartialité, il s'appuierait sur les acteurs locaux de l'accompagnement pour la relation individuelle au bénéficiaire des clauses d'insertion.

Enfin un positionnement centré sur l'exécution du marché le conduirait à renforcer ses liens avec les entreprises, ce point étant considéré par les milieux économiques comme fondamental.

Dans cette proposition, l'équilibre du métier de facilitateur entre les compétences d'animation du partenariat et l'expertise technique sur les marchés publics tend vers le premier terme, qui est partagé par de nombreux acteurs des politiques sociales territoriales et relève des fondamentaux de nombreuses professions ou parcours. Dès lors, la question de la certification du titre de facilitateur, qui aurait pu être, au-delà de la garantie de qualité, un facteur de blocage en ce qu'elle promeut l'uniformisation dans un monde complexe et qu'elle introduit de la norme dans un système qui cherche de la souplesse, perd une grande part de sa pertinence.

Pour autant, le facilitateur doit être en situation de maîtriser plusieurs champs techniques :

- droit et pratique des marchés publics ;
- connaissance des collectivités territoriales, des acheteurs publics, des entreprises, des structures de l'IAE et du service public de l'emploi ;
- accompagnement des publics éloignés de l'emploi, mise en relation des publics et des entreprises.

Le tableau ci-dessous met en regard les missions actuelles des facilitateurs, telles qu'elles résultent du référentiel d'emploi et de compétences d'AVE, et les grandes lignes des missions proposées.

⁴⁶ Les facilitateurs du Nord-Pas-de-Calais objectivent les conséquences territoriales de ces démarches, en comptabilisant les échanges d'heures d'insertion et de bénéficiaires entre les territoires, et en identifiant les origines des publics (cf. présentation en annexe). Cette démarche permet d'objectiver les parcours et d'en montrer l'effet globalement positif, même pour les territoires « déficitaires ». Elle permet de lutter contre certaines craintes exprimées notamment par des élus, en démontrant que par ce type de démarche mutualisée, les objectifs de chacun sont en réalité mieux atteints.

Tableau 23 : Proposition d'évolution du référentiel d'emploi des facilitateurs

Référentiel actuel du facilitateur	Référentiel proposé
<p>Promotion du dispositif – Actions de sensibilisation</p> <p>En amont de la commande publique, le facilitateur intervient auprès de tous les donneurs d'ordre potentiels de son territoire afin de promouvoir les dispositifs d'insertion dans la commande publique. Il représente sa structure employeuse auprès des partenaires, sous la responsabilité de son directeur et assure la communication et la promotion du dispositif à l'interne comme à l'externe de façon permanente.</p>	<p>Promotion du dispositif – Actions de sensibilisation</p> <p>En amont de la commande publique, la Direccte et les grandes collectivités qui le souhaitent promeuvent les dispositifs d'insertion dans la commande publique auprès des donneurs d'ordre et des entreprises de leur territoire.</p> <p>Les facilitateurs peuvent, à leur demande, venir en appui de cette démarche.</p>
<p>Animation du partenariat territorial pour la réalisation de l'action d'insertion</p> <p>Le facilitateur constitue, développe et structure un réseau de partenaires avec l'ensemble des acteurs du dispositif : les donneurs d'ordre, les entreprises, le Service Public de l'Emploi, les acteurs et les organismes de l'insertion.</p> <p>Il contribue à la construction de l'offre d'insertion sur le territoire et à sa mise en œuvre en rencontrant régulièrement les structures et organismes en charge de l'insertion et de l'emploi, les acteurs de l'Insertion par l'activité Economique du territoire, les branches professionnelles.</p> <p>En lien avec les organismes prescripteurs, il identifie les publics et valide les candidatures éligibles.</p>	<p>Conseil aux maîtres d'ouvrage</p> <p>A leur demande, le facilitateur peut accompagner les maîtres d'ouvrage dans l'identification des activités et des marchés pouvant justifier d'une démarche d'insertion, et dans la quantification des heures d'insertion. Cette activité est prioritairement orientée vers les donneurs d'ordre ne disposant pas d'une expertise technique interne sur ces sujets.</p>
<p>Conseil aux maîtres d'ouvrage</p> <p>Le facilitateur accompagne les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre des clauses sociales : il analyse les activités pouvant justifier d'une démarche d'insertion ; identifie les marchés pouvant intégrer des clauses sociales, puis il contribue à la rédaction des appels d'offres pour qualifier et quantifier les heures d'insertion.</p> <p>De manière continue, il assiste les maîtres d'ouvrage publics (et par extension privés) afin de créer les conditions générales de la prise en compte des clauses d'insertion.</p> <p>Il s'assure des bonnes conditions juridiques et contractuelles de la mise en œuvre de sa mission, rédige des rapports de réalisation et évalue l'impact de la démarche.</p>	<p>Animation du partenariat territorial pour la réalisation de l'action d'insertion</p> <p>Pour la mise en œuvre des clauses d'insertion d'un marché, le facilitateur veille à la bonne articulation du donneur d'ordre, de l'entreprise attributaire, du service public de l'emploi et des structures d'accompagnement des bénéficiaires des clauses d'insertion.</p> <p>Il informe et accompagne les entreprises dans la mise en œuvre des clauses d'insertion.</p>
<p>Information et accompagnement des entreprises</p> <p>Pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur :</p> <p>Il aide au choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion,</p> <p>Il analyse les contenus des emplois proposés et les compétences requises,</p> <p>Il élabore et propose une offre de services d'insertion</p> <p>Il est chargé de repérer le public en lien avec le Service Public de l'Emploi, en mobilisant les outils et services nécessaires facilitant la proposition et l'embauche des candidats.</p> <p>Il suit en permanence l'exécution des engagements, contrôle et évalue les résultats.</p>	<p>Pilotage des parcours d'insertion</p> <p>Afin de permettre la constitution de parcours d'insertion pour les bénéficiaires, le facilitateur prend toute initiative utile à la mutualisation des heures d'insertion entre différents marchés.</p> <p>Le facilitateur veille à ce que les bénéficiaires des clauses d'insertion soient intégrés dans des parcours d'accompagnement à l'emploi pérenne en utilisant les opportunités offertes par les clauses d'insertion d'un ou de plusieurs marchés.</p> <p>Il s'appuie sur le service public de l'emploi, ainsi que sur les services qui y participent, pour accompagner les bénéficiaires des clauses d'insertion dans leur parcours d'accès à l'emploi pérenne.</p>
<p>Evaluation du dispositif</p> <p>Au-delà de vérifier le respect des engagements pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur évalue l'impact de la démarche d'insertion en mettant en place des procédures de suivi et d'évaluation.</p>	<p>Suivi du dispositif</p> <p>Le facilitateur constitue le dispositif de suivi territorial des clauses d'insertion, des parcours des bénéficiaires et des mutualisations d'heures d'insertion et transmet les données nécessaires au pilotage régional et national.</p> <p>Le maître d'ouvrage contrôle le respect des clauses du marché.</p>

Source : AVE, Référentiel d'emploi et de compétences, propositions mission IGAS

Recommandation n°10 : Orienter davantage l'intervention des facilitateurs vers le pilotage des parcours d'insertion

3.2.3.3 Organiser le pilotage et la coordination régionaux

Les acteurs de terrain sont en demande d'un pilotage régional. La loi du 31 juillet 2014, par son article 13, en pose les bases, en incitant les grands donneurs d'ordre à expliciter leur stratégie (premier paragraphe) et l'Etat à structurer le réseau d'appui (deuxième paragraphe). Elle en donne cependant une vision partielle en le limitant à une convention d'exécution entre l'Etat et les opérateurs de la fonction d'appui, à laquelle peuvent être associés les donneurs d'ordre⁴⁷.

L'organisation régionale, pour être efficace, doit être composée d'un dispositif de pilotage et d'un dispositif d'exécution.

Les services déconcentrés de l'Etat les plus légitimes pour piloter le dispositif d'appui aux clauses d'insertion, qui relève d'une politique d'accès à l'emploi essentiellement financée par le budget du ministère du travail sont les Direccte.

L'expérience des premières années de la clause d'insertion a montré l'importance fondamentale de l'impulsion politique des collectivités territoriales. L'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, aussi bien dans son I que dans son II, met en avant la coopération entre celles-ci et l'Etat. Parallèlement, la loi NOTRe a confirmé le rôle des régions en matière d'emploi⁴⁸ et de formation. Enfin les collectivités territoriales, directement ou indirectement, participent au financement des fonctions d'appui aux clauses. Il serait contre-productif de ne pas s'appuyer sur ce réseau dans le pilotage local des clauses. Dès lors, il semble logique de proposer aux régions de copiloter avec l'Etat la politique des clauses d'insertion sur leur territoire.

Pour donner de l'ampleur à cette association des collectivités territoriales, la participation de celles qui élaborent un schéma de promotion des achats publics socialement responsables, serait utile. D'autres acteurs auraient une place légitime dans ce pilotage régional : le service public de l'emploi, les fédérations d'entreprises, les réseaux de l'IAE, les autres grands acheteurs publics (Ugap, hôpitaux)...

⁴⁷ II. - Dans chaque région est conclue une convention entre le représentant de l'Etat et un ou plusieurs organismes, tels que les maisons de l'emploi et les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics. Cette convention vise à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés. Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices mentionnés au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et implantés dans la région peuvent être parties à cette convention.

⁴⁸ La loi NOTRe du 7 août 2015 conduit aux rédactions suivantes du code du travail :

- article L5311-3 : « La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire, dans les conditions prévues aux articles L. 6123-3 et L. 6123-4... »
- Article L6123-4 : « Le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région signent avec (Pôle emploi), les représentants régionaux des missions locales (...), des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées et des présidents de maisons de l'emploi et de structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation. Cette convention détermine pour chaque signataire (...) :
- 1° Les conditions dans lesquelles il mobilise de manière coordonnée les outils des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat et de la région, au regard de la situation locale de l'emploi et dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ; (...)
- Un plan de coordination des outils qui concourent au service public de l'emploi et à la mise en œuvre de ses objectifs, visant à rationaliser et à mutualiser les interventions à l'échelle des bassins d'emploi, est inscrit dans la convention régionale pluriannuelle. »

Ce pilotage régional aurait pour objet :

- d'organiser la diffusion de l'information sur les marchés publics et les potentialités de clauses d'insertion ;
- d'harmoniser les pratiques des donneurs d'ordre ;
- d'organiser la mutualisation des heures d'insertion ;
- de structurer l'offre d'appui (définition du cahier des charges, répartition du financement, organisation géographique des facilitateurs, garantie de la couverture intégrale du territoire, continuité avec le dispositif actuel) ;
- de poser les conditions partenariales de la construction des parcours d'insertion ;
- de partager les résultats obtenus, en termes quantitatifs et qualitatifs.

Le dispositif d'exécution pourrait être la convention prévue au II de l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014. Elle serait passée par le Préfet, sous timbre Direccte, la région, les collectivités éligibles au schéma de promotion des achats publics responsables et les personnes morales employant les facilitateurs désignés par le pilotage régional.

Le pilotage régional pourrait également utilement organiser une « task force » destinée à aider ponctuellement de petits donneurs d'ordre.

Recommandation n°11 : Déterminer par une instruction nationale le cadre d'une coordination régionale impulsée par la Direccte et associant la région

3.2.4 Organiser la coordination locale

L'articulation locale du dispositif est également demandée par les acteurs de terrain⁴⁹, et fréquemment déjà organisée par les facilitateurs en place.

Les fonctions d'articulation à l'échelle de la zone d'emploi relèvent du facilitateur :

- organisation de la mutualisation des heures d'insertion et des parcours des personnes ;
- relations avec les donneurs d'ordre et les entreprises ;
- coordination des acteurs de l'accompagnement des parcours individuels vers l'emploi ;
- régulation locale du dispositif ;
- constitution et diffusion de l'information nécessaire au suivi et à l'évaluation du dispositif.

Dans les zones d'emploi où interviennent plusieurs facilitateurs, l'un d'entre eux doit être chargé des fonctions de coordination.

3.2.5 Organiser le financement de la politique publique

Il est également indispensable d'affecter d'un budget à cette politique publique, *a minima* par prélèvement à l'euro près sur les actuelles dotations de l'Etat aux maisons de l'emploi affectées au financement des facilitateurs, et en veillant à ce que les financements des postes de facilitateurs par le FSE soient poursuivis.

Recommandation n°12 : Orienter explicitement vers le financement de l'expertise d'appui aux clauses d'insertion les crédits qui financent actuellement les facilitateurs

⁴⁹ Ainsi, le CGET cite dans ses réflexions pour l'accès à l'emploi des publics issus des quartiers en politique de la ville « un outil opérationnel de type guichet unique/plateforme mutualisée, véritable bras armé des politiques d'emploi et d'insertion menées à l'échelle des quartiers » (fiche mars 2016), illustrant ce besoin de coordination locale des acteurs de l'insertion.

3.3 Couvrir intégralement le territoire par le réseau des facilitateurs

L'apport fondamental des facilitateurs a été de mettre à disposition du partenariat un réseau compétent et mobilisable gratuitement, au plus près des besoins. Ces points doivent être confortés.

Le principe de la mise à disposition gratuite est fondamental. Si la fonction d'appui est dispensée à titre onéreux, elle est une prestation de conseil pour la personne morale qui la sollicite. S'il s'agit du donneur d'ordre, il doit passer par une procédure de commande publique. Le prestataire est alors celui du commanditaire, et non celui de l'ensemble des acteurs des clauses d'insertion du marché. La fonction d'appui doit donc être organisée comme une proposition du service public.

Le professionnalisme est une condition du succès. Il suppose que les employeurs des facilitateurs soient engagés par un cahier des charges de la fonction d'appui précisant les objectifs et les méthodes attendus. Il doit pouvoir s'appuyer sur des ressources méthodologiques nationales et régionales stables.

Le facilitateur intervient pour le collectif des acteurs des clauses d'insertion (donneurs d'ordre, entreprises, structures d'accompagnement, bénéficiaires), à la disposition de chacun, mais ne peut pas être l'outil d'un seul. Il s'inscrit dans un territoire, dont il accompagne les acteurs et les projets. Il est neutre.

Le facilitateur est employé par une structure, qui est juridiquement chargée de la mission d'appui définie par un cahier des charges. Cet employeur encadre techniquement le facilitateur, est responsable de son action, rend compte devant ses financeurs.

La nature juridique ou le réseau de l'employeur n'est pas en soi une question déterminante. Si les employeurs actuels des facilitateurs ont, pour beaucoup, accompagné le développement des clauses d'insertion sur leur territoire, et s'ils ont acquis une expertise réelle, une organisation future devra principalement couvrir l'ensemble du territoire et mettre en œuvre le cahier des charges sans *a priori* sur les opérateurs.

La dimension territoriale de l'appui aux clauses d'insertion est essentielle. Elle permet de proposer un appui à des donneurs d'ordre géographiquement éclatés, présents sur la totalité du territoire, de travailler avec le tissu local des entreprises et de mobiliser l'ingénierie locale d'insertion.

L'offre d'appui doit à la fois couvrir la totalité du territoire et intervenir à une échelle satisfaisante. L'action d'insertion professionnelle via les clauses s'appuie sur une activité économique dans un territoire. L'échelle d'action qui correspond à cette logique est celle de la zone d'emploi INSEE : « *une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.* ». Il existe 304 zones d'emploi en métropole, 321 avec les DOM hors Mayotte.

Pour autant, la diversité des zones d'emploi impose une organisation qui dépasse la simple logique « un facilitateur par zone d'emploi ». Les zones d'emploi comptent en moyenne 93 000 actifs de 15 à 64 ans, mais 65 zones d'emploi en comptent moins de 20 000⁵⁰, et 30 zones d'emploi plus de 200 000⁵¹. Là où les zones d'emploi comptent peu d'actifs, une organisation interzones s'imposerait. Dans les zones d'emploi les plus importantes, un découpage géographique interne et une fonction de coordination semblent nécessaires.

⁵⁰ Moins de 4400 pour les zones d'emploi de Sartène/Propriano et de Corte

⁵¹ Plus de 3 millions pour la zone d'emploi de Paris

Cette organisation en référence aux zones d'emploi constituerait une évolution importante par rapport à une organisation principalement fondée sur les Plie et les maisons de l'emploi, c'est-à-dire in fine sur les intercommunalités. Elle permettrait de garantir la couverture exhaustive du territoire, et de dépasser les problématiques propres au financement de ces structures.

Le nombre de facilitateurs nécessaires est malaisé à définir *a priori*. A l'échelle nationale, il dépend des missions qui leur sont confiées et des financements qui pourront être mobilisés. Il existe actuellement 321 facilitateurs dans le réseau AVE. Dans une lettre du 25 janvier 2010, le directeur du service des achats de l'Etat estimait à plus de 400 le nombre d'experts à mobiliser sur la base d'une organisation à partir des zones d'emploi. Si l'on considère comme base de calcul un facilitateur pour 93000 actifs⁵² ± 50 %, puis un facilitateur par tranche de 93000 actifs de 15 à 64 ans, 0,5 poste entre 1/6 et la moitié de la moyenne, et pas de poste en dessous, le besoin total est de 365 postes.

Mais la réponse précise au nombre de facilitateurs nécessaires, dès lors qu'est déterminé le cahier des charges de leurs missions, et hors prise en compte de contraintes financières, dépend en réalité de l'équilibre défini dans chaque zone d'emploi : pour une zone d'emploi moyenne de 100 000 actifs de 15 à 64 ans, un facilitateur est *a priori* suffisant. Mais si la commande publique s'exerce avec une intensité particulière sur ce territoire (grands travaux, présence de donneurs d'ordre importants), ou si le chômage y est particulièrement prégnant, il peut être judicieux de renforcer la présence de facilitateurs. Enfin, la présence de facilitateurs historiquement implantés sur un territoire peut également, en opportunité, conduire à amender le produit de calculs théoriques. Au total, une volumétrie de l'ordre de 400 facilitateurs nationalement, pour le cahier des charges proposé par le rapport, semble raisonnable.

Recommandation n°13 : Couvrir intégralement le territoire par le réseau des facilitateurs

3.4 Mettre à la disposition des acheteurs publics une expertise spécifique gratuite et facilement mobilisable : les deux scénarios

Il existe deux solutions pour mettre à la disposition des acteurs des clauses d'insertion une expertise gratuite, disponible sur l'ensemble du territoire : un acteur public national disposant d'un réseau territorial, ou un réseau d'acteurs locaux animé nationalement.

3.4.1 L'hypothèse d'un acteur public national : Pôle emploi

La première stratégie possible consiste à s'appuyer sur un acteur public national, organisé en réseau territorial, qui connaît les demandeurs d'emploi, les entreprises et les acteurs de l'insertion et dont les services sont gratuits pour l'utilisateur : Pôle emploi.

- Principes d'organisation
 - Au niveau national

Pôle emploi organise au sein de ses services centraux une expertise dédiée aux clauses d'insertion qui est l'interlocuteur technique interne des services de Pôle emploi et qui accompagne les directions centrales de l'Etat pour piloter la politique des clauses d'insertion.

Il constitue un centre de ressources national : statistiques, méthodologies, partage d'informations, statistiques, formation, veille... Ce centre de ressources peut être interne à Pôle emploi ou délégué à une structure nationale existante.

Il accompagne les donneurs d'ordres nationaux (directions centrales de l'Etat, Ugap, Pôle emploi lui-même...) pour l'application locale de leurs marchés clausés.

⁵² Nombre moyen d'actifs de 15 à 64 ans par zone d'emploi

➤ Au niveau régional

Pôle emploi accompagne l'Etat (Directe), et le cas échéant la région, pour piloter le dispositif des clauses. Il anime un réseau technique régional des acteurs des clauses (donneurs d'ordres, fédérations professionnelles, acteurs de l'emploi).

Une négociation avec les collectivités territoriales, dont la région au titre de sa politique emploi, et les grands donneurs d'ordre, porte sur le financement du réseau en sus des crédits Etat et Pôle emploi. Elle a pour point de départ les niveaux actuels de financement des facilitateurs.

➤ Au niveau local

Le facilitateur s'appuie sur les atouts de Pôle emploi : connaissance du tissu économique local, liens avec les entreprises et les opérateurs de l'emploi, connaissance des publics en recherche d'emploi... Il mobilise notamment la nouvelle offre de service aux entreprises de Pôle emploi et les 4200 conseillers dédiés à la relation entreprise. Il veille à ce que l'accompagnement proposé respecte le cahier des charges de l'accompagnement au titre des clauses d'insertion. Pour autant, il veille à s'appuyer sur les différents réseaux d'accompagnement vers l'emploi, en particulier les SIAE.

➤ Ressources

La négociation entre Pôle emploi et sa tutelle détermine, à partir d'une part de la réorientation des crédits de l'Etat actuellement destinés à financer les facilitateurs, d'autre part des ressources propres de Pôle emploi au titre de ses missions de service public, le nombre de postes de facilitateurs qui peuvent être financés, et les compléments à rechercher via le FSE et les collectivités territoriales.

La logique de ce scénario conduit à privilégier des facilitateurs internes à Pôle emploi. Mais l'expérience des facilitateurs actuels, qui connaissent parfaitement les clauses d'insertion et les réseaux locaux, notamment les donneurs d'ordres et les entreprises, est précieuse. Il est important que le dispositif proposé s'appuie sur leur expertise, en trouvant un portage opérationnel qui peut aller jusqu'à une convention transitoire avec les employeurs actuels.

Un système d'information partagé autorisant le reporting et la mesure des résultats est une attente minimale d'un opérateur national. L'évolution du SI actuel de Pôle emploi pour repérer les personnes en parcours « clauses » est également nécessaire.

➤ Eléments d'appréciation de l'hypothèse

L'évolution des acteurs des politiques de l'emploi et de l'insertion économique tend à renforcer la place de Pôle emploi. L'instruction du 5 février 2014 sur l'IAE l'a ainsi conforté dans son rôle de pilote et d'animateur du comité technique d'animation, qui le conduit à partager le diagnostic (enjeux / objectifs) avec les acteurs et partenaires locaux (Plie, missions locales...).

Pôle emploi lui-même, dans son récent projet stratégique, a mis en avant le renforcement de son action auprès des entreprises, le développement de ses relations avec les collectivités territoriales et l'orientation de l'offre de service vers les demandeurs les plus en difficulté d'accès à l'emploi. Une approche comme celle des facilitateurs offre une modalité stimulante en management pour les équipes de Pôle emploi sur ces trois axes, par l'intensité de la relation aux entreprises, la relation aux donneurs d'ordre du territoire, et la construction de parcours d'accompagnement individuels denses. Ce projet devrait être cependant compatible avec la montée en maturité des équipes de Pôle emploi sur ces nouvelles orientations.

La capacité à trouver une clé de financement est une condition de réussite importante. Pôle emploi doit pouvoir financer sur ressources propres une part du dispositif. La conviction des collectivités territoriales de financer Pôle emploi n'est cependant pas acquise *a priori*.

Enfin, cette nouvelle tâche, avec une nouvelle offre de services, doit être concrètement réalisable en agence, et être acceptable également par les conseillers, dans les charges actuelles de travail des équipes de terrain de Pôle emploi.

3.4.2 L'hypothèse d'un réseau organisé d'acteurs locaux animé nationalement

La seconde stratégie possible, dans une relative continuité avec la situation actuelle, consiste à organiser, sur une base territoriale, un dispositif d'appui copiloté par l'Etat et les régions. Ce dispositif doit être gratuit pour ses utilisateurs et couvrir l'intégralité du territoire. Il reposerait sur des opérateurs locaux, retenus après appel à projets.

➤ Principes d'organisation

➤ Au niveau national

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle met en place en son sein une expertise pour piloter de la politique publique des clauses d'insertion.

Elle organise le portage par un vecteur adapté des crédits destinés au financement de la politique des clauses d'insertion. L'hypothèse la plus simple semble être, au sein du BOP territorial du programme 102 géré par les Direccte, de scinder les crédits finançant les maisons de l'emploi (dont les facilitateurs) en une enveloppe pour les MdE et une enveloppe pour les facilitateurs.

La DGEFP missionne et finance, sur appel à projets, une structure nationale chargée de porter le centre de ressources.

Elle met en place les conditions d'émergence d'un système d'information partagé, dont l'animation opérationnelle est confiée au centre de ressources.

Elle crée une instance partenariale consultative sur les clauses d'insertion sociale, en associant les représentants des grands donneurs d'ordre et le service public de l'emploi.

Les donneurs d'ordre nationaux (directions centrales de l'Etat, Ugap, Pôle emploi...) ne doivent plus se placer sous la dépendance technique exclusive de facilitateurs extérieurs pour mettre en œuvre une politique de l'Etat. Il est nécessaire, comme cela l'est pour les collectivités territoriales, qu'ils fassent émerger une compétence interne, indépendante des facilitateurs.

Pour l'Etat et ses établissements publics, le rôle de la direction des achats de l'Etat a été confirmé et renforcé par le décret du 3 mars 2016, y compris sur les objectifs de commande publique socialement responsable. La DAE a vocation à fournir l'expertise interne nécessaire aux services de l'Etat pour passer des marchés avec clause d'insertion, à hauteur des objectifs du PNADD. Parallèlement, les secrétariats généraux des ministères et les établissements publics peuvent utilement de doter des ressources nécessaires.

Ces services doivent trouver auprès du centre de ressources national les éléments méthodologiques nécessaires à leur autonomie (guides méthodologiques, référentiels techniques...).

Le financement et la mise à disposition des donneurs d'ordre nationaux d'une expertise externe connaissant les spécificités de cette commande publique peuvent néanmoins être utiles à la montée en compétence de leurs services achat.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre de leurs marchés, les services de l'Etat et de ses établissements publics trouveront dans le réseau territorial des facilitateurs l'appui nécessaire à la mise en œuvre des clauses d'insertion de leurs marchés, là où ils s'exécutent.

➤ Au niveau régional

Un co-pilotage est proposé par l'Etat (Direccte) à la région, associant les principaux donneurs d'ordre, le service public de l'emploi, les fédérations d'entreprises et les réseaux de l'IAE. Il s'agit, dans chaque région, de suivre la mise en œuvre des clauses d'insertion, d'impulser des projets et de réguler le partenariat.

✓ Organisation et financement du réseau d'appui

Dans chaque région, l'Etat et la région réunissent une conférence des financeurs potentiels du dispositif : *a minima* les collectivités tenues à l'élaboration d'un schéma de promotion des achats publics responsables et les autorités de gestion du FSE. Cette sollicitation part du postulat que les principaux donneurs d'ordre ont besoin de trouver des facilitateurs pour mettre en œuvre leurs marchés. Ensemble, les financeurs potentiels conviennent de la dimension et du maillage du dispositif d'appui qu'ils sont capables de financer sur le territoire. Pour sa part, l'Etat contribue par une délégation à la Direccte des crédits précédemment affectés aux facilitateurs dans les MdE.

Sur cette base, ils lancent un appel à projets⁵³ pour le financement des facilitateurs. Sur la base du cahier des charges national du facilitateur, le dispositif régional comprend :

- une couverture intégrale du territoire et un maillage, idéalement en référence à la zone d'emploi ;
- un financement.

La logique d'un tel appel à projet conduit assez naturellement à la confirmation de nombreux acteurs en place, et donc à une continuité opérationnelle, là où l'offre est aujourd'hui pertinente. Il permet également à d'autres acteurs de s'impliquer. Ainsi, les services de Pôle emploi qui se mobilisent pour l'ensemble des donneurs d'ordre (en Picardie) ou pour un donneur d'ordre (la région Nord-Pas-de-Calais ou le département de l'Hérault) seraient susceptibles d'être appelés à exercer une fonction de facilitateur.

La convention prévue au II de l'article 13 de la loi du 31 mai 2014 est passée par l'Etat, la région et les autres financeurs du dispositif avec les structures employant les facilitateurs identifiés suite à l'appel à projets.

✓ Contenu de l'animation régionale

Le contenu de l'animation régionale pourrait s'inspirer des bonnes pratiques relevées par la mission (cf. annexes sur les clauses d'insertion en région Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais), et traiter notamment des sujets suivants :

- coordination des donneurs d'ordre pour porter à connaissance les marchés actuels et futurs comportant des clauses sociales ;
- articulation avec les secteurs économiques ;
- harmonisation des pratiques ;
- production, analyse et publication de données.

➤ Au niveau local

Les facilitateurs retenus mettent en œuvre le cahier des charges.

Les parcours individuels sont suivis par les opérateurs de droit commun du service public de l'emploi (Pôle emploi, SIAE...), et parfois par les entreprises elles mêmes.

⁵³ Les co-pilotes régionaux peuvent s'inspirer des méthodes mises en œuvre pour l'appel à projets du dispositif local d'accompagnement proposé aux associations pour consolider et pérenniser leurs emplois.

➤ Eléments d’appréciation de l’hypothèse

Cette hypothèse s’appuie sur un partenariat territorial renforcé et responsabilisé. C’est notamment l’engagement financier des partenaires qui entraîne la densité du réseau d’expertise. Dans une région où seul l’Etat accepte de financer, le réseau existera, mais sera réduit à sa plus simple expression.

Elle garantit de fait une grande continuité du réseau des facilitateurs, tout en faisant évoluer substantiellement leurs missions, en s’inspirant de leurs meilleures pratiques.

3.4.3 Eléments de comparaison des deux scénarios

Chacun de ces deux scénarios a des points forts que le tableau ci-dessous tente de caractériser.

Tableau 24 : Points forts des deux scénarios

Points de comparaison	Scénario 1 : Pôle emploi	Scénario 2 : réseau d’acteurs locaux
Couverture intégrale immédiate du territoire	+	
Homogénéité des pratiques	+	
Appui sur l’expertise acquise par les acteurs de terrain		+
Mobilisation des acteurs locaux (collectivités, associations)		+
Financement par les collectivités territoriales		+
Articulation avec la stratégie nationale de lutte contre le chômage	+	
Facilité de transition institutionnelle avec la situation actuelle		+

Source : Mission

Les deux scénarios exigent de gérer une phase de transition avant d’atteindre la solution cible.

Jean-Robert JOURDAN

Jean-Marie PALACH

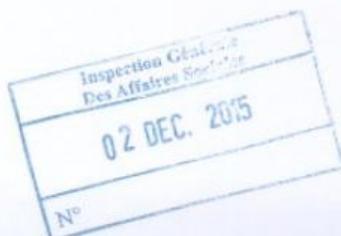
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Restreindre les catégories pouvant bénéficier des clauses sociales	DGEFP	
2	S'assurer que chaque bénéficiaire est accompagné par un opérateur garant de son parcours d'insertion	DGEFP/Directe	
3	Utiliser l'intégralité de la palette des possibilités juridiques et élargir le champ des secteurs d'activité, tout en conservant du discernement dans le choix de recourir aux clauses sociales	Donneurs d'ordres	
4	Confier à la DGEFP la responsabilité d'impulser et d'accompagner le développement des clauses d'insertion dans les marchés publics et en conséquence, mieux l'associer aux actions du PNAAPD concernant les clauses sociales et l'ajouter aux membres de la conférence des achats de l'Etat	CGDD, DAE, DGEFP	
5	Aligner l'objectif de pourcentage de marchés des différentes administrations d'Etat devant comporter des dispositions sociales sur l'objectif du PNAAPD	DAE	
6	Inscrire la réalisation de clauses sociales comme un des objectifs du programme Phare pour les hôpitaux publics	DGOS	
7	Produire chaque année une version actualisée du guide de l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique consacré à la commande publique et à l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, et la diffuser à l'ensemble des acheteurs publics (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux...)	DAJ	
8	Désigner un opérateur du centre de ressources national des clauses sociales	DGEFP	
9	Organiser une remontée d'information comportant des données détaillées sur les marchés clausés et les résultats obtenus : moyens juridiques mobilisés, nombre d'heures d'insertion réalisées, typologie des bénéficiaires et devenir de ceux-ci	DGEFP	
10	Orienter davantage l'intervention des facilitateurs vers le pilotage des parcours d'insertion	DGEFP	
11	Déterminer par une instruction nationale le cadre d'une coordination régionale impulsée par la Directe et associant la région	DGEFP	
12	Orienter explicitement vers le financement de l'expertise d'appui aux clauses d'insertion les crédits qui financent actuellement les facilitateurs	DGEFP	
13	Couvrir intégralement le territoire par le réseau des facilitateurs	DGEFP	

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL



PARIS, LE **02 DEC. 2015**

La ministre du travail, de l'emploi, de la
formation professionnelle et du dialogue social,

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale des
affaires sociales

Objet : mission confiée à l'IGAS relative à l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics

Le code des marchés publics prévoit explicitement les conditions de la prise en compte dans les procédures de marchés des considérations sociales ou environnementales. Les dispositions relatives à la « clause sociale » ont gagné en visibilité grâce à l'engagement tant des collectivités territoriales que de l'Etat (opérations de renouvellement urbain, parution de la circulaire de 2008 relative à l'Etat exemplaire, diffusion de guides pratiques).

La volonté du gouvernement est de faire de la commande publique un levier d'entraînement des politiques publiques telles que l'insertion des personnes éloignées du marché du travail et des travailleurs handicapés. Le développement des clauses sociales a ainsi été identifié comme une priorité par différents plans nationaux, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le plan nouvelles solutions face au chômage de longue durée ou le plan national d'action pour les achats publics durables.

Après quelques années de déploiement, le développement de ces clauses reste limité. Leur part dans les marchés publics reste faible par rapport aux objectifs fixés par le gouvernement : les clauses sociales représentaient 6% des marchés publics en 2013 selon l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), et seulement 3% des marchés de l'Etat, pour un objectif de 10% fixé par la circulaire Etat exemplaire du 3 décembre 2008.

Les acteurs concernés, acheteurs publics, structures de l'insertion par l'activité économique et du handicap (secteur protégé et entreprises adaptées), entreprises soumissionnaires et attributaires ont fait part d'un certain nombre de freins auxquels ils se trouvent confrontés. Il s'agirait notamment du manque d'adaptation des marchés aux réalités de l'offre locale d'insertion, du manque d'information sur les projets de marchés, et plus globalement d'une offre d'ingénierie de la clause sociale insuffisante au regard des besoins de développement existants.

L'offre actuelle d'ingénierie repose en grande partie sur un réseau de chargés de mission appelés « facilitateurs » porté essentiellement par les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les Maisons de l'emploi (MDE), dont l'association Alliance Ville Emploi (AVE) assure l'animation avec le soutien financier du programme opérationnel national du Fonds social européen (Fonds FSE). Ces facilitateurs remplissent une fonction d'intermédiaire entre tous les acteurs d'un marché (le donneur d'ordres, les entreprises attributaires, les personnes éloignées du marché du travail, le Service Public de l'Emploi et les acteurs de l'Insertion par l'Activité Economique et du handicap). Ce nouveau métier apparu au cours des années 1990 s'est structuré au fur et à mesure des avancées du cadre juridique de la clause sociale. L'utilité d'un appui au déploiement des clauses est reconnue, mais le rôle actuellement rempli par les facilitateurs semble rencontrer des limites, notamment du fait de leur intervention à tous les stades de la procédure. Par ailleurs, des zones du territoire national restent non couvertes.

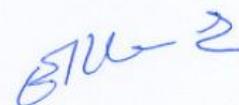
Dans ce contexte, la mission est chargée d'évaluer l'offre d'appui au développement de ces clauses et son impact sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. A partir du diagnostic établi, elle doit formuler des recommandations pour améliorer l'offre d'appui au développement des clauses sociales dans la commande publique.

Ces recommandations s'inscriront dans un environnement juridique en pleine évolution : l'article 13 de la loi Economie sociale et solidaire relatif à la promotion des achats responsables est en cours de déploiement et la transposition des trois directives européennes « marchés publics » du 26 février 2014 conduit à l'adoption d'un nouveau code de la commande publique. Ce cadre juridique ouvre de nouvelles perspectives d'organisation et de coordination entre les différents acteurs concernés.

Vous pourrez vous appuyer sur les services de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP - Mission insertion professionnelle et Département des synthèses) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS, bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire) et du Service des achats de l'Etat (SAE).

Je souhaite que votre rapport soit remis pour fin février 2016.

Bien cordialement,
Myriam El KHOMRI



LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 ADMINISTRATION CENTRALE

1.1 Ministères sociaux

1.2 Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Céline Jaeggy-Roulmann, conseillère technique politiques de l'emploi

1.3 Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Marie-France Cury, adjointe à la sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi
Samuel Berger, chef de la mission de l'insertion professionnelle,
Pascal Jean-Charles, chargé de mission,
Stéphanie Arrèse-Fournier, apprentie

1.4 Direction générale de la cohésion sociale

Corinne Michel, cheffe du service des politiques d'appui
rôme Faure, chef de la mission innovation, expérimentation Sociale et économie sociale
Christophe Fourel, chef de la mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective
Alexandra Ménis, chargée de mission au bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire
Marjolaine Minot, bureau des affaires juridiques

1.5 Direction générale de l'offre de soins

Yannick Le Guen, chef de service, adjoint du directeur
Raphaël Ruano, chef du programme Phare

1.6 Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), direction des finances, des achats et des services

Françoise Tuchman, cheffe du département des achats et du développement durable
Stéphanie Guidoni, adjointe à la cheffe du département des achats et du développement durable
Xavier Regord, chef du pôle stratégie, performance achat et développement durable
Françoise Fonkou-Tague, adjointe au chef du pôle stratégie, performance achat et développement durable
Marie-Noëlle Larour, chef du bureau procédure de la commande publique

1.7 Ministères économiques et financiers

1.8 Inspection générale des finances

Christophe Baulinet, inspecteur général des finances

1.9 Direction des affaires juridiques,

Jean Maïa, Directeur des affaires juridiques

Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique

Serge Doumain, chef du bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public

1.10 Direction des achats de l'Etat

Malika Kessous, responsable du pôle achats responsables

1.11 Commissariat général au développement durable

Laure Trannoy, chargée de mission achats publics durables

Yann Dumareix, chef du bureau des services publics responsables

1.12 Commissariat général à l'égalité des territoires

Anaïs Bréaud, sous-directrice du renouvellement urbain, du développement économique et de l'emploi

Sabine Thibaud, Cheffe du bureau du développement économique et de l'emploi

Julien Giry, bureau du développement économique et de l'emploi

2 OPERATEURS NATIONAUX

2.1 Agence nationale pour la rénovation urbaine

Franck Caro, directeur de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs

Eléonore Hauptmann responsable du pôle d'appui et de capitalisation opérationnels

2.2 Union des groupements d'achat publics

Marc Thiercelin, directeur de la qualité, de l'emploi local et des politiques publiques

Alice Piednoir, Chargée de mission développement durable & achats responsables

2.3 Union des caisses nationales de sécurité sociale et commission consultative nationale des organismes de sécurité sociale

Michel Duraffourg, président de la CCMOSS

Véronique Symphorien, responsable du secrétariat de la CCMOSS

Gina Tocny, secrétariat de la CCMOSS

Gaudérique Barrière, directeur délégué

Lionel Ferraris, directeur du développement durable, des achats et de l'immobilier

2.4 Fédération hospitalière de France

Gérard Vincent, délégué général
François Pinardon, responsable du pôle Finances – banque de données hospitalière de France

2.5 Pôle emploi

Misoo Yoon, DGA offre de service
Jérôme Rivoisy, DGA maîtrise des risques
Nicolas Garnier, directeur de la sécurisation des parcours professionnels
Reynald Chapis, directeur de l'innovation et de la RSE ;
Philippe Maraval, directeur des achats marchés
Dominique Vernaudon Prat, direction de l'innovation et de la RSE ;
Alexia Miel, chef de projet, direction de l'innovation et de la RSE, département RSE
Réjane Marchesseau, direction des achats marchés
Serge Ivan direction des relations extérieures
Yassine Mokkadem, référent régional clauses, Pôle emploi Picardie

3 RESEAUX NATIONAUX

3.1 Clauses d'insertion et achats responsables

3.2 Association Alliance villes emploi

Marie-Pierre Establie d'Argencé, déléguée générale
Pauline Dehani, chargée de mission clause sociale dans les marchés publics

3.3 Association Avise

Cécile Leclair, directrice générale
Sébastien Lévrier, chargé de mission achats socialement responsables

3.4 Observatoire des achats responsables

Gérard Brunaud, secrétaire général

3.5 Associations d'insertion

3.6 Coorace

Maud Guillerme, secrétaire générale
Nedjma Abdellali, chargée de mission marchés publics, service développement économique

3.7 Emmaüs-France

Gilles Ducassé, délégué général adjoint, branche économie solidaire et insertion

3.8 Fédération des entreprises d'insertion

Olivier Dupuis, secrétaire général
Justine Jourdain, chargée de mission développement

3.9 Chantiers école

Luis Semedo, délégué national

3.10 Association Transfer

Jean-Marc Laffitte, directeur

3.11 Entreprises

3.12 CGPME

Philippe Chognard, conseiller technique, direction des affaires sociales

4 REGION NORD-PAS-DE-CALAIS

4.1 Acteurs publics

4.2 Direccte Nord-Pas-de-Calais Picardie:

Jean-François Benevise, directeur
Bruno Clément-Ziza, directeur de cabinet ;
Anne Ratayzyk, médiatrice régionale,
Véronique Thibaut, ancienne responsable du service emploi de la Direccte de Picardie

4.3 Secrétariat général pour les affaires régionales

Patrick David, adjoint du SGAR
Isabelle Brossier, cheffe de mission régionale achats

4.4 Région Hauts-de-France

Magali Martineau, chargée de mission clauses sociales

4.5 Département du Nord

Nello Vericel, secrétaire général, DG aménagement durable
Marie Leynaud, chargée de mission clauses sociales, secrétariat général

4.6 Département du Pas de Calais

Guillaume Manier, chef de mission au sein du département solidarités

4.7 Facilitateurs et employeurs

4.8 Employeurs

Laurent Moniot, directeur adjoint de la maison de l'emploi Lille-Lomme-Hellemmes, directeur du Plie de Lille

Corinne Gildas, directrice de la maison de l'emploi du Valenciennois

Stéphanie Kowalski, directrice de l'emploi, communauté d'agglomération Valenciennes Métropole

4.9 Facilitateurs

Sylvain Dursent, maison de l'emploi Lille-Lomme-Hellemmes

Philippe Defossez, Plie Béthune

Philippe Gernez, maison de l'emploi Roubaix

Déborah Knockaert, communauté d'agglomération Valenciennes Métropole

Isabelle Arnould, chargée de mission IAE, communauté d'agglomération Porte du Hainaut

Jacqueline Sauvage, communauté d'agglomération Porte du Hainaut

4.10 Associations d'insertion

4.11 Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (Uriopss)

Bruno Delaval, directeur

4.12 Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire Nord-Pas-de-Calais Picardie

Jean-Michel Bondu, président

4.13 Union régionale de l'insertion par l'activité économique

Patrick Loquet, président

Valérie Pau, directrice adjointe

4.14 Acteurs pour une économie solidaire

Gérard Dechy, président

Bérangère Delfairière, directrice

4.15 Chantiers école

Marc de Sitter, délégué régional

4.16 Coorace

Charlotte Millereaux, déléguée régionale

4.17 Entreprises

4.18 Fédération régionale des travaux publics Nord-Pas-de-Calais

Jean-Pierre Cattoen, président de la commission emploi insertion
Nicolas Delecourt, secrétaire général

4.19 Fédération française du bâtiment Nord-Pas-de-Calais

Laurent Travert, délégué aux affaires juridiques et sociales

4.20 Groupement d'employeurs Pro TP

Jean-Pierre Cattoen, président
Olivier Fortuna, directeur
Simon Denissel, responsable recrutement

5 REGION ÎLE-DE-FRANCE

5.1 Acteurs publics

5.2 Direccte Ile-de-France

Alexandre Viscontini, chef du service accès à l'emploi

5.3 Région Ile-de-France

Stéphanie Rodriguez, chargée d'étude/projet Grand Paris, unité développement, direction de la stratégie et des territoires
Stéphane Marciniak, chargé de mission clauses sociales, mission Grand Paris,

5.4 Facilitateurs et employeurs

5.5 Maison de l'emploi de Paris

Alain Gachet, directeur adjoint
Virginie Wieczorek, facilitatrice
Cheikh Marone, facilitateur

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Questionnaire relatif au bilan annuel d'un facilitateur
- Annexe 2 : Questionnaire relatif au détail de l'activité d'un facilitateur pour un marché
- Annexe 3 : Les textes européens sur le développement durable
- Annexe 4 : Résultats de l'enquête menée auprès des collectivités territoriales
- Annexe 5 : Les clauses sociales dans l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais
- Annexe 6 : Les clauses sociales dans la région Île-de-France
- Annexe 7 : L'Ucanss et les clauses sociales
- Annexe 8 : Les clauses sociales dans les marchés interministériels
- Annexe 9 : Le plan d'action du PNAAPD 2015-2020
- Annexe 10 : Questionnements de la mission et note de la DAJ du 8 avril 2016 relative à l'analyse de certaines propositions du recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion
- Annexe 11 : Résultats de l'enquête menée auprès des CMRA
- Annexe 12 : La demande de certification du titre de facilitateur

ANNEXE 1 :

BILAN D'ACTIVITE DU FACILITATEUR 2015

Structure de rattachement :

Facilitateur :

Quotité de temps de travail :

1 PROMOTION DU DISPOSITIF – ACTIONS DE SENSIBILISATION

En amont de la commande publique, le facilitateur intervient auprès de tous les donneurs d'ordre potentiels de son territoire afin de promouvoir les dispositifs d'insertion dans la commande publique. Il représente sa structure employeuse auprès des partenaires, sous la responsabilité de son directeur et assure la communication et la promotion du dispositif à l'interne comme à l'externe de façon permanente.

Indicateurs 2015 au titre de la promotion - sensibilisation

Nombre de donneurs d'ordre rencontrés :

Nombre de partenaires rencontrés :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

2 ANIMATION DU PARTENARIAT TERRITORIAL POUR LA REALISATION DE L'ACTION D'INSERTION

Le facilitateur constitue, développe et structure un réseau de partenaires avec l'ensemble des acteurs du dispositif : les donneurs d'ordre, les entreprises, le Service Public de l'Emploi, les acteurs et les organismes de l'insertion.

Il contribue à la construction de l'offre d'insertion sur le territoire et à sa mise en œuvre en rencontrant régulièrement les structures et organismes en charge de l'insertion et de l'emploi, les acteurs de l'Insertion par l'activité Economique du territoire, les branches professionnelles.

En lien avec les organismes prescripteurs, il identifie les publics et valide les candidatures éligibles.

Indicateurs 2015 au titre de l'animation du partenariat territorial

Nombre de donneurs d'ordre rencontrés :

Nombre de partenaires rencontrés :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

Indicateurs 2015 au titre de l'identification des publics et de la validation des candidatures éligibles :

Nombre de candidats rencontrés ou de candidatures examinées:

Nombre de candidatures éligibles validées :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

3 CONSEIL AUX MAÎTRES D'OUVRAGE

Le facilitateur accompagne les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre des clauses sociales : il analyse les activités pouvant justifier d'une démarche d'insertion ; identifie les marchés pouvant intégrer des clauses sociales, puis il contribue à la rédaction des appels d'offres pour qualifier et quantifier les heures d'insertion.

De manière continue, il assiste les maîtres d'ouvrage publics (et par extension privés) afin de créer les conditions générales de la prise en compte des clauses d'insertion.

Il s'assure des bonnes conditions juridiques et contractuelles de la mise en œuvre de sa mission, rédige des rapports de réalisation et évalue l'impact de la démarche.

Indicateurs 2015 au titre du conseil aux maîtres d'ouvrage

Nombre de maîtres d'ouvrage accompagnés :

Nombre de marchés analysés :

Nombre de marchés retenus comme pouvant intégrer des clauses sociales :

Nombre de participations à la rédaction des appels d'offres :

Nombre de réunions au titre de l'assistance aux maîtres d'ouvrage :

Nombre de rapport de réalisation rédigés :

Nombre d'évaluations d'impact réalisées :

4 INFORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

Pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur informe et accompagne les entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales :

- *Il aide au choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion,*
- *Il analyse les contenus des emplois proposés et les compétences requises,*
- *Il élabore et propose une offre de services d'insertion*

Il est chargé de repérer le public en lien avec le Service Public de l'Emploi, en mobilisant les outils et services nécessaires facilitant la proposition et l'embauche des candidats.

Il suit en permanence l'exécution des engagements, contrôle et évalue les résultats.

Indicateurs 2015 au titre de l'information et de l'accompagnement des entreprises

Nombre d'entreprises accompagnées :

Nombre de marchés ayant entraîné une aide du facilitateur aux choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion :

Nombre d'analyses réalisées des contenus des emplois proposés et des compétences requises :

Nombre de propositions d'offre de services d'insertion élaborées :

Nombre de journées consacrées au repérage des publics :

Nombre de journées consacrées à l'exécution des engagements, au contrôle et à l'évaluation des résultats :

5 EVALUATION DU DISPOSITIF

Au-delà de vérifier le respect des engagements pour le compte du maître d'ouvrage, le facilitateur évalue l'impact de la démarche d'insertion en mettant en place des procédures de suivi et d'évaluation.

Selon l'organisation et la dimension du dispositif de gestion des clauses sociales sur le territoire, le facilitateur peut être amené, sous la responsabilité de son directeur, à encadrer une ou plusieurs personnes intervenant sur le même dispositif.

Indicateurs 2015 au titre de l'évaluation du dispositif

Nombre de marchés ayant donné lieu à l'évaluation de l'impact de la démarche d'insertion :

Nombre de personnes employées à la suite de la mise en œuvre des clauses sociales incluses dans l'évaluation de l'impact de la démarche d'insertion :

Nombre de personnes intervenant sur le même dispositif encadrées par le facilitateur :

6 PONDERATION DES ACTIVITES DU FACILITATEUR

Répartition, en %, du temps de travail du facilitateur entre ses 5 missions.

Mission	%
Promotion du dispositif – Actions de sensibilisation	
Animation du partenariat territorial	
Conseil aux maîtres d'ouvrage	
Information et accompagnement des entreprises	
Evaluation du dispositif	

ANNEXE 2 :

BILAN D'ACTIVITE POUR UN MARCHÉ DETERMINE

Structure de rattachement

Facilitateur :

Les extraits du référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales sont reportés en italiques.

1 DESCRIPTION DU MARCHÉ ET DES CLAUSES D'INSERTION

Intitulé du marché :

Objet du marché :

Donneur d'ordre (acheteur public) :

Titulaire du marché :

Montant :

Calendrier d'exécution :

Article du CMP mobilisé :

2 PROMOTION DU DISPOSITIF – ACTIONS DE SENSIBILISATION

En amont de la commande publique, le facilitateur intervient auprès de tous les donneurs d'ordre potentiels de son territoire afin de promouvoir les dispositifs d'insertion dans la commande publique. Il représente sa structure employeuse auprès des partenaires, sous la responsabilité de son directeur et assure la communication et la promotion du dispositif à l'interne comme à l'externe de façon permanente.

Si le facilitateur a réalisé des opérations spécifiques de promotion et des actions spécifiques de sensibilisation pour ce marché :

Nombre de partenaires rencontrés :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

Éléments de preuve : pv de réunions

Pour ce marché, temps consacré à la promotion du dispositif.

3 ANIMATION DU PARTENARIAT TERRITORIAL POUR LA REALISATION DE L'ACTION D'INSERTION

Le facilitateur constitue, développe et structure un réseau de partenaires avec l'ensemble des acteurs du dispositif : les donneurs d'ordre, les entreprises, le Service Public de l'Emploi, les acteurs et les organismes de l'insertion.

Il contribue à la construction de l'offre d'insertion sur le territoire et à sa mise en œuvre en rencontrant régulièrement les structures et organismes en charge de l'insertion et de l'emploi, les acteurs de l'Insertion par l'activité Economique du territoire, les branches professionnelles.

En lien avec les organismes prescripteurs, il identifie les publics et valide les candidatures éligibles.

Si le facilitateur a réalisé des opérations spécifiques d'animation du partenariat territorial pour ce marché :

Nombre de partenaires rencontrés :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

Eléments de preuve : pv de réunions

Si le facilitateur a réalisé des opérations spécifiques au titre de l'identification des publics et de la validation des candidatures éligibles :

Nombre de candidats rencontrés ou de candidatures examinées:

Nombre de candidatures éligibles validées :

Nombre de réunions auxquelles le facilitateur a participé :

Eléments de preuve : pv de réunions, dossiers de candidats ou de personnes retenues, documents de synthèse

Pour ce marché, temps consacré à l'animation du partenariat

4 CONSEIL AUX MAITRES D'OUVRAGE

Le facilitateur accompagne les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre des clauses sociales : il analyse les activités pouvant justifier d'une démarche d'insertion ; identifie les marchés pouvant intégrer des clauses sociales, puis il contribue à la rédaction des appels d'offres pour qualifier et quantifier les heures d'insertion.

De manière continue, il assiste les maîtres d'ouvrage publics (et par extension privés) afin de créer les conditions générales de la prise en compte des clauses d'insertion.

Il s'assure des bonnes conditions juridiques et contractuelles de la mise en œuvre de sa mission, rédige des rapports de réalisation et évalue l'impact de la démarche.

Pour ce marché, au titre du conseil au maître d'ouvrage, avez-vous participé aux actions listées ci-dessous :

- Appui à la décision de d'intégrer des clauses sociales dans le marché : oui non
- Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée : oui non
- Rédaction des clauses sociales dans les documents de la consultation (Qualification et quantification des heures d'insertion) : oui non
- Identification des publics à insérer et validation des candidatures : oui - non
- Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation : oui non
- Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements : oui non

Pour ce marché, au titre du conseil au maître d'ouvrage :

Nombre de réunions au titre de l'assistance aux maîtres d'ouvrage :

Nombre de rapport de réalisation rédigés :

Nombre d'évaluations d'impact réalisées :

Eléments de preuves : pv de réunions, rapport de réalisation, évaluation d'impact, documents de synthèse.

Temps consacré à la préparation du marché : appui à la décision de passer un marché intégrant des clauses sociales et rédaction de l'appel d'offres :

Temps consacré à l'exécution du marché : rédaction de rapports de réalisation et à l'évaluation de l'impact de la démarche

5 INFORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

Pour le compte du maitre d'ouvrage, le facilitateur informe et accompagne les entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales :

- *Il aide au choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion,*
- *Il analyse les contenus des emplois proposés et les compétences requises,*
- *Il élabore et propose une offre de services d'insertion*

Il est chargé de repérer le public en lien avec le Service Public de l'Emploi, en mobilisant les outils et services nécessaires facilitant la proposition et l'embauche des candidats.

Il suit en permanence l'exécution des engagements, contrôle et évalue les résultats.

Pour ce marché, au titre du conseil aux entreprises :

Nombre d'entreprises accompagnées :

Nombre d'analyses réalisées des contenus des emplois proposés et des compétences requises :

Nombre de propositions d'offre de services d'insertion élaborées :

Nombre de journées consacrées au repérage des publics :

Nombre de journées consacrées à l'exécution des engagements, au contrôle et à l'évaluation des résultats :

Eléments de preuves : pv de réunions, rapport de réalisation, évaluation d'impact, documents de synthèse.

6 EVALUATION DU DISPOSITIF

Au-delà de vérifier le respect des engagements pour le compte du maitre d'ouvrage, le facilitateur évalue l'impact de la démarche d'insertion en mettant en place des procédures de suivi et d'évaluation.

Selon l'organisation et la dimension du dispositif de gestion des clauses sociales sur le territoire, le facilitateur peut être amené, sous la responsabilité de son directeur, à encadrer une ou plusieurs personnes intervenant sur le même dispositif.

Pour ce marché, au titre de l'évaluation du dispositif

Nombre de personnes employées à la suite de la mise en œuvre des clauses sociales incluses dans l'évaluation de l'impact de la démarche d'insertion

Durée du suivi mis en place (ex : 6 mois, 12 mois...)

Nombre de personnes intervenant sur le même dispositif encadrées par le facilitateur :

Eléments de preuves : pv de réunion, rapport d'évaluation d'impact, documents de synthèse.

7 PONDERATION DES ACTIVITES DU FACILITATEUR

Pour ce marché, répartition, en %, du temps de travail du facilitateur entre ses 5 missions.

Mission	%
Promotion du dispositif – Actions de sensibilisation	
Animation du partenariat territorial	
Conseil aux maitres d'ouvrage	
Information et accompagnement des entreprises	
Evaluation du dispositif	

ANNEXE 3 :

LES TEXTES EUROPEENS SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE⁵⁴

1 AVANT LA DIRECTIVE MARCHES PUBLICS DE 2004

Les communications 2001/C 333/07 « Communication interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés » et 2001/C 333/08 « Communication interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans lesdits marchés » précisent les possibilités existantes d'intégrer des considérations respectivement environnementales et sociales dans les marchés publics

La communication COM(2003) 302 « Politique intégrée des produits - Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie » indiquant que les États membres doivent mettre en œuvre des plans nationaux d'action pour des achats publics durables.

2 UNE PUSSEE TRES SIGNIFICATIVE DU DROIT RELATIF A L'ACHAT PUBLIC DURABLE EN 2004

La directive 2004-18 « tous » marchés publics qui s'applique aux pouvoirs adjudicateurs et la directive 2004-17 marchés publics «secteurs spéciaux » qui s'applique aux entités adjudicatrices dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports permettent d'insérer des problématiques environnementales ou sociales dans les spécifications techniques des produits et services souhaités et/ou les critères de choix des offres.

3 UNE PROGRESSION DE LA PRISE DE CONSCIENCE ENTRE 2004 ET 2008

La communication de la commission du 13 décembre 2005 sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable, une plate-forme d'action indique les objectifs suivants :

- les marchés publics comptent parmi les instruments qui peuvent servir à encourager plus avant les éco-innovations
- les États membres devraient jouer plus efficacement de l'influence considérable qu'ils tirent des marchés publics pour favoriser l'adoption de technologies innovantes, dotées d'un meilleur rendement énergétique et plus propres. La Commission proposera une directive sur les marchés publics portant sur l'acquisition de véhicules «verts».
- exemples d'actions clés en cours ou prévues (...) Promotion de l'écologisation des marchés publics, y compris une proposition de directive sur les marchés publics de véhicules propres et efficaces énergétiquement, prévue fin 2005, et examen avec les États membres, d'ici 2007, de la meilleure façon de promouvoir les achats publics écologiques pour d'autres groupes de produits importants.

⁵⁴ Extraits du document « Plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020

La stratégie européenne en faveur du développement durable du 9 juin 2006⁸ prévoit parmi les objectifs poursuivis :

- S'efforcer d'atteindre d'ici 2010 un niveau moyen de marchés publics écologiques qui soit égal à celui atteint actuellement par les États membres les plus performants.
- La Commission et les États membres mettront en place un processus structuré visant à échanger les meilleures pratiques et expériences en matière de marchés publics écologiques, en tenant compte du potentiel de promotion de ces types de marchés au niveau local et régional. La Commission favorisera la réalisation d'une analyse comparative régulière au niveau de l'UE sur l'efficacité des marchés publics écologiques, selon une méthode d'évaluation fondée sur des paramètres objectifs établis d'un commun accord avec les États membres et examinera avec ceux-ci la meilleure manière de promouvoir ces marchés pour d'autres produits importants en 2007.

Une longue communication de la Commission « relative à des marchés publics pour un environnement meilleur »⁹ du 16 juillet 2008 donne une nouvelle dimension à cette politique :

« Les marchés publics peuvent déterminer les tendances en matière de production et de consommation; une importante demande de biens «écologiques» de la part du secteur public fera apparaître ou agrandira des marchés de produits et de services respectueux de l'environnement. Ce faisant, le secteur public incitera également les entreprises à mettre au point des technologies environnementales. Une utilisation plus durable des ressources naturelles et des matières premières bénéficierait à l'environnement comme à l'économie générale, par la création de débouchés pour les activités «écologiques» naissante. Un tel changement pourrait renforcer la compétitivité de l'industrie européenne en stimulant l'innovation dans les écotecnologies, un secteur à forte croissance où l'Europe se situe déjà au premier plan. »

et annonce un travail de fond sur les « obstacles » à la diffusion des achats publics durables :

- « Les critères environnementaux concernant les produits et/ou les services sont peu nombreux et lorsqu'ils existent, les mécanismes permettant de les faire connaître, tels que les bases de données, sont insuffisants.
- Les informations disponibles sur le calcul du coût du cycle de vie des produits, ainsi que des coûts relatifs des produits et services respectueux de l'environnement, sont insuffisantes.
- Beaucoup ignorent les bénéfices associés aux produits et aux services respectueux de l'environnement.
- Il y a une insécurité juridique en ce qui concerne la possibilité d'inclure des critères environnementaux dans le dossier d'appel d'offres.
- La promotion et la mise en œuvre des marchés publics écologiques ne trouvent pas un appui politique suffisant, ce qui limite les ressources disponibles à cet effet (il faut en particulier améliorer la formation).
- Il n'existe pas de système coordonné d'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les autorités régionales et locales. »

4 LE PLAN D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LA CONSOMMATION ET LA PRODUCTION DURABLES (2008)

La Commission européenne a adopté, le 16 juillet 2008, un « Plan d'Action Consommation et Production Durables – Politique Industrielle Durable (CPD-PID) » (sous la forme d'une Communication de la Commission) qui, associé à d'autres propositions de textes (Communication sur les marchés publics écologiques du 16 juillet 2008, révisions des textes réglementaires existants portant sur l'Eco-conception, l'Etiquette énergie, l'Ecolabel européen et EMAS, adoption à venir d'un règlement établissant un système de vérification des technologies environnementales), constitue un paquet « Consommation et Production Durables » (CPD).

Ce Paquet CPD a constitué l'une des priorités de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE) en matière de développement durable. Son calendrier a permis à la PFUE de porter la dynamique du Grenelle au niveau européen sur les sujets « Consommation et production durables ».

Les conclusions du Conseil Environnement du 4 décembre 2008¹⁰, co-instruites avec le Conseil Compétitivité, sont en effet particulièrement importantes pour la France puisqu'elles sont très en phase avec les mesures « consommation et production durables » du Grenelle de l'Environnement. Elles signifient, par exemple, que le terme « bonus-malus » est maintenant repris par les 27 Etats membres de l'UE. Autre exemple, elles demandent à la Commission de développer des méthodologies communes pour calculer l'empreinte carbone des produits et des organisations. Généralement, elles accueillent favorablement le Plan d'action CPD-PID mais demandent une approche plus forte et une perspective plus large pour une deuxième étape en 2012, notamment en matière d'éco-conception, de gestion durable des ressources naturelles et de prise en compte des aspects sociaux, des comportements et des styles de vie.

5 REVOIR LES TEXTES A L'AUNE DES OBJECTIFS 2020 DE L'UNION

La Commission a adopté le 27 janvier 2011 un livre vert sur la modernisation de la politique de l'Union européenne en matière de marchés publics comprenant 114 questions couvrant tous les aspects traités actuellement par les directives 2004/18/CE et 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés publics. Le livre vert intègre également les différentes thématiques ayant émergé au cours des dernières années dans le cadre des développements jurisprudentiels de la Cour de Justice de l'Union européenne mais prend également en compte les différentes consultations menées au sein du CCMP ou études lancées par la Commission européenne.

Les réponses au livre vert ont nourri l'étude d'impact préalable à la refonte des directives « marchés publics » en 2013-2014.

Il aborde entre autres questions :

- Le champ d'application, la clarification des notions, l'exclusion des soumissionnaires, les procédures de passation, l'exécution des contrats
- L'utilisation de l'instrument des marchés publics au service d'autres politiques européennes : innovation et recherche, aspects environnementaux, aspects sociaux, accès des PME aux marchés publics, lutte contre la corruption et le favoritisme
- La coopération public-public
- La gestion des services sociaux
- La dimension externe des marchés publics et en particulier l'accès aux marchés publics des pays tiers...

La réponse de la France livrée en avril 2011 est favorable à un assouplissement des règles qui faciliterait les clauses environnementales et sociales des marchés.

6 LA DIRECTIVE 2014/24/UE DU 26 FEVRIER 2014 SUR LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Le projet de modification des deux directives transversales « marchés publics » a été annoncé en décembre 2011. C'est en vue de ces textes que la Commission a lancé un Livre vert fin 2010 auquel a répondu la France en mars 2011. Deux projets de directives sur les marchés publics ont été adoptés par le collège des commissaires le 20 décembre 2011 et sont passées dans le processus décisionnel communautaire entre le 17 janvier 2012 et le 26 février 2014 date de leur adoption.

Dans la directive 2014/24 « tous marchés », l'achat public est reconnu comme un instrument au service des politiques sociales, environnementales et d'innovation menées par les pouvoirs adjudicateurs et plus largement par les Etats-membres et l'Union européenne.

La directive prend en compte de façon accrue les problématiques de développement durable notamment par deux voies principales :

- La possibilité de prendre en compte le "processus spécifique de production ou de fourniture ou d'achat" d'un bien, en amont de sa fourniture, dans les spécifications techniques (art 40) comme dans les critères d'attribution (art 66). Le développement durable et l'insertion sociale pourront être pris en compte dans ce processus, dans les limites d'un lien avec l'objet du marché
- La notion de "coût du cycle de vie" (art 68) est introduite, ainsi que l'incitation à prendre en compte ce coût même quand le seul critère d'attribution est le critère coût ; ce coût inclut des coûts dits internes, dont la somme correspond à la notion de coût global, et des coûts dits externes, qui sont ce que nous appelons les externalités, avec mention expresse, mais non exclusive, des "émissions de GES et autres émissions polluantes ainsi que les coûts d'adaptation au changement climatique".

Tandis que la voie « traditionnelle » (insérer des problématiques environnementales ou sociales dans les spécifications techniques des produits et services souhaités et/ou les critères de choix des offres), déjà inscrite dans les directives de 2004, est précisée et élargie (précisions sur les labels, place accordée au commerce équitable, ouverture accrue sur les publics en difficultés...).

ANNEXE 4 :

REPONSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU QUESTIONNAIRE CLAUSES SOCIALES

1 COLLECTIVITES TERRITORIALES AYANT REPONDU

Conseil régional d'Alsace
 Conseil régional d'Auvergne
 Conseil régional de Lorraine
 Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-D'azur
 Conseil départemental de l'Essonne
 Conseil départemental du Maine-et-Loire
 Conseil départemental du Pas-de-Calais
 Conseil départemental du Nord
 Ville de Montreuil

2 AXE STRATEGIQUE « CLAUSES SOCIALES D'INSERTION »

Avez-vous défini une politique d'insertion propre pour vos achats ?

Oui	Non
7	2

Si oui :

- Depuis quand ?

Réponses	Nombre de réponses
2006	1
2007	1
2008	1
2012	2
2013	2
Pas de réponse	2

- Est-elle formalisée dans un document ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	5
Non	2
Pas de réponse	2

- Avez-vous réalisé un bilan de cette politique ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	5
Non	2
Pas de réponse	2

Votre collectivité est-elle concernée par l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	8
Non	1

- Si c'est le cas, le schéma a-t-il été adopté ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	1
Non	6
Pas de réponse	2

- Le II de l'article 13 vous semble-t-il pouvoir fonder une organisation plus pertinente de l'offre ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	9

- Si oui, sur quels sujets ?

Réponses	Nombre de réponses
Gouvernance	7
Couverture territoriale	6
Clarification des financements	3
Pas de réponse	1

Où se trouve positionnée l'entité en charge des clauses sociales dans l'organigramme ?

Réponses	Nombre de réponses
Direction générale	0
Direction chargée de la commande publique	3
Direction chargée de l'insertion	3
Directions acheteuses	2
Autre	1

Avez-vous développé des partenariats entre acteurs publics (notamment acheteurs) pour l'ingénierie de la clause d'insertion sociale dans les MP (liste acteurs et rôles, types de partenariat) ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	7
Non	2

3 QUELLES SONT VOS FONCTIONS AU REGARD DES CLAUSES SOCIALES ?

Quel est le nombre total d'agents qui s'occupent de la clause sociale dans votre collectivité (en ETP) ?

Réponses	Nombre de réponses
Entre 0 et 1	3
1	2
Entre 1 et 2	1
2	1
Pas de réponse	2

Quelles sont leurs fonctions au regard des clauses sociales ?

Questions	Oui
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	8
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	8
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	8
Identification des publics	2
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	4
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	4
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	4

4 CARACTERISTIQUES DE L'INSERTION

Quels sont les critères que vous utilisez pour déterminer qu'un marché est propice à l'insertion ?

Réponses	Nombre de réponses
Nature (nettoyage, espaces verts, bâtiment, TP)	9
Montant du marché	8
Capacité de réponse des entreprises	5
Capacité de réponse des SIAE	5

Parmi les publics éligibles aux clauses d'insertion, avez-vous un ou des publics cibles ?

Réponses	Nombre de réponses
Oui	5
Non	4

- Quels sont vos publics cibles ?

Réponses	Nombre de réponses
Pas de réponse	4
Bénéficiaires du RSA	5
Jeunes	4
Demandeurs d'emploi de longue durée	3
Travailleurs handicapés	2
Autres	2

Quels sont les articles du code des marchés que vous utilisez ?

Réponses	Oui
14	9
15	6
30	7
53	0
14 et 53 combinés	6

5 CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE

Comment contrôlez-vous le respect de la clause sociale d'insertion ?

Modalité	Nombre de réponses
Contrôle sur pièces	8
Contrôle sur place	1

Appliquez vous des pénalités en cas de contrôle révélant une défaillance ?

Réponse	Nombre de réponses
Oui	7
Non	0
Pas de réponse	2

Le suivi de la clause sociale est-il global (nombre d'heures prévues, nombre d'heures réalisées) ou va-t-il jusqu'à un suivi individuel ?

Nature du suivi	Nombre de réponse
Global	9
Individuel	4

6 UTILISATION DES FACILITATEURS DU RESEAU ALLIANCE VILLES EMPLOI OU D'AUTRES STRUCTURES

6.1 Avez-vous recours aux services des facilitateurs du réseau AVE ?

Réponses	Nombre de réponses
Systématiquement	6
Occasionnellement	1
Pas du tout	2

6.2 Pour quels services avez-vous recours aux facilitateurs du réseau AVE ?

Questions	Oui
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	2
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	3
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	3
Identification des publics	7
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	4
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	7
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	6

Avez-vous conclu des conventions avec des MDE ou PLIE ou d'autres structures du réseau AVE (lesquelles) pour bénéficier des services de facilitateurs ?

Oui	Non
5	4

6.3 Avez-vous recours à des facilitateurs auprès de structures qui n'appartiennent pas au réseau AVE ?

Hors réseau AVE, avez-vous conclu des conventions avec des MDE, des PLIE ou d'autres structures portant des facilitateurs (lesquelles) pour bénéficier des services de facilitateurs et pouvez-vous nous les communiquer ?

Oui	Non
1	8

6.4 Eléments de bilan

Votre territoire est-il couvert intégralement par le dispositif de facilitateurs ?

Oui	Non
6	3

Quel type de structures (MDE, PLIE, groupement d'associations...) portent les facilitateurs ?

PLIE	5
Maison de l'emploi	5
Collectivité territoriale	4
Autre	4

Pensez vous qu'il soit pertinent d'offrir la possibilité aux structures porteuses de facilitateurs d'intervenir en dehors de leur territoire de compétence en cas d'absence de facilitateurs sur un territoire ?

Oui	Non
6	3

Avez-vous fait un conventionnement avec l'ensemble des structures porteuses sur votre territoire ?

Oui	Non
1	8

Pensez-vous qu'un conventionnement régional reprenant l'ensemble des structures et harmonisant les pratiques soit nécessaire ?

Oui	Non	Pas de réponse
6	2	1

Existe-t-il un bilan quantitatif ou qualitatif de l'action des facilitateurs dans votre territoire ?

Oui	Non	Pas de réponse
6	2	1

Dans les marchés que vous gérez, avez-vous rencontré des difficultés particulières avec les facilitateurs ou leurs employeurs ? Si oui, lesquelles ?

Difficultés rencontrées	Nombre de réponses
Aucune	7
Disponibilité	2

Sur votre territoire et pour les marchés que vous suivez, l'absence ou l'indisponibilité d'un facilitateur a-t-elle conduit, pour certains marchés, à renoncer à inclure des clauses sociales ?

Oui	Non
4	5

Quelle appréciation portez-vous sur l'action des facilitateurs dans votre territoire ?

Satisfaisante ou très satisfaisante	Insuffisante
7	2

Dans le contexte local, les facilitateurs sont-ils indispensables pour tous les marchés ?

Oui	Non
7	2

Si oui, quels sont les facteurs qui les rendent indispensables pour certains les marchés ?

Réponse	Nombre de réponses
Le donneur d'ordre n'a pas les compétences ou les effectifs suffisants	5
Les entreprises du secteur ne sont pas capables d'organiser les recrutements spécifiques	1
Les SIAE du territoire n'ont pas tissé des relations suffisantes avec les donneurs d'ordre ou les entreprises	1

Parmi les différentes missions du facilitateur, lesquelles vous semblent nécessairement relever du facilitateur, sans pouvoir être pleinement exercées par un autre acteur ?

Missions	Réponses
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	1
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	3
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	3
Identification des publics	8
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	6
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	7
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	6
« Expérimentation » de la clause d'insertion sociale dans des nouveaux segments d'achat ?	4

7 QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS AU DEVELOPPEMENT DES CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHES PUBLICS ?

Dans votre activité, classer les freins par ordre d'importance, de 1 à 8, le n°1 étant le plus important

Résultat découlant de l'agrégation des réponses :

- 1. L'absence d'une réelle volonté politique
- 2. L'incapacité des entreprises à intégrer les clauses sociales
- 3. Le besoin de formation et de professionnalisation des acheteurs/leur méconnaissance du secteur de l'IAE
- 4. La crainte d'un coût supplémentaire
- 5. Le manque d'adaptation des marchés aux réalités de l'offre locale d'insertion
- 6. Une offre d'ingénierie de la clause sociale insuffisante au regard des besoins de développement existants
- 7. Le manque d'information des entreprises sur les projets de marchés
- 8. L'incapacité des SIAE à s'adapter à la demande

8 QUELLES SONT, DANS VOTRE ACTIVITE, LES EXPLICATIONS DE L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE D'INGENIERIE DE LA CLAUSE SOCIALE ?

Réponse	Oui
Le financement du facilitateur	4
L'insuffisante couverture de votre territoire par les facilitateurs	2
L'insuffisante formalisation de l'articulation CMRA/ référents IAE / facilitateurs du réseau AVE/ autres acteurs éventuellement en charge des clauses sociales	3
L'intervention des facilitateurs à toutes les étapes du marché	1
Le positionnement des facilitateurs auprès des MDE et des PLIE	2
L'insuffisante coordination géographique et fonctionnelle des acheteurs publics et des facilitateurs, pour la mise en œuvre des clauses sociales	4

ANNEXE 5 :

LE DISPOSITIF D'APPUI AUX CLAUSES D'INSERTION DANS L'ANCIENNE REGION NORD-PAS-DE-CALAIS

La mission a rencontré de nombreux acteurs des clauses d'insertion en Nord-Pas de Calais, sur la base territoriale de l'ancienne région. Elle a complété son approche par des éclairages picards, pour se placer dans la perspective de la nouvelle région des Hauts de France. Le contexte économique est marqué par une baisse de l'activité des travaux publics, et l'espoir placé dans le chantier du canal Seine-Nord Europe.

1 DES DONNEURS D'ORDRE PORTEURS D'UNE VOLONTE POLITIQUE ET D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DES CLAUSES D'INSERTION

1.1 Le département du Nord : un engagement précoce sur un secteur d'activité, une extension progressive

Le département du Nord a été le premier en France à développer un dispositif d'insertion systématiquement appliqué aux chantiers d'entretien de son patrimoine bâti : en février 2004, il a choisi d'appliquer la clause d'insertion à 6 corps d'état sur 10 dans les marchés à bons de commandes d'entretien de son patrimoine bâti. En décembre 2005, il a étendu la clause d'insertion à l'ensemble des marchés de constructions neuves. Parallèlement, et dans le souci de permettre le développement de parcours d'insertion qualifiants dans l'ensemble des secteurs professionnels du bâtiment et des travaux publics alors en manque de main d'œuvre, il a décidé, en décembre 2006, d'étendre à titre expérimental l'application de la clause d'insertion aux marchés de travaux de voirie. En mars 2013, le département du Nord a délibéré sur la généralisation des clauses sociales à tout marché qui pouvait intégrer une telle clause.

L'organisation interne porte la trace de cette histoire : la politique des clauses sociales a été créée à l'initiative et au sein de la direction générale chargée des travaux du département, et reste administrée depuis cette direction, en coopération avec la direction de la commande publique et les autres directions opérationnelles.

Le département du Nord a choisi de travailler avec 8 facilitateurs répartis sur l'ensemble du territoire : un par zone d'emploi. Il ne les finance pas directement à cet effet, considérant qu'il finance par ailleurs leurs structures employeuses (Plie et MdE) au titre de l'ingénierie territoriale d'insertion. Il prépare une charte de partenariat avec ces 8 structures. Le département n'est pas adhérent d'AVE.

Le service chargé des clauses sociales identifie les opérations « clausables » sans recours aux facilitateurs, identifie généralement le volume des heures à soumettre aux clauses d'insertion (avec parfois la coopération de facilitateurs pour des sujets nouveaux) et rédige les pièces du marché relevant des clauses sociales. Il délègue la phase aval des marchés aux 8 facilitateurs qui ont été identifiés pour les opérations du département⁵⁵.

⁵⁵ Pour les opérations les plus importantes, l'intervention est néanmoins conjointe sur le suivi et l'évaluation de l'opération)

De 2004 à 2014, 1,4 millions d'heures d'insertion ont été réalisées sur des marchés du département du Nord. En 2014, 385 000 heures ont été comptabilisées :

- article 14 CMP : 200 000 heures de travaux (construction et entretien de collèges, bâtiments et voirie) et 20 000 heures de services (entretien des locaux, services informatiques)
- article 15 CMP (marchés réservés à des structures accueillant des personnes en situation de handicap) : 45 000 heures (entretien des locaux, blanchisserie, entretien des vêtements de sécurité)
- article 30 CMP (marchés d'insertion et de qualification professionnelle) : 120 000 heures (entretien des milieux et espaces naturels sensibles, voies vertes).

40 % des heures d'insertion du département du Nord vont à des bénéficiaires du RSA.

L'exécutif élu en 2015 a confirmé les orientations antérieures.

1.2 Le département du Pas-de-Calais : une politique très construite

Le département du Pas-de-Calais s'est engagé dans les clauses sociales en juin 2006, avec une phase d'expérimentation de 2006 à 2008 et une généralisation en 2008. Plus de 1150 Marchés ont été clausés depuis 2008. En 2015, 33 % des marchés comportaient une clause d'insertion. La direction des parcours professionnels, porteuse de la démarche, appartient à la direction générale des solidarités. *La priorité* est explicitement donnée aux bénéficiaires du RSA, qui représentent 88 % des bénéficiaires des clauses d'insertion.

Le département s'appuie sur les 8 Plie, qui couvrent 90 % du territoire du territoire, et sont financés pour l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA et l'ingénierie de projet (y compris les clauses sociales). Un ETP de facilitateur est financé dans chaque PLIE, dans un cadre conventionnel. L'enveloppe totale des crédits consacrés par le département au financement des Plie atteint 2M€/an, y compris le FSE. Le département est adhérent d'AVE.

Au département du Pas de Calais, la mission chargée des clauses sociales est intégrée à la direction des solidarités. Elle identifie, par une revue interne annuelle, les opérations susceptibles d'être clausées, que ces opérations soient sous maîtrise d'ouvrage départementale, sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale (ces aides étant conditionnées à une clause sociale quand cela est pertinent), voire conduites par des établissements sociaux. Elle annonce en amont aux Plie, dans une tournée territoriale, les programmes prévisionnels des marchés qui sont susceptibles d'être clausés. Le volume des heures d'insertion est calculé en interne par la mission avec la direction acheteuse, parfois avec l'aide d'un facilitateur.

Les facilitateurs sont informés des marchés notifiés par le logiciel ABC MO. Une réunion de préparation du chantier est alors organisée, avec le facilitateur, le service insertion local du département, et l'entreprise titulaire du marché. L'identification et la validation des publics sont faites en commun par le Plie et le service insertion local du département. Le suivi du chantier est assuré via ABC MO. Le facilitateur établit un bilan formalisé du chantier. Trois fois par an, le département réunit l'ensemble du réseau pour un échange de bonnes pratiques.

Les acteurs associatifs ont signalé à la mission une démarche particulièrement appréciée, portant sur un marché de remplacement des agents départementaux des collèges. Ils soulignent la volonté du département de travailler avec des associations intermédiaires dans le cadre de l'article 30, d'associer les structures dès le départ, d'avoir un cadre éthique d'intervention (un minimum d'heures de travail, basculement en CDD au-delà d'un certain nombre d'heures, critère du mémoire d'insertion quoté à 70 % et à 30 % seulement pour le prix, allotissement territorial...).

Ils remarquent également la volonté du département d'envisager très en amont des marchés de longue durée, comme la délégation de service public sur les transports, pour une identification et une préparation des publics.

L'attention aux entreprises est également manifeste, comme le montre le dispositif mis en place en cas de difficulté économique de l'entreprise, et repris dans une annexe aux documents du marchés, intitulée « Clause d'insertion et difficultés des entreprises ». Cette annexe précise :

« Les secteurs du bâtiment et des travaux publics subissent les effets de la crise économique de manière directe. Ces effets se traduisent depuis maintenant plusieurs mois par des efforts de leur part à organiser l'affectation de leurs équipes sur les chantiers dont ils sont titulaires. De plus, cette organisation doit tenir compte de la clause d'insertion propre à certains marchés qui les engagent à faire appel à du personnel en difficulté d'accès à l'emploi.

Plus récemment, on a constaté que la situation de certaines entreprises se détériore et se traduit parfois par des mesures telles que le chômage partiel ou le licenciement économique. Dans ces deux cas, il est proposé de prendre des dispositions se basant sur un principe simple : il y a incompatibilité entre une condition d'exécution d'un marché qui oblige une entreprise à recruter du personnel extérieur et les dispositions régies par le code du travail que sont le chômage partiel et le licenciement économique.

Aussi, si une entreprise titulaire d'un marché soumis à la clause d'insertion doit faire face à ces mesures durant la période d'exécution de ce marché, il est proposé (...) de proratiser le nombre d'heures d'insertion en croisant la période d'exécution du marché avec la période sur laquelle s'applique le chômage partiel.

Ainsi par exemple pour un marché de 12 mois comportant 1000 heures d'insertion, si l'entreprise titulaire connaît une situation de chômage partiel ou de licenciement économique (délai de priorité de réembauche inclus) durant 6 mois, le nombre d'heures d'insertion sera ramené à 500 selon la formule suivante : (12 mois / 1000 heures) x 6 mois »

1.3 La région Nord-Pas-de-Calais : une stratégie autonome

La région Nord-Pas-de-Calais s'est engagée dans les clauses sociales en 2009 dans une logique expérimentale, et en 2013 dans une logique de généralisation. En 2015, la région s'est engagée à ce qu'au moins 15 % de ses marchés publics comportent des éléments à caractère social en mobilisant l'article 14 du code des marchés publics. Elle a également porté de 5 % à 7 % le taux de l'effort d'insertion de droit commun dans ses marchés, en priorisant le public des jeunes sans qualification. En 2015, 345 marchés de plus de 20 000€ sur 577, soit 60 %, ont été clausés.

La région Nord-Pas-de-Calais a adopté en avril 2015 son schéma de promotion des achats socialement responsables, qu'elle a présenté dans une logique de développement durable conjuguant les approches environnementale et sociale.

L'approche de la région Nord-Pas-de-Calais s'inscrit en opposition aux propositions du réseau AVE. La région souhaite tout d'abord conserver une très forte maîtrise interne de ses marchés clausés. La chargée de mission « clauses sociales », qui est intégrée à la direction adjointe chargée du développement durable des services du Nord-Pas-de-Calais⁵⁶, exerce l'ensemble des fonctions des facilitateurs. Pour le calcul des volumes d'heures, elle s'appuie éventuellement sur l'expertise des fédérations professionnelles ou sur des homologues. Pour la phase d'identification des publics, la chargée de mission invite tous les acteurs de l'emploi. Les candidats sont identifiés par les entreprises ou pôle emploi, et validés par la région (ils le sont de droit quand ils sont adressés par une SIAE). La chargée de mission s'assure elle-même de l'exécution et du suivi de cette clause d'insertion lors de la réalisation des marchés.

⁵⁶ L'organigramme de la nouvelle région n'est pas établi au moment de la rédaction de ce rapport.

La région considère par ailleurs que son « territoire est doté de plusieurs acteurs capables de mettre en œuvre les clauses sociales ». Elle propose aux titulaires des marchés de s'appuyer sur différents acteurs de l'emploi pour mettre en œuvre leurs clauses d'insertion, en dépassant le cercle des Plie et MdE employant des facilitateurs (autres Plie ou MdE, missions locales, GEIQ, Pôle emploi). En ce sens, elle a signé une convention avec la direction régionale de Pôle emploi pour que les entreprises puissent s'adresser directement à Pôle emploi dès qu'elles sont retenues sur les marchés publics de la région. Pôle emploi est chargé de présenter à l'entreprise des profils de jeunes adaptés tout en garantissant les différentes mesures auxquelles ces jeunes sont éligibles. Le suivi dans l'emploi ainsi que le parcours qualifiant sont ensuite opérés par l'entreprise elle-même ou bien par l'opérateur de son choix.

Le réseau des facilitateurs AVE considère que cette stratégie autonome et multi-acteurs rend plus difficile le pilotage des situations individuelles et la mise en œuvre de parcours d'insertion cohérents dans le territoire.

2 UN RESEAU DENSE ET ORGANISE DE FACILITATEURS

Dans une région où les facilitateurs sont très présents, et souvent avec une grande longévité sur leur poste, la faiblesse du pilotage institutionnel a été compensée par des initiatives riches et structurantes des facilitateurs, qui ont pris en main le pilotage régional et de bassin des clauses d'insertion.

2.1 Une bonne couverture de l'ensemble du territoire régional, complétée par une organisation aux échelles de la région et du bassin

Le territoire de la région Nord-Pas-de-Calais est quasi-intégralement couvert par 21 Plie et MdE employant des facilitateurs. Seules quatre intercommunalités rurales du Pas-de-Calais représentant 0,9 % de la population ne bénéficient pas du dispositif.

Les facilitateurs se sont organisés pour structurer entre eux un réseau construit et vivant, avec le projet de constituer à brève échéance une association régionale. 4 à 5 fois par an, les facilitateurs du Nord-Pas-de-Calais se réunissent, avec une bonne participation, pour un point sur la vie du réseau, les évolutions professionnelles et le suivi des projets engagés collectivement. L'un des facilitateurs du réseau est désigné pour animer cette démarche régionale.

Le territoire du Nord-Pas-de-Calais est structuré par les facilitateurs en 16 bassins correspondant largement avec les zones d'emploi, chacune animée par une structure coordinatrice et un facilitateur.

A titre d'exemple, le comité technique des clauses sociales du bassin d'emploi Roubaix Tourcoing Vallée de la Lys de septembre 2015 accueillait, sous la conduite du facilitateur animateur du bassin, les facilitateurs du bassin d'emploi, l'animateur du bassin voisin de Lille et des représentants de Pôle emploi et de la Direccte. L'ordre du jour a porté sur :

- les nouveaux marchés de la métropole européenne de Lille ;
- un marché de la CAF ;
- les ateliers de sensibilisation des publics aux métiers du bâtiment et des travaux publics ;
- les évolutions du logiciel ABC Clauses.

2.2 Des initiatives pour une adaptation permanente au contexte

Les facilitateurs animent une démarche collective régionale depuis 2009.

2.2.1 L'animation du réseau

Les thèmes abordés en 2015 lors des réunions régionales des facilitateurs ont notamment été :

- *« sensibilisation à l'arrivée du schéma de promotion des achats publics socialement responsables ;*
- *réponse apportée à de grands donneurs d'ordre (collectivités territoriales, Etat, protection sociale) sur la capacité d'organisation pour accompagner les entreprises sur des grands lots géographiques qui impactent plusieurs facilitateurs ;*
- *travail sur la mutualisation régionale de certaines entreprises, concernées par la mise en œuvre de la clause sociale de manière modeste et sur plusieurs territoires ;*
- *travail en partenariat avec la FFB ;*
- *réflexion sur la signature, en interne, d'une charte de bonne pratique régionale, en lien avec le recueil des Fondamentaux, avec des pratiques partagées : taux d'effort, taux de main d'œuvre, utilisation des 30 euros, valorisation des heures et des parcours, type d'heures valorisées, prise en compte de la conjoncture économique, mutualisation/globalisation, public éligible (items retenus sur ABC Clause) ; cartographie de couverture, capacité à s'organiser en grands territoires. Le contenu de cette charte a évolué avec la situation des entreprises de TP, la prise en compte du faisceau d'indices et la durée de certains marchés (Port de Calais, CHR de Lille...), l'arrivée de nouveaux dispositifs d'accompagnement (Initiative pour l'emploi des jeunes, Garantie jeunes) ;*
- *lancement du site internet npdc-clause.fr qui présente les clauses d'insertion et les moyens de les mettre en œuvre en Nord-Pas-de-Calais, le réseau des facilitateurs, ses résultats et des expériences et bonnes pratiques des acteurs des clauses d'insertion dans la région ;*
- *le partenariat : travail avec la FFB, présentation du GEIQ Emploi et Handicap lors du groupement de Dunkerque, aboutissement d'une convention de partenariat avec le Conseil Départemental du Nord, problématique avec le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais et certains bailleurs, volonté de proposer une offre de service cohérente auprès des bailleurs régionaux (travail de recensement en cours) ;*
- *la réforme du code des marchés publics ;*
- *la production et la présentation d'un bilan régional, au 1er trimestre 2016 ;*
- *les opérations calibrées par la mission régionale clause d'insertion, qui ont permis 39340 heures d'insertion en 2015 »*

A titre d'illustration, le regroupement régional tenu en décembre 2015 s'est déroulé avec la participation de plus de 70 % des territoires. L'ordre du jour a porté sur :

- la vie du réseau national et régional ;
- la réforme du code des marchés publics ;
- le point sur les travaux engagés avec la délégation Nord-Pas-de-Calais de la fédération française du bâtiment ;
- un large tour d'horizon des marchés en préparation, en cours ou à venir, suivis par le facilitateur régional, avec un spectre large de donneurs d'ordre (Etat - tous ministères-, organismes de sécurité sociale, organismes consulaires, entreprises publiques...), et une articulation entre les facilitateurs pour le suivi de ces marchés et des bénéficiaires des clauses d'insertion, et les relations avec les donneurs d'ordre et les entreprises ;
- l'organisation d'une journée régionale.

2.2.2 La publication des résultats régionaux

Les facilitateurs publient des bilans annuels des clauses d'insertion, en utilisant le logiciel ABC clauses du réseau Alliance villes emploi, à l'échelle de la région et des bassins d'emploi. Ces bilans sont établis à l'échelle régionale et à l'échelle des bassins d'emploi.

Les chiffres clés du bilan régional 2015⁵⁷ sont ainsi présentés :

- 159 donneurs d'ordre accompagnés
- 739 opérations suivies
- 641 entreprises concernées
- 1 275 647 heures réalisées
- 793 ETP/an
- 2774 bénéficiaires « clause »
- Durée moyenne d'une mission : 460h

Ce bilan montre également le bénéfice des clauses d'insertion pour les populations cibles de la région et des départements, et le lien entre le lieu où se déroulent les opérations clausées et l'adresse des bénéficiaires. Ces données permettent d'objectiver les attentes des collectivités territoriales sur les populations ou les territoires, et généralement d'assouplir des positions de principe qui peuvent être rigides.

2.2.2.1 Les ateliers de sensibilisation et de mobilisation des publics

Dans les secteurs où des marchés vont être clausés et offrir du travail, les facilitateurs mettent en place des ateliers de sensibilisation et de mobilisation des publics, pour préparer les publics à intégrer ces emplois, valider et confirmer leur projet professionnel et apporter quelques connaissances techniques de base.

2.2.2.2 Le travail avec les fédérations professionnelles

Les facilitateurs du Nord-Pas-de-Calais ont engagé un travail de fond avec l'antenne de la Fédération française du bâtiment, avec comme objectif la signature d'une convention de partenariat sur plusieurs sujets sur lesquels un accord est acté (taux de main d'œuvre, valorisation des heures, éligibilité du public, valorisation des publics, mutualisation...), recensement des pratiques entre facilitateurs et Pôle Emploi.

⁵⁷ Cf. *infra* pour la présentation complète



CLAUSE D'INSERTION – Art.14

Bilan régional 2015

Consolidation des bilans des 21 territoires MDE et PLIE du Nord-Pas-de-Calais



- **Sommaire :**

- P3 : les chiffres clés de la clause d'insertion
- P4 : nombre d'heures d'insertion réalisées par famille de donneurs d'ordre
- P5 – 6 : les salariés en mission « **clause d'insertion** »
- P7 – 8 : les contrats de travail
- P9 – 10 : répartition des heures par type de marché et par métiers
- P11 : éléments de la mutualisation régionale
- P12 : les chiffres à retenir

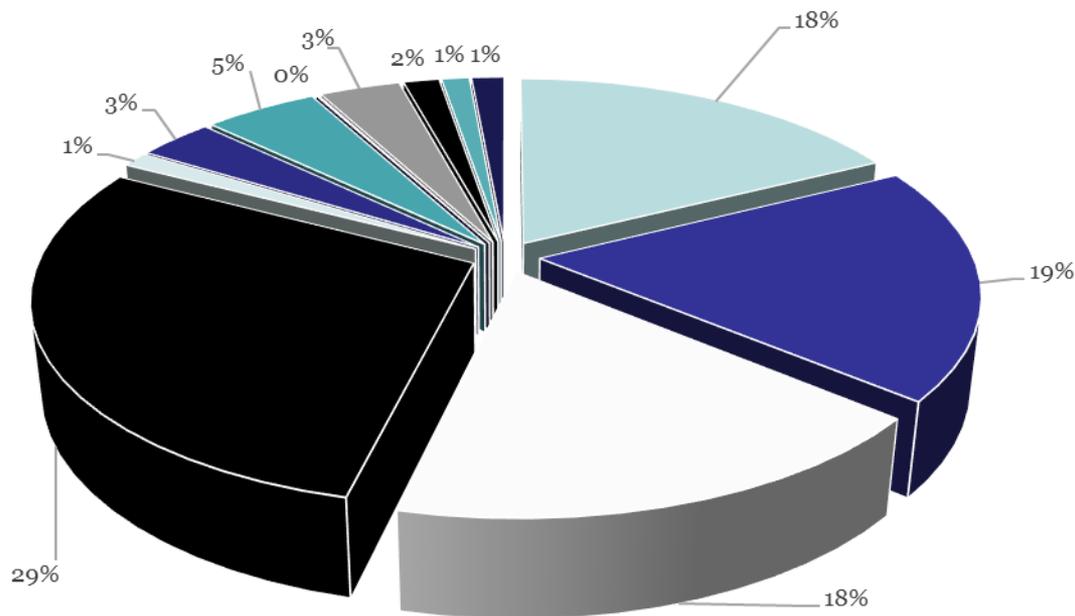
Ce travail est issu de la compilation des 21 rapports « Participants en contrat en 2015 » **exporté d'ABC Clause,**

Un remerciement particulier à tous les facilitateurs clauses de la Région Nord-Pas-de-Calais **pour leur implication dans le rendu des données...**

Nombre d'heures d'insertion réalisées par famille de donneurs d'ordre



Bailleurs sociaux (23)	223 797,50	17,50%
Communes (66)	236 907,50	18,60%
Départements (2)	224 345,50	17,60%
EPIC (26)	370 183,50	29%
Etablissements privés (6)	14 949,00	1,20%
Etablissements publics locaux (9)	42 204,50	3,30%
Etablissements publics nationaux (10)	63 512,00	5%
Ministères (2)	1 058	0,10%
Région (1)	45 119	3,50%
SEM/SPL (8)	19 979,50	1,50%
Services déconcentrés de l'Etat (2)	15 447,50	1,20%
UCANS (3)	18 144,00	1,40%



- Bailleurs sociaux (23)
- Communes (66)
- Départements (2)
- EPIC (26)
- Etablissements privés (6)
- Etablissements publics locaux (9)
- Etablissements publics nationaux (10)
- Ministères (2)
- Région (1)
- SEM/SPL (8)
- Services déconcentrés de l'Etat (2)
- UCANS (3)



Les salariés en mission clause d'insertion

2774 Salariés

▪ **1 275 647h/ 2774 salariés =**

460h de mission « clause » en moyenne

▪ **793 ETP/An**

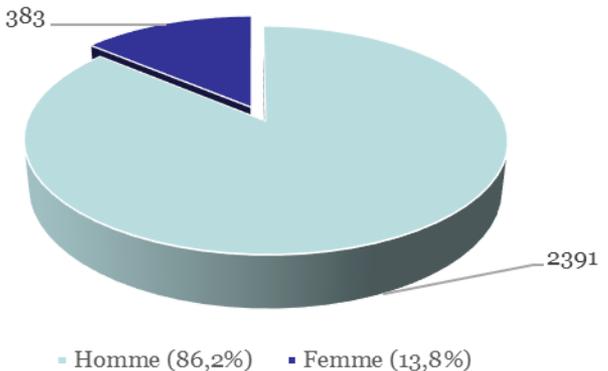
▪ **433 communes différentes**



Caractéristiques des bénéficiaires de la clause d'insertion



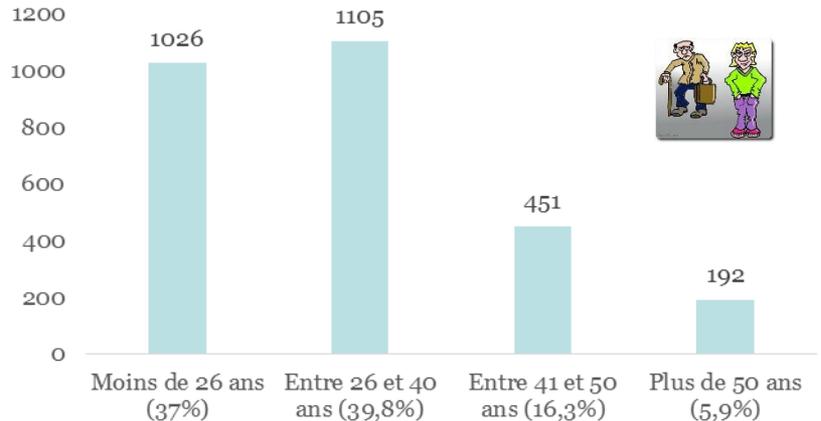
Par sexe...



Et :

87,6% des heures travaillées par des hommes
12,4% des heures travaillées par des femmes

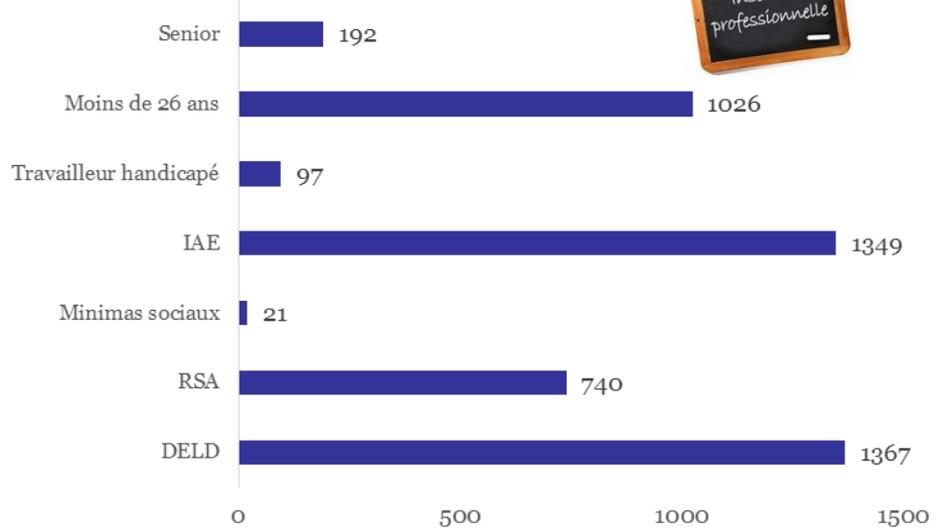
...par tranche d'âge...



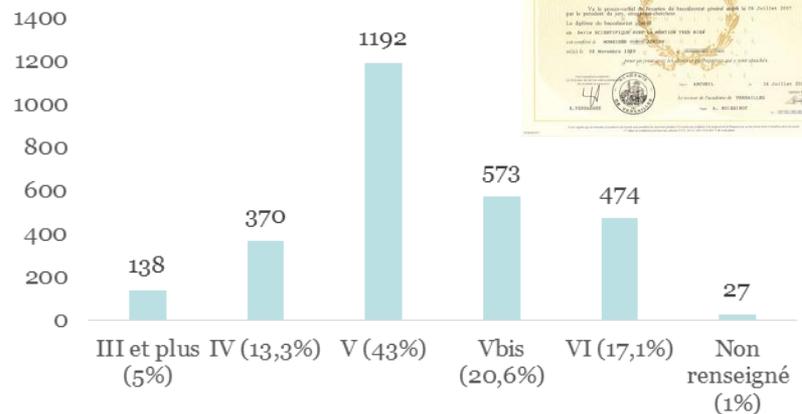
Et :

39% des heures réalisées par des jeunes

...par critère d'éligibilité...



... et Niveau de Qualification





Les contrats de travail des salariés en mission clause d'insertion

3987 contrats de travail

	Total		
CDI	263	166 635H	13,1%
CDD	482	184 046H	14,4%
Contrat Alternance	393	182 563,5H	14,3%
CTT	710	184 069H	14,4%
CTTI	1560	413 054H	32,4%
CMD	97	19 846H	1,6%
CDPI/CIPI	8	2 847H	0,2%
CDDI	474	122 586,5H	9,6%
	3987		

Attention, un contrat de travail peut parfois être comptabilisé plusieurs fois, car mutualisé sur différentes opérations

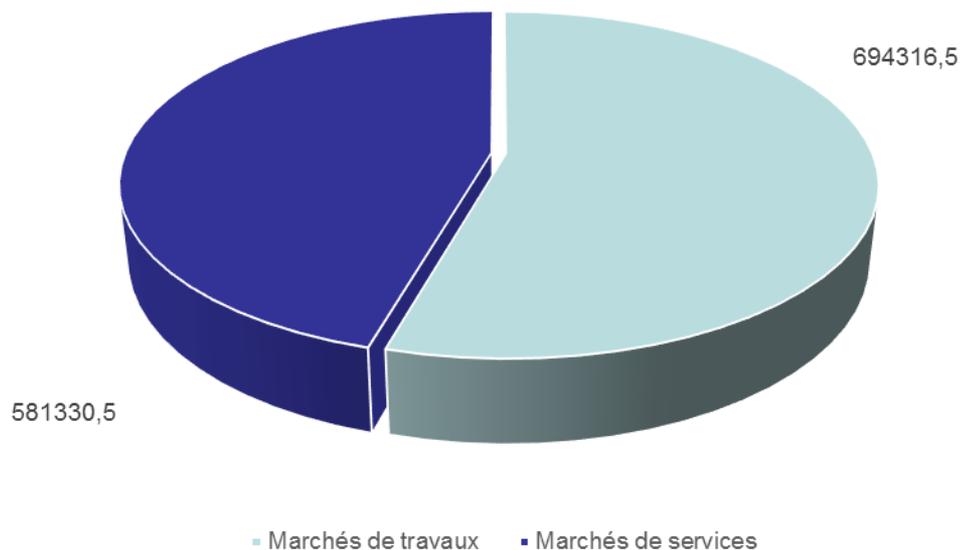


Répartition des heures d'insertion selon les trois modalités de mise en œuvre

Modalités	Type de Contrat	Nombre d'heures	%	Total par modalités	%
Embauche directe	CDI, CDD	322 435	25,3%	485 157	38%
	Alternance	93 716	7,3%		
	CDDI	69 006	5,4%		
Mise-à-disposition	Contrat Travail Temporaire d'Insertion	415 569	32,6%	726 567	57%
	Contrat Travail Temporaire	188 133	14,7%		
	Contrat de Mise à Disposition AI	19 846	1,6%		
	Contrat porté par le GEIQ	103 019	8,1%		
Sous-traitance	ACI	47 686	3,7%	64 123	5%
	EI	10 442	0,8%		
	ESAT	5 795	0,4%		



Répartition des heures d'insertion selon le type de marché (travaux / services)

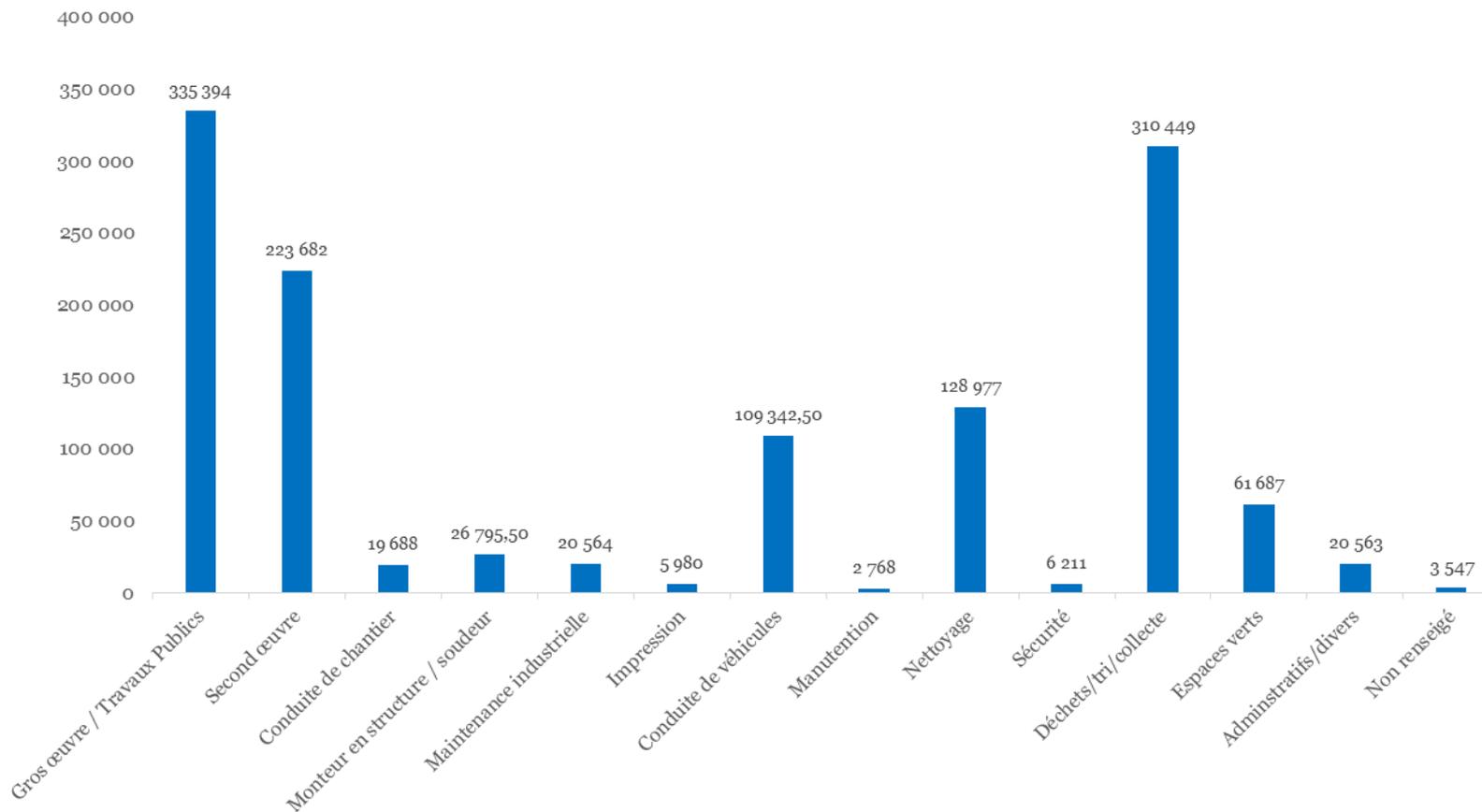


🔗 **581 330,5h générées** par les marchés de services

🔗 **694 316,5h générées** par les marchés de travaux



Du côté des métiers...



Le difficile exercice de la mutualisation régionale

	Sur mon territoire, j'ai le % d'heures laissé au public d'autres territoires	J'ai un déficit de :	Je récupère :				Total heures récupérées	Ma balance :
			sur les opérations des autres territoires	sur les opérations régionales	sur les opérations du Département du Nord	sur les opérations métropolitaines de Lille		
Arras	14%	7359h	4130h	798,5h			4928,5	-2430,5
Avesnois	18%	5199,5h	884h				884	-4315,5
Béthune	7%	5708,5h	8569h	156h			8725	3016,5
Boulogne	6%	2567h	6209h	1573h			7782	5215
Calais	19%	7736h	1769,5h	1664h			3433,5	-4302,5
Cambrai	10%	1734h	5533,5h	910h			6443,5	4709,5
Douai	5%	2736h	6784h				6784	4048
Dunkerque	1%	417h	5137h				5137	4720
Flandres-Lys	16%	6683,5h	8992,5h	325h		1635h	10952,5	4269
Lens	9%	17726h	8440,5h			1229h	8669,5	-8056,5
Lille	26%	65473h	21393h	3191h	3456h	79429h	107469	41726
Lys-Tourcoing	35%	6638h	14498,5h	304h		8962h	23764,5	17126,5
Métropole Nord Ouest	61%	4400h	4464,5h	1820h	846h	7497h	14627,5	10227,5
Porte du Hainaut	10%	3837,5h	5048,5h				5048,5	1211
Pévèle Mélantois Carembault	28%	1455h	19716h			21383h	41099	39644
Roubaisis	38%	13406,5h	19711h	3039h		21661h	44411	31004,5
Saint Omer	19%	5774h	2945,5h				2945,5	-2828,5
Sept Vallées	15%	2855h	3002h	26h			3028	173
Val de Marque	16%	147h	6751,5h	265,5h		4871h	11888	11741
Valenciennes	20%	5810,5h	4970,5h	1040h	2157h		8167,5	2357
Villeneuve d'Ascq	56%	18426,5h	8618,5h			11133,5h	19752	1325,5
Weppes	78%	1200h	4852,5h			4626h	9478,5	8278,5

Ce qu'il faudra retenir...

352 329 heures réalisées par un public RSA (28%)
(les clauses réalisées par les deux départements totalisent 224 345,5h)

324 040 heures réalisées par un public résidant en ZUS (25%)
(les opérations ANRU ont totalisé 100 544h)

305 372,5 heures réalisées par un public résidant en QPV (24%)

493 093 heures réalisées par un public jeune (39%)

562 549 heures réalisées dans le cadre de l'IAE (44%)

182 563,5 heures réalisées par l'alternance (14%)

1251 bénéficiaires, au moins, orientés par les outils territoriaux (PLIE/ML)
(45 %)

186 881 heures mutualisées (15% du total des heures)

ANNEXE 6 :

LE DISPOSITIF D'APPUI AUX CLAUSES D'INSERTION EN ÎLE-DE-FRANCE

Cette annexe a été rédigée à partir de trois sources :

- Le mémoire « Clauses sociales : diagnostic et perspectives pour la région Île-de-France » d'élèves des Sciences Po Paris, Master STU, rédigé par Léa Arson, Marion Keigerlin, Antoine-Mathieu Nicoli et Annouck Plunian, daté du 3 juin 2014. Le tuteur était Gérard Brunaud que la mission Igas a rencontré en qualité de secrétaire général de l'observatoire des achats responsables (ObsAR). Les descriptions du contexte particulier de l'Île-de-France, de la situation des donneurs d'ordre et des facilitateurs sont largement empruntées à ce travail, avec des compléments et des actualisations issues des entretiens menés par la mission ;
- Des entretiens menés auprès des représentants de la Direccte, des services de la région et de la maison de l'emploi de Paris ;
- La documentation transmise au cours des entretiens ou récupérée ultérieurement par la mission.

1 LE CONTEXTE PARTICULIER DE L'ÎLE-DE-FRANCE

La région Ile-de-France est un territoire fragmenté, qui recouvre des réalités géographiques, démographiques, socio-économiques et politiques très diverses. Cette fragmentation prend plusieurs formes.

Sur le plan institutionnel d'abord, la région compte 8 départements pour seulement 1280 communes. Si l'achèvement de la carte intercommunale conduit peu à peu à une couverture quasi-totale du territoire francilien par des intercommunalités, la faible intégration d'une grande partie de ces Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) constitue, aujourd'hui encore, un élément majeur de la géographie politique francilienne, que la création de la métropole du Grand Paris vise à corriger.

D'un point de vue géographique, l'Ile-de-France recouvre une importante diversité de territoires. Présentant à la fois un tissu urbain particulièrement dense, se développant autour de Paris et de la petite couronne périurbaine, et d'importantes terres agricoles dans les départements de la grande couronne ; l'Ile-de-France s'articule autour de cette pluralité territoriale.

Sur le plan socio-économique enfin, les disparités de richesses, de populations et de dynamisme économique sont des marqueurs particulièrement importants de cette fragmentation territoriale. De nombreuses études s'intéressent à cette question du morcellement du territoire francilien, nous n'en ferons ici qu'un énoncé sommaire des principaux résultats.

D'autre part, l'organisation de ce territoire participe de cette fragmentation. En effet, la centralité de Paris, son attractivité économique et sa visibilité internationale constituent une situation unique en France. L'importance de la métropole parisienne rend difficile l'émergence de centres régionaux secondaires et tend à développer une relation de dépendance forte des territoires de petite et grande couronne à l'activité de Paris.

Enfin, la situation socio-économique de certains départements permet aussi d'expliquer pourquoi ces derniers ont développé une action d'animation de la clause sur leur territoire, quand d'autres, plus riches, semblent délaissé la question.

Ces constats contribuent aussi à expliquer la faible structuration du réseau francilien des facilitateurs.

2 LES DONNEURS D'ORDRE

2.1 La région Île-de-France

Au titre de la commande publique régionale, la Région Ile-de-France intègre des clauses d'insertion au sein de ses marchés depuis 2009. Pour assurer la mise en œuvre de cette disposition, la Région s'appuie sur des facilitateurs locaux (Maisons de l'emploi, PLIE, Communautés d'agglomération) implantés sur les territoires des opérations régionales.

La Région favorise également l'insertion via le conditionnement de l'octroi des subventions d'investissement aux bailleurs sociaux et établissements sociaux et médicaux-sociaux à la mise en œuvre dans leurs opérations supérieures à 1,650 M€HT.

2.1.1 La gestion de la clause sociale

En vertu d'une convention signée en 2009 avec la Région Ile-de-France, la Maison de l'Emploi de Paris (MEP) a été désignée comme assistante à maîtrise d'ouvrage d'insertion pour les marchés régionaux, hors marchés subventionnés. A ce titre, la MEP recevait un financement régional annuel.

Dans les faits, les marchés régionaux étaient transférés à la MEP qui se chargeait du calibrage et de la rédaction de la clause pour le marché. Par la suite, la MEP prenait contact avec un facilitateur local si le marché ne se situait pas sur son périmètre de compétence. C'est alors ce facilitateur qui prenait en charge le dossier, procédait au choix du public et effectuait le suivi. Il transmettait les informations à la MEP qui établissait le bilan définitif pour la Région.

En parallèle du partenariat avec la MEP, un poste de chargé d'études Marchés Publics a été créé en 2013. Ce dernier recouvre cinq missions :

- Assurer l'intégration de clauses sociales dans les marchés publics (30 % du temps)
- Assurer l'intégration de clauses environnementales dans les marchés publics (20 % du temps)
- Etre référent en matière de développement économique et innovation dans les marchés publics (15 % du temps)
- Participer à l'élaboration d'une cartographie des achats régionaux (15 % du temps)
- Participer à la veille juridique sur les clauses sociales, environnementales et l'innovation et rendre compte des actions régionales en matière de commande publique responsable (20 % du temps).

La création du poste de chargé de mission achats responsables au sein de l'Unité Affaires Juridiques, Marchés, Qualité s'est accompagnée d'une nette augmentation du nombre d'heures d'insertion contractualisées par les différents services de la Région. Elle a permis plus de rigueur et de suivi dans la mise en place des clauses, dispositif souvent mal connu par les acheteurs.

La Région a décidé en novembre 2014 de mettre fin à la mission de coordination de la maison de l'emploi de Paris et de recentrer les missions du chargé de mission achats responsables sur le volet social de la commande publique régionale.

En 2014, la Région Ile-de-France s'est appuyée pour la mise en œuvre des clauses sociales dans ses marchés sur les structures locales porteuses de facilitateurs locaux :

- Département 75 : Maison de l'emploi de Paris
- Département 77 : Maison de l'emploi Melun Val de Seine ; Maison de l'emploi Nord-Ouest 77 ; Association Initiative 77
- Département 78 : Maison des entreprises et de l'emploi Mantois Seine Aval ; Association Bleu Oxygène Développement
- Département 91 : Plie Dynamique emploi ; Atout Plie Nord-Ouest 91 ; Mission Intercommunale vers l'emploi Corbeil Essonne
- Département 92 : Ville de Gennevilliers ; Communauté d'agglomération Sud de Seine ; Maison des entreprises et de l'emploi des Hauts de Bièvre ; Maison de l'emploi de Rueil Malmaison ; Maison de l'Emploi et de la Formation de Nanterre ; Maison des entreprises et de l'emploi Seine Ouest
- Département 93 : Communauté d'agglomération de Clichy sous-bois / Montfermeil ; Communauté d'agglomération de Plaine Commune ; Ville de Neuilly-sur-Marne
- Département 94 : Conseil Général ; Maison des entreprises et de l'emploi des Bords de Marne ; Ville de Chevilly-Larue ; Communauté d'agglomération Val de Bièvre

23 maisons de l'emploi ont été labellisées par l'Etat en Ile-de-France, la Région Ile-de-France est membre de 14 d'entre elles.

2.1.2 Les résultats obtenus

En 2015, la part des marchés régionaux notifiés avec une clause sociale d'exécution (article 14 du CMP) a été de 15,7 % contre 6,8 % en 2014 et 4,9 % en 2013.

Tableau 25 : Objectifs annuels fixés, nombre de marchés notifiés et d'heures d'insertion

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Objectif fixé	2 marchés	54 000 h	100 000 h	100 000 h	100 000 h	120 000 h
Nombre de marchés notifiés		14	12	24	47	127
Nombre d'heures		29 683	23 656	40 711	109 214	179 099

Source : Mission IGAS à partir de documents de la région Ile-de-France

Les résultats de l'année 2015 ont été conformes au prévisionnel établi en début d'année sur la base de la gestion prévisionnelle des marchés. Les 127 marchés notifiés pour un total de 184 151 heures contractualisées (résultat supérieur au prévisionnel de 179 099 heures) ont représenté des résultats en très nette hausse comparé à l'année précédente.

L'objectif de 120 000 heures d'insertion contractualisées en 2015 a été dépassé. Cette augmentation s'explique par l'intégration systématique de clauses d'insertion dans l'ensemble des opérations de restructuration et de construction des bâtiments de l'enseignement supérieur et des lycées.

En cumulé, de 2009 à 2015, 471 personnes ont réalisé 164 931 heures d'insertion dans le cadre de la commande publique de la Région Île-de-France, dont 80 389 heures d'insertion en 2015.

Les entreprises ont principalement recours à des contrats d'insertion IAE :

- Mise à disposition de personnels avec des entreprises de travail temporaire d'insertion (294)
- Mise à disposition de personnels avec des associations intermédiaires (92)
- sous-traitance à des entreprises d'insertion (35)

Des recrutements directs ont également été réalisés :

- 15 CDI
- 46 CDD (dont 18 CDD > 6 mois)
- 4 contrats de professionnalisation
- 3 contrats d'apprentissage

Les secteurs d'activités concernés sont principalement le bâtiment (95 %). 11 marchés de services ont également intégré une clause d'insertion : nettoyage, mise sous pli, routage, plateforme téléphonique (azur formation professionnelle), organisation villages sportifs, infogérance du système d'information, déménagement, maîtrise d'œuvre.

2.1.3 Le schéma régional de promotion des achats responsables

En application de l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014, la région Île-de-France a adopté en juillet 2015 son premier schéma régional de promotion des achats responsables, pour la période 2015-2020.

Ce schéma comporte 5 axes, dont le deuxième vise le soutien à l'économie sociale et solidaire et à l'insertion sociale :

« La Région, soucieuse de contribuer davantage à l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficultés et de favoriser leur retour à l'emploi, a décidé en 2009 (délibération n° CR 41-09 du 6 mai 2009) de développer au sein de ses marchés publics le recours aux clauses d'insertion. Ce dispositif demande à l'entreprise soumissionnaire de s'engager à réserver une part d'heures de travail à des personnes éloignées de l'emploi. Cette démarche s'intègre dans le cadre d'une commande publique responsable et constitue une réponse aux objectifs fixés par l'article 5 du CMP en matière de développement durable.

La Région s'est attachée à développer la clause d'insertion dans ses marchés et a atteint un objectif de 100 000 heures contractualisées en 2014. Son investissement s'inscrit dans la montée en puissance des clauses sociales au niveau national. Elles sont reconnues comme un dispositif levier pour le retour à l'emploi.

Forte de son expérience en matière de clauses d'insertion, la Région souhaite les consolider en poursuivant son travail partenarial avec les acteurs locaux de l'insertion et les entreprises. Elle souhaite s'assurer que le public bénéficie d'un accompagnement personnalisé afin que la clause favorise un retour pérenne dans le monde du travail.

La Région entend également déployer dans ses marchés des clauses sociales au sens large en utilisant l'ensemble des dispositifs du code des marchés qui permettent de diversifier les publics et de faire accéder à la commande publique les structures d'insertion et du handicap (dont les marchés réservés). A noter que les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont des établissements médico-sociaux qui relèvent du secteur protégé et offrent aux personnes handicapées des conditions de travail aménagées pour favoriser leur insertion sociale alors que les entreprises adaptées (EA) sont des entreprises d'utilité sociale qui relèvent du milieu ordinaire. Elles ont cependant l'obligation d'employer 80 % de travailleurs handicapés avec pour finalité de leur permettre d'exercer une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leurs

besoins. Cette volonté régionale de soutenir l'économie sociale et solidaire nécessite une mobilisation de l'ensemble des parties prenantes. »

Le schéma comporte deux chantiers spécifiquement dédié aux clauses sociales :

Chantier n°3 – Impulser la mise en œuvre des clauses sociales

Chantier n°4 – Diversifier les dispositifs de clauses sociales selon les spécificités de l'IAE, du handicap, du commerce équitable et de l'achat éthique.

2.2 Les départements

Les modes de gestion des marchés intégrant une clause sociale sont très divers selon les départements. Alors que certains se sont emparés du sujet dès 2005, d'autres ont attendu jusqu'à 2010. Les différences sont également organisationnelles : la fonction de facilitateur est parfois internalisée, mais certains départements préfèrent s'appuyer sur le réseau des facilitateurs, ou encore passer par une structure externe pour gérer leurs clauses.

Tableau 26 : Année de commencement de pratique des clauses sociales par des départements de l'Île-de-France

Département	Année de commencement
Val-de-Marne et Essonne	2005
Seine-et-Marne	2006
Yvelines et Seine-Saint-Denis	2009
Hauts-de-Seine	2010
Val d'Oise	2011

Source : Mission IGAS à partir du mémoire « clauses sociales » d'élèves de Sciences Po

Les départements franciliens diffèrent beaucoup par la façon dont ils se sont organisés autour des clauses sociales, mais tous ont nommé au moins une personne référente sur le sujet, même si les missions de ce poste divergent fortement.

Le premier point de divergence entre les différentes organisations réside dans l'unité où sont situés là où les personnes chargées de la gestion des clauses dans les marchés du département. En général, ces personnes ressources sont situées dans la direction en charge des marchés publics ou dans la direction du développement économique. Ainsi, en Essonne c'est la direction de la commande publique qui est en charge des clauses. Dans le Val d'Oise le service politique achat, créé en 2012 et qui a pour mission de gérer les clauses, est situé dans le service Marchés. A l'inverse, le chargé de mission clauses des Hauts-de-Seine ou le pôle clauses sociales de la Seine-Saint-Denis exercent au sein du développement économique et économie solidaire.

La deuxième grande différence organisationnelle tient à la centralisation ou non de la gestion des clauses sociales dans les marchés du département par la personne/service en charge des clauses. La majorité des départements centralise la fonction de repérage des marchés pertinents pour les clauses et de gestion de la partie insertion des marchés comportant une clause. Ce n'est pas le cas de la Seine-et-Marne, où ce sont les unités acheteuses qui rédigent la clause et contactent le facilitateur, mais c'est toutefois la Direction à l'Insertion, l'habitat et la cohésion sociale (DIHSC.) en lien avec la Direction des marchés publics (DMP), qui consolide le bilan des clauses sociales générées par les marchés départementaux. Le Conseil Général des Yvelines n'a pas non plus centralisé cette fonction, la personne ressource a pour seul rôle d'appuyer les unités, en diffusant des fiches techniques notamment, mais les unités acheteuses n'ont aucune obligation de faire recours à cette personne lorsqu'elles intègrent une clause à un de leurs marchés.

Un autre point de divergence importante dans l'organisation interne des départements franciliens est la ou les structures qui remplissent la fonction de facilitateur pour leurs marchés. On distingue 3 formes d'organisations principales : l'internalisation, l'externalisation à une seule structure et le recours au réseau départemental des facilitateurs.

Ainsi, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne ont complètement internalisé la fonction de facilitateur, et ont, par conséquent, assez peu de contacts avec les autres facilitateurs du département.

Le conseil général de Seine-Saint-Denis passe par tous les facilitateurs locaux de son département, mais joue un rôle important en tant que maître d'ouvrage, ainsi il propose fréquemment des solutions de recrutement clés en main aux entreprises attributaires. La Seine-et-Marne, quant à elle, s'adresse exclusivement à l'association intermédiaire Initiatives 77, qui est son opérateur insertion depuis vingt ans. Le Val d'Oise a également externalisé la fonction de facilitateur à une seule structure : la Maison de l'emploi de Beaumont-sur-Oise.

Certains départements ont mis en place un comité de pilotage, qui réunit les services concernés par les clauses sociales. C'est notamment le cas en Seine-Saint-Denis (93), où il existe un comité technique, qui réunit toutes les directions acheteuses et le Pôle clauses sociales. Ce comité technique permet une discussion des évolutions stratégiques, comme par exemple le lien entre formation et clauses d'insertion. Le Val-d'Oise (95) a également instauré un comité de pilotage, qui réunit le Président du Conseil Général, le Président de la commission d'appel d'offres, les vice-présidents de l'action sociale et santé, des finances et de l'administration générale, des infrastructures et du déplacement, et des représentants de plusieurs directions signataires de marchés. De plus, dans sa délibération de 2011 sur les clauses sociales, la Direction des Marchés Publics du conseil général de Seine-et-Marne (77) prévoit la mise en place de réunions composées de la DMP, de la DIHSC, des unités acheteuses et d'Initiatives 77 (son opérateur insertion et facilitateur).

Le département des Hauts-de-Seine a choisi de ne recruter que des bénéficiaires du RSA dans le cadre de ses clauses d'insertion sociale. Les autres conseils généraux privilégient ce public, sans toutefois choisir un critère aussi strict.

3 LES FACILITATEURS

3.1 La structuration du réseau des facilitateurs

Les réseaux départementaux des facilitateurs de la ville de Paris, des Yvelines et des Hauts-de-Seine sont assez peu structurés, peu de rencontres sont organisées. De plus, ces conseils généraux ne cherchent pas à animer et structurer le réseau des facilitateurs de leur territoire.

En Seine-et-Marne en revanche, les facilitateurs se rencontrent régulièrement et se sont divisé le territoire de façon à ce qu'il soit entièrement couvert. La DIHSC est parfois invitée à ces réunions, néanmoins elle n'y joue pas de rôle important. C'est le rôle d'Initiatives 77, en tant que facilitateur du département de contribuer à animer ce réseau.

Dans le Val d'Oise, c'est un facilitateur qui est chargé d'animer le réseau. Les Conseils généraux qui ont confié la mission de facilitateur de leurs marchés à une seule structure ont donc la possibilité de se reposer sur cette structure pour l'animation du réseau départemental des facilitateurs.

Dans le Val-de-Marne, qui a complètement internalisé la fonction de facilitateur, le réseau est assez structuré, mais le Conseil Général n'y joue aucun rôle.

A l'inverse, la Seine-Saint-Denis, qui a recours à tous les facilitateurs locaux, est très investie dans la structuration du réseau. En effet, au départ, un poste de chargé de mission de l'animation du réseau des facilitateurs avait même été créé, cofinancé par le Conseil Général, la Direccte, et Pôle emploi. Pendant deux ans, ce chargé de mission a réuni la vingtaine de facilitateurs du département, tous les deux mois environ. Par la suite, ce poste a été supprimé du fait du désengagement de l'Etat et de Pôle Emploi. Toutefois, le réseau de facilitateurs continue à exister, ce sont maintenant les facilitateurs qui organisent tour à tour des réunions, car le Conseil Général n'a plus les moyens de le faire. Ce dernier cofinance cependant 13 facilitateurs sur les 20 que compte le département.

En Essonne, les Plie se réunissent régulièrement pour échanger sur leurs pratiques.

La notion de « facilitateur » recouvre des réalités diverses. Selon les structures auxquelles ils appartiennent (Plie, maison de l'emploi, communes ou intercommunalités), leur statut, leur formation et le nombre d'heures qu'ils ont à suivre annuellement varient grandement. Une majorité de ces facilitateurs ont à gérer entre 5 000 heures et 80 000 heures d'insertion au titre de l'article 14 du CMP soit une quinzaine d'emplois à temps plein (ETP) à près de 230 ETP. Le métier de facilitateur peut donc être intégré aux missions d'un poste déjà existant ou correspondre à un voire plusieurs emplois à temps plein.

3.2 La maison de l'emploi de Paris

Extraits du rapport d'activité 2014 :

« Depuis 2007 la Maison de l'emploi de Paris développe un pôle d'ingénierie territoriale pour accompagner les politiques d'achats socialement responsables des institutions publiques du territoire parisien. L'offre de services du pôle d'ingénierie Clauses sociales s'adresse à l'ensemble des parties prenantes de l'achat socialement responsable : donneurs d'ordres publics et privés, entreprises titulaires, mandataires, cotraitantes et sous-traitantes des marchés, SIAE, opérateurs de l'emploi, de l'insertion et de la formation pour développer l'accès à l'emploi des personnes en insertion.

En 2014, l'activité du pôle d'ingénierie a poursuivi sa montée en charge continue depuis 2007 avec 665 marchés actifs intégrant des clauses sociales et 235 nouveaux marchés notifiés dans l'année. Pour mémoire, en 2013, le pôle d'ingénierie clauses sociales a accompagné la mise en œuvre des clauses sociales pour 503 marchés actifs, dont 197 nouveaux marchés notifiés dans l'année. Le taux de croissance sur un an de l'activité pour 2014 s'établit à +32 % de marchés actifs pour lesquels la MEP a mis en œuvre des clauses sociales et à +19 % de marchés notifiés au cours de l'année civile.

En contrepoint de ces résultats positifs, l'année 2014 restera marquée par une situation difficile et paradoxale puisque la Maison de l'emploi de Paris a été confrontée à une forte réduction de ses moyens de fonctionnement à la suite de l'évolution du cahier des charges des maisons de l'emploi et de la baisse de la participation de l'Etat de 50 % au financement du plan d'action 2014 de la MEP.

Cet effet de ciseau (+30 % d'activité, -50 % de moyens) s'est traduit par une réduction des moyens du pôle d'ingénierie Clauses sociales de la MEP et par la nécessaire adaptation du plan de charge prévu pour 2014.

En conséquence, 2 orientations nouvelles ont dû être retenues en cours d'année pour préserver l'équilibre de fonctionnement du pôle clauses sociales :

- *limiter le développement de l'activité, notamment au 2ème semestre 2014 (les prévisions établies en début d'année indiquaient une croissance de l'activité proche de 50 %) pour tenir compte de l'évolution négative des effectifs ;*
- *sensibiliser l'ensemble de nos partenaires donneurs d'ordre au nécessaire cofinancement du pôle d'ingénierie clauses sociales de la MEP.*

Ceci afin de limiter la réduction globale de nos financements (sans pour autant pouvoir compenser la baisse de la participation de l'Etat), maintenir des objectifs de développement du pôle clauses sociales, rester en capacité de répondre aux nombreuses demandes d'intervention des institutions publiques partenaires et maintenir un haut niveau de compétences du pôle d'ingénierie clauses sociales.

Avec 61 donneurs d'ordre accompagnés en 2014, la Maison de l'emploi de Paris mutualise les dispositions sociales prévues par les commandes publiques des grands donneurs d'ordre parisiens et développe un pôle d'ingénierie territorial à l'échelle du territoire parisien :

- Ville et Département de Paris

- Région Ile-de-France

Commande publique régionale et maîtres d'ouvrages subventionnés par le Conseil régional Ile-de-France

- Etat

- Les établissements publics : AP-HP, CNAMTS, INSERM, BnF, Musée du Louvre, RATP, ICF La Sablière, EPAURIF (réhabilitation du Campus de Jussieu), Eau de Paris, le CASVP, SEM et bailleurs sociaux parisiens, etc.

Le volume de marchés publics facilités (665 en 2014) et le périmètre étendu des segments d'achats mobilisés (construction, travaux publics, prestations de service, prestations intellectuelles) permettent de mettre en œuvre, sur le territoire parisien, un dispositif d'accès à l'emploi durable pour les personnes en insertion sociale et professionnelle.

En 2014, 510 000 heures d'insertion ont été réalisées, à 61 % par des recrutements directs. »

Le rôle de la maison de l'emploi de Paris dans le développement des clauses sociales des marchés de l'Etat et de ses opérateurs est décrit en annexe.

4 LES ACTIONS DE RATIONALISATION ENTREPRISES DANS LE CADRE DES MARCHES DU GRAND PARIS

4.1 Le Gip Maximilien

Face à la difficulté des entrepreneurs pour accéder aux marchés publics, et notamment les TPE-PME, et à celle des acheteurs publics cherchant à concilier respect de la réglementation et efficacité des achats, la création d'un portail commun de dématérialisation des marchés publics franciliens a été le moteur de la création de Maximilien.

Après la création d'une association de préfiguration constituée autour de 11 membres fondateurs (La Région Ile-de-France, le Département du Val-de-Marne, la Communauté d'agglomération Plaine Commune, la Ville d'Aubervilliers, les Départements de Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, de Seine-Saint-Denis, la Ville de Paris et l'Agence des Espaces Verts), c'est en avril 2013 que l'association est devenue un groupement d'intérêt public.

Cette transformation juridique a réaffirmé la volonté partagée de construire collectivement un service public de diffusion des usages numériques sur le territoire francilien, fondé sur la solidarité entre les structures de grande et de petite taille.

Maximilien, le portail des marchés publics franciliens répond à 5 enjeux :

- Rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises et notamment les TPE/PME en leur proposant des services gratuits,
- Optimiser la chaîne des achats publics,
- Développer les usages numériques au sein des services publics locaux et des entreprises dans le but d'impulser l'e-administration par le biais des marchés publics,
- Réaliser un projet de service public solidaire,
- Promouvoir le développement durable.
- Pour ce faire, le GIP s'est fixé les orientations suivantes :
- Faire de la commande publique un levier de développement économique en facilitant notamment l'accès des TPE/PME à la commande publique,
- Faire de la commande publique un facteur d'insertion et d'emploi,
- Faire de la commande publique un facteur d'achat responsable sur le plan environnemental
- Développer les usages numériques sur le territoire francilien et optimiser la chaîne de l'achat.

4.2 Les marchés du Grand Paris

4.2.1 Un maître d'ouvrage dédié, des compétences adaptées

La Société du Grand Paris est un établissement public créé par l'État pour réaliser le nouveau métro automatique du Grand Paris. Elle pilote un projet de réseau de transport, le Grand Paris Express, dont le tracé a été précisé par un débat public sans précédent, réunissant les points de vue de l'État et de la Région Île-de-France et qui bénéficie aujourd'hui d'une très forte adhésion des Franciliens et de leurs élus.

La SGP est placée sous la tutelle du ministère du Logement et de l'égalité des territoires, ainsi que du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et les ministères de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique et des Finances et des Comptes publics.

La SGP a établi la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris. Elle doit également en assurer la réalisation, qui comprend notamment :

- la construction des lignes, ouvrages et installations fixes,
- la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion,
- l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures
- la conduite d'opérations d'aménagement et de construction.

La loi du 3 juin 2010 permet à la Société du Grand Paris de conduire des opérations d'aménagement ou de construction et, à ce titre, exercer les compétences d'aménageur sur le territoire des communes signataires d'un contrat de développement territorial si celui-ci le prévoit. Dans le cas où ces opérations interviennent sur le territoire des communes non signataires d'un contrat de développement territorial, elle peut conduire ces opérations dans un rayon de 400 mètres autour de ces gares, après avis des communes concernées.

Enfin, sont soumis à l'approbation préalable du Conseil de surveillance, les programmes et les bilans prévisionnels des opérations d'aménagement ou de construction conduites par l'établissement.

Parallèlement, la Société du Grand Paris assiste le préfet de la région Île-de-France dans la préparation et la mise en cohérence des contrats de développement territorial (CDT). Son Conseil de surveillance formule des avis destinés au préfet de Région pour la préparation et la mise en cohérence de ces contrats.

Le réseau du Grand Paris doit s'articuler autour de 19 contrats de développement territorial (CDT) définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et les intercommunalités accueillant ou non une gare du Grand Paris, dont neuf sont déjà signés. Ces CDT servent de creusets aux projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris sur la base d'une démarche contractuelle favorisant une mise en œuvre sur le long terme (15 ans).

Chaque CDT recouvre plusieurs thématiques : urbanismes / logement / transport et déplacements / développement économique / développement sportif et culturel / protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et des ressources naturelles.

4.2.2 La charte de responsabilité sociale et environnementale

Dans le cadre des chantiers du Grand Paris, le principe d'une charte responsabilité sociale et environnementale signée par les maîtres d'ouvrages des infrastructures a été acté par le Comité interministériel Grand Paris du 14 avril 2015, elle se compose d'un volet social et d'un futur volet environnemental. Cette charte a été proposée par l'Etat à la signature de l'ensemble des maîtres d'ouvrages impliqués dans le Grand Paris.

Elle comprend un corps commun à chaque signataire, des annexes (par signataire qui seront révisables chaque année, et seront élaborées avant la fin du 1er trimestre 2016), ainsi qu'un engagement des signataires à soutenir la mise en place d'une initiative d'appui aux clauses sociales. Des éléments relatifs à l'accès des PME aux marchés du Grand Paris (allotissement, calendriers des chantiers, dématérialisation, visibilité sur les investissements...) et sur l'accès des publics des quartiers prioritaires complètent cette charte.

Les premières signatures de la charte (sans les annexes) des maîtres d'ouvrages ont été réalisées le 5 octobre à la préfecture de Région (SNCF RESEAU, SGP, RATP). Le STIF devrait prochainement signer la charte.

Le Comité interministériel Grand Paris du 15 octobre 2015 a pris acte de ces signatures et rappelé que la mission d'accompagnement de mise œuvre des clauses sociales était en cours de définition.

La charte RSE prévoit que « *les signataires participeront à la définition des modalités d'une initiative de consolidation régionale du suivi de ces engagements, d'appui au développement des clauses sociales, et de coordination des acteurs, pour une mise en place avant la fin du premier trimestre 2016. Dans ce cadre, le développement d'une ingénierie adaptée sera recherché pour le repérage et l'accompagnement des publics prioritaires via la mobilisation des acteurs du service public de l'emploi.* »

4.2.3 L'appel à projet de la Direccte.

La Direccte Ile-de-France a lancé un appel à projet en novembre 2015 afin de bénéficier, pour les travaux du grand Paris, d'un appui au développement des clauses sociales.

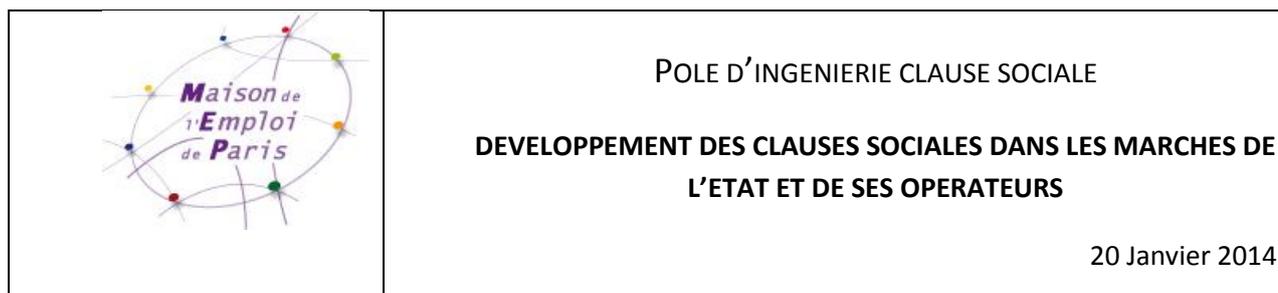
Huit projets ont été reçus, parmi lesquels celui du Gip Maximilien. Le Gip pourrait jouer un rôle d'« ensembleur » pour permettre à la fois la diffusion des informations, l'élaboration de pratiques partagées entre les acteurs (maîtres d'ouvrages, entreprises, acteurs de l'insertion, et facilitateurs) et les alimenter en données issues de l'insertion dans les marchés du Grand Paris. La mission d'appui, notamment s'agissant de la consolidation et de l'analyse des données, veillera à s'appuyer sur une diversité d'acteurs dont le rôle a été renforcé par la loi du 31 juillet 2014.

Cette coordination à l'échelle régionale doit permettre d'améliorer pour les différents acteurs : le suivi de la clause sociale, la mutualisation des bonnes pratiques, et valoriser l'engagement des maîtres d'ouvrage sur les thèmes de l'emploi et de l'insertion. La mutualisation des informations sur une même plateforme facilitera l'anticipation, l'accès aux marchés, la connaissance des dispositifs d'accompagnement existants, le dialogue entre les acteurs. Elle s'appuierait sur :

- les coordinations existantes, au niveau local organisé notamment via les départements et structures intercommunales, et têtes de réseau,
- les outils et projets développés aujourd'hui par le GIP au service des acheteurs publics et des entreprises,
- l'ensemble des acteurs de la filière concernée et les partenaires (Etat, Région, service public de l'emploi).

La mission portée par Maximilien pourrait se décomposer ainsi :

- favoriser l'harmonisation des pratiques et des clauses à l'échelle régionale (réseau, clausier partagé, dématérialisation et simplification de l'accès des TPE/PME et de la filière IAE, ...),
- contribuer à l'animation des réseaux de facilitateurs et de chargés de mission insertion à l'échelle régionale (partage de bonnes pratiques, structuration, diffusion d'une culture juridique commune...),
- appuyer la coordination des acteurs à l'échelle régionale (mobilisation des donneurs d'ordre, partenaires et filières concernées).



Note de cadrage : Partenariats MEP / Etat

1. Contexte historique de la collaboration entre le GIP Maison de l'emploi de Paris et les administrations centrales de l'Etat

Sous l'impulsion conjointe de la collectivité parisienne et de la Mission interministérielle France Achats (Mifa), préfigurateur du Service des achats de l'Etat, créé en 2009, la Maison de l'emploi de Paris (MEP) a développé, à partir de juillet 2007, un pôle d'ingénierie clause sociale au service de la Ville de Paris et de l'Etat.

2. Missions et expertise de la MEP

- Répondre aux besoins de l'Etat sur le territoire parisien en accompagnant la mise en œuvre des achats socio-responsables par le développement des clauses sociales d'insertion dans la commande publique de l'Etat.
- Apporter un appui / conseil aux pouvoirs adjudicateurs publics pour l'intégration de clauses sociales dans leurs achats de travaux, de services et de fournitures.
- Coordonner la mise en œuvre des actions d'insertion prévues dans les marchés publics auprès des entreprises attributaires et de l'ensemble des acteurs de l'emploi et de l'insertion concernés.

3. Dates clés du développement des collaborations entre le GIP MEP et les services de l'Etat

- Janvier 2008 : lancement par le MINEFI du 1^{er} marché public intégrant une clause sociale accompagné par la Maison de l'emploi de Paris.
- Mai 2011 : la Maison de l'emploi de Paris réalise avec le Service des achats de l'Etat les bilans annuels de la mise en œuvre des clauses sociales dans la commande publique des administrations centrales. Ils constituent un outil de pilotage et d'orientation pour le SAE.
- Septembre 2011 : à la demande du SAE et du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), la Maison de l'emploi de Paris a élaboré les indicateurs de suivi du Plan administration exemplaire (PAE) concernant les achats socialement responsables.
- 2011 : premières collaborations avec le SAE pour l'intégration de clauses sociales dans les marchés nationaux et l'accompagnement des entreprises titulaires à la bonne mise en œuvre des actions d'insertion.
- Juin 2012 : le Comité des achats de l'Etat invite l'ensemble des ministères à établir une convention de partenariat avec la Maison de l'emploi de Paris.

- Octobre 2012 : signature d'une convention de partenariat avec M. le Ministre, Benoît Hamon pour développer les achats socio-responsables dans la commande publique des ministères économiques et financiers
- Novembre 2013 : le bilan annuel de la convention de partenariat établie avec les ministères économiques et financiers montre un triplement, sur l'année, des marchés publics intégrant une clause sociale par l'implication des directions générales des MEF et tout particulièrement celle du Secrétariat général et de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).
- 2013 : collaboration renforcée avec le SAE – Montée en charge des clauses sociales dans les marchés nationaux et intégration des opérateurs de l'Etat dans les marchés mutualisés
- Janvier 2014 : signature d'une convention de partenariat avec les ministères sociaux (Emploi, Santé, Jeunesse, Sport)

4. La MEP partenaire de l'Etat – Avancement à janvier 2014

Sur la période 2008 / 2013, la MEP a développé et structuré les partenariats suivants :

Les administrations centrales

- Ministères économiques et financiers / Le service des achats de l'Etat
 - Ministère de l'économie et des finances
 - Ministère du commerce extérieur
 - Ministère du Redressement productif
 - Ministère de l'Artisanat du Commerce et du Tourisme
- Ministère de la Culture et de la Communication
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- Ministère de l'Education Nationale
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Défense
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
- Ministères sociaux
 - Ministère des affaires sociales et de la santé
 - Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
 - Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Les services du Premier ministre (Direction des services administratifs et financiers)

Les Autorités administratives indépendantes

- Le Conseil d'Etat
- La Cour des Comptes

La Préfecture de Région Ile-de-France

(marchés des services déconcentrés de l'Etat pour la région Ile-de-France)

Les opérateurs de l'Etat

ACSE, ANRU, BnF, EPAURIF, EPPJP, INSEP, INSERM, Musée du Louvre, OPPIC, Pôle emploi (Direction générale), Université Paris-VI Pierre et Marie Curie

Pour la période qui s'ouvre, 2 facteurs conduisent à une progression importante du plan de charge de la Maison de l'emploi de Paris :

- La dynamique enclenchée avec les services et les opérateurs de l'Etat, partenaires actuels de la MEP,
- L'élargissement des missions du SAE aux opérateurs de l'Etat (décret du 16 juillet 2013) orientent de nouveaux établissements publics vers les services de la MEP (la majorité des 550 opérateurs de l'Etat sont situés à Paris)

ANNEXE 7 :

L'UCANSS ET LES CLAUSES SOCIALES

1 LE ROLE DE L'UCANSS DANS LES ACHATS DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE : PROCEDURE ET SUIVI STATISTIQUE

Les achats des organismes de sécurité sociale, d'un montant total annuel d'environ 1,9 milliards d'euros, comportent trois groupes :

- Les achats des quatre caisses nationales, établissements publics administratifs, qui s'effectuent hors de toute intervention de l'UCANSS. Ils s'élèvent annuellement à environ 900 millions d'euros, soit la moitié du total. Ils sont répertoriés par l'OEAP dans les statistiques sur les achats publics ;
- Les achats opérés directement par l'UCANSS, qui joue un rôle de centrale d'achats pour les organismes de sécurité sociale. Dans ce cas, l'UCANSS rédige un accord-cadre qui est ensuite décliné en marchés subséquents par les organismes intéressés. En 2014, ce groupe, en forte progression, s'est élevé à 120 millions d'euros (10 millions en 2012) ;
- Les achats directement réalisés par les organismes de base, environ 800 millions en 2014. L'UCANSS en a une connaissance précise parce qu'un arrêté de 2008 lui confie la responsabilité de l'observatoire de l'achat de la sécurité sociale, dans lequel sont inclus ces achats, contrairement à ceux des caisses nationales qui sont inclus dans les statistiques de l'OEAP.

En outre, l'UCANSS produit des statistiques pour contrôler l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe dans ses plans pluriannuels de développement durable, avec un périmètre englobant les caisses nationales.

2 LA PRATIQUE DES CLAUSES SOCIALES PAR L'UCANSS

2.1 L'organisation de la compétence « clauses sociales » dans les caisses, hors caisses nationales

A l'UCANSS, la direction du Développement Durable, des Achats et de l'Immobilier définit la stratégie, gère les accords cadre et anime le réseau des acheteurs.

Dans les caisses locales (CAF, CPAM, URSSAF...), compte-tenu de leur taille, la responsabilité des achats est souvent dévolue à quelques personnes, parfois une seule, et souvent partagée avec d'autres fonctions (moyens généraux, etc.).

L'UCANSS a construit un réseau social avec les acheteurs locaux qui permet de diffuser une information sur les bonnes pratiques et les évolutions souhaitables. Dans ce cadre, l'UCANSS a entrepris une étude pour mesurer la possibilité de mutualiser des compétences particulières sur le territoire régional. Les caisses locales pourraient ainsi s'adresser en tant que de besoin à l'expert régional. Un expert « clauses sociales » pourrait ainsi éventuellement exister.

L'UCANSS mène également des actions de promotion et de sensibilisation :

- les rencontres inter régionales des acheteurs de l'année 2011 ont été dédiées spécifiquement aux clauses sociales, avec présence des facilitateurs locaux aux rencontres.

- les Prix du développement durable (devenus prix de l'innovation et du développement durable en 2014), organisés avec la DSS, ont mis à l'honneur la "responsabilité économique" et récompensé des marchés particulièrement ambitieux ou innovant d'ailleurs remarquables aussi par la CCMOSS (ex : marchés de travaux construction siège CAF du Bas Rhin, primé en 2011).

2.2 La stratégie de développement durable incluant l'insertion de clauses sociales dans les marchés des organismes de sécurité sociale

L'UCANSS insère directement des clauses sociales dans ses accords cadre et incite les organismes de base à en insérer dans leurs propres marchés. Lorsqu'elles passent des marchés subséquents d'un accord cadre, les caisses locales peuvent, ou non, activer la clause sociale.

Depuis 2007, des plans cadre de développement durable ont été adoptés par le comité exécutif de l'UCANSS, en relation avec les autorités de tutelle. Ils fixent des objectifs précis en matière de développement durable et, particulièrement, de clauses sociales.

Ces plans concernent tous les organismes, y compris les caisses nationales du régime général.

Le plan 2007/2010 était un premier pas vers une contribution des organismes de la Sécurité sociale au développement durable. Il avait pour ambition de tracer les voies d'un changement de comportement et s'est focalisé sur des cibles environnementales et sociales.

Seuls 9 % des achats ont comporté, pendant la période de ce premier plan, des clauses sociales.

Compte-tenu des enseignements tirés du premier plan, le plan 2011/2014 a fixé des orientations que chaque réseau ou organisme adhérent avait vocation à décliner en plan d'actions voire à compléter.

Le Plan cadre 2011/2014 s'organise autour des principes suivants :

- Le plan exprime une stratégie et des objectifs communs entre les branches et les régimes. Ils peuvent se traduire par des modalités d'organisation différentes au niveau national et/ou local
- Le plan identifie le partage des responsabilités de chaque acteur : Comité de pilotage interbranches, Direction de la Sécurité sociale, UCANSS, Caisse nationale, Organisme local
- La participation des parties prenantes est effective à toutes les étapes de la construction et du suivi du Plan
- Le positionnement transversal du développement durable permet son intégration dans la stratégie de l'organisme et valorise les actions intégrant l'ensemble des responsabilités
- Le Plan définit deux niveaux de reporting intégrant des objectifs de résultats pour une consolidation interbranches et des objectifs de suivi pour l'organisme et sa caisse nationale.

Au titre de la responsabilité économique, le plan 2011/2014 avance un objectif ambitieux :

« Enjeu 1 : Faire de la commande publique, un levier important de la responsabilité sociétale de la Sécurité sociale

Objectif de résultats :

Atteindre 50 % (25 % fin 2012) des marchés avec des clauses sociales ou environnementales

Enjeu 3 : Participer par l'achat à l'insertion des publics éloignés de l'emploi et des personnes en situation de handicap

Objectif de résultats décliné : D'ici 2014, porter à 10 % le nombre de marchés, comportant au moins 50 % de main d'œuvre, intégrant une clause sociale

Objectifs de suivi : nombre d'unités bénéficiaires (Agefiph, FIPHFP) acquises par l'intermédiaire de marchés réservés et nombre d'heures de travail exécutées dans le cadre de clauses sociales (hors handicap).

Le développement durable n'est pas un concept nouveau dans les organismes de sécurité sociale. L'engagement collectif des caisses s'exprime au travers d'un Plan cadre développement durable dont les deux précédents (2007-2010 et 2011-2014) ont permis de souligner les progrès collectifs mais aussi l'engagement citoyen des salariés d'une institution dont la vocation même est d'assurer une certaine « durabilité » du lien social dans notre pays.

La démarche « Plan cadre » confère à l'action commune une visibilité et des objectifs ambitieux, mais permet aussi à chaque branche ou régime, et au-delà à chaque organisme, d'inscrire sa propre démarche dans le cadre collectif, tout en respectant bien sûr scrupuleusement les orientations des différentes Conventions d'Objectifs et de Gestion.

Le troisième Plan cadre 2015-2018 s'articule autour du principe de gouvernance et de trois domaines de responsabilité (sociale, environnementale, économique), avec un nombre d'indicateurs réduits par rapport au précédent plan.

Le Plan cadre 2015-2018 s'organise autour des principes suivants :

- un Plan cadre recentré sur les grands enjeux sociétaux et environnementaux propres aux organismes de sécurité sociale ;
- un Plan cadre plus lisible et plus resserré organisé autour du principe de gouvernance et de trois domaines de responsabilité (sociale, environnementale, économique) et d'une trentaine d'indicateurs ;
- une conformité avec les objectifs en matière de développement durable des différentes Conventions d'Objectifs et de Gestion des branches et régimes ;
- la professionnalisation de la démarche : au sein de la Sécurité sociale comme ailleurs, la maturité des organismes est allée de pair avec la professionnalisation des acteurs. Outre le fait que le dispositif d'accompagnement et de formation sera renforcé, les différents enjeux et objectifs, quel que soit le domaine de responsabilité, attestent du haut niveau de compétence mis en œuvre dans les projets. Plus que jamais, le développement durable est une occasion supplémentaire de développer des compétences nouvelles et de franchir une nouvelle étape dans le professionnalisme des équipes ;
- l'appui sur les démarches innovantes : le développement durable est naturellement un terrain fertile pour l'innovation, comme en témoigne le succès des prix récompensant des projets couplant les approches à la fois développement durable et innovation. Aussi, sur chaque domaine de responsabilité, la Sécurité sociale s'engage à promouvoir, suivre une démarche ou un projet particulièrement innovant ;
- l'évaluation des actions menées pour valoriser la contribution de la politique du développement durable à l'efficacité de fonctionnement des caisses.

Le plan comporte un volet sur la responsabilité économique :

« La Sécurité sociale, donneur d'ordre important avec près de 2 milliards d'euros d'achats effectués en 2013 (1), s'est engagée aux côtés de l'État et des collectivités pour des achats publics responsables qui lui permettent d'assumer sa responsabilité environnementale, sociale et économique, tout en réalisant des économies « intelligentes » au plus près du besoin et en luttant contre le gaspillage.

L'achat responsable est désormais bien ancré dans les pratiques « achat » des organismes. En 2013, plus d'un marché sur deux passés par les organismes, tous régimes confondus, comportait des clauses sociales ou environnementales plaçant l'Institution dans les premiers rangs des services publics. Les prescripteurs partagent mieux la préoccupation des acheteurs de prendre en compte les objectifs du développement durable dans la définition des besoins et dans l'analyse des offres. L'Institution propose désormais des modules de formation « achat responsable » pour sensibiliser et améliorer la professionnalisation des acheteurs et concilier sécurité juridique, performance économique et développement durable.

À l'échelon national, les achats mutualisés intègrent des préoccupations sociales et environnementales.

Pour la période 2015-2018, la Sécurité sociale s'engage à :

- réaliser des économies par la définition du juste besoin, la réduction des consommations et la limitation des ressources ;
- poursuivre la mise en œuvre de clauses sociales et le recours au secteur protégé et adapté pour contribuer efficacement à la promotion de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et à l'intégration des personnes en situation de handicap ;
- prendre en compte l'intérêt de toutes les parties à l'acte d'achat en évaluant les performances extra-financières des fournisseurs et cocontractants via les clauses d'exécution ;
- mesurer l'impact économique et social de sa stratégie d'achat durable. »

L'enjeu 2 concerne l'insertion des personnes en difficulté et des personnes en situation de handicap :

« L'achat responsable – levier pour l'insertion des personnes en difficulté et des personnes en situation de handicap

Des acteurs de l'insertion professionnelle méconnus, une offre de service peu homogène selon les territoires, l'Institution s'engage à accompagner les organismes pour favoriser la mise en œuvre des clauses sociales et poursuivre le développement du volume d'achat dans le secteur protégé et adapté.

Objectif 1 : Développer les clauses d'insertion en faveur des personnes éloignées de l'emploi dans les marchés de travaux, de services et prestations intellectuelles

Indicateur 4 (de suivi) : Nombre d'heures travaillées dans le cadre des clauses d'insertion (hors handicap)

Indicateur 5 (de suivi) : Nombre d'organismes ayant eu recours à un facilitateur dans le cadre d'une passation de marché

Indicateur 6 (de résultat) : Nombre de marchés (> à 20 000 HT) comportant une clause sociale (Cible : 18 % d'ici 2018)

Objectif 2 : Développer l'achat auprès du secteur adapté et protégé

Améliorer la connaissance des réseaux des Entreprises Adaptées (EA) et des Établissements et Service d'Aide par le Travail (ESAT)

Pour l'étendre à de nouveaux segments ou à des catégories d'achat générant un volume de prestations plus élevé.

Indicateur 7 (de suivi) : Nombre d'unités bénéficiaires prises en compte dans la participation employeur dans le cadre de marchés passés auprès des EA/ESAT

Indicateur 8 (de résultat) : Nombre de marchés et volume d'achat auprès du secteur protégé et adapté (Cible : 15 millions d'euros d'ici 2018).

2.3 Les statistiques de réalisation

Tableau 27 : Pourcentage de marchés intégrant au moins une clause sociale : une tendance à l'augmentation sur la période

Année	2011	2012	2013	2014
Régime général - maladie	14,5 %	8,4 %	14,7 %	18,5 %
Régime général - recouvrement	13,9 %	11,7 %	18 %	24 %
Régime général - retraite	8,1 %	5,8 %	18,8 %	16,7 %
Régime général - famille	8,9 %	6,8 %	12,5 %	11,4 %
RSI	5 %	9 %	26,8 %	22,1 %
Régimes spéciaux	19,3 %	3,7 %	3,5 %	44,4 %

Source : Statistiques UCANSS

Tableau 28 : Pourcentage de marchés comportant au moins 50 % de main d'œuvre intégrant au moins une clause sociale : une tendance à l'augmentation sur la période

Cet indicateur se rapporte aux clauses de promotion de l'emploi et aux marchés réservés.

Il vise les marchés de service comportant une disposition sociale (marchés réservés et marchés intégrant une clause sociale hors marchés de travaux).

Selon les branches, les résultats sont assez différents.

Année	2011	2012	2013	2014
Régime général - maladie	23,7 %	27,2 %	34,3 %	37,4 %
Régime général - recouvrement	33 %	38,4 %	37,4 %	44,2 %
Régime général - retraite	32,4 %	10 %	53,1 %	38,5 %
Régime général - famille	24,9 %	27,3 %	27,8 %	25,7 %
RSI	10,5 %	26 %	61,5 %	65,2 %
Régimes spéciaux	51,7 %	25,5 %	20 %	28,6 %

Source : Statistiques UCANSS

2.4 La stratégie d'utilisation des dispositions du code des marchés publics

L'UCANSS distingue les dispositions permettant d'employer des personnes en situation de handicap et des personnes en difficulté.

Pour le handicap, l'article 15 est commode d'emploi pour l'acheteur public. Le risque est plutôt celui de l'infructuosité de la consultation.

L'UCANSS n'utilise pas l'article 30.

En revanche, l'utilisation de l'article 14, qu'il vaut mieux combiner avec l'article 53 pour avoir un droit de regard sur les conditions d'accompagnement des publics, exige une compétence technique de l'acheteur public. En effet, il ne s'agit pas seulement de favoriser ponctuellement le retour à l'emploi de personnes qui en sont éloignées, mais d'essayer de pérenniser ce retour, grâce à une analyse précise de leur situation et des conditions d'accompagnement susceptibles de garantir leur insertion professionnelle durable.

3 L'UCANSS ET LES FACILITATEURS

La technicité d'utilisation des articles 14 et 53 rend indispensable, pour l'UCANSS, le recours aux services d'un expert : le facilitateur. L'atomisation du réseau des acheteurs de la sécurité sociale rend impossible l'acquisition de l'expertise par la totalité de ces acheteurs.

Le facilitateur présente l'avantage de connaître les publics à insérer et les entreprises, outre sa parfaite connaissance des règles des marchés publics. Il est donc en mesure de bien dimensionner la clause sociale, d'apprécier la capacité de l'entreprise à assumer des engagements et de contrôler, en aval, le respect des engagements pris.

Il est utile pour toutes les missions décrites dans le référentiel d'Alliance Villes Emploi :

- Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales ;
- Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée ;
- Contribution à la rédaction des clauses sociales dans les documents de la consultation (Qualification et quantification des heures d'insertion) ;
- Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation ;
- Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales ;
- Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements.

Si l'UCANSS n'avait pas recours à un facilitateur, le recours à un cabinet externe devrait sans doute être envisagé pour contrôler le respect des engagements.

L'UCANSS constate que les facilitateurs auxquels ses organismes ont eu affaire sont d'excellents professionnels.

Les principaux freins au développement des clauses sociales dans les marchés publics sont :

- Les réticences techniques et administratives ;
- La crainte d'un coût supplémentaire ;
- Une offre d'ingénierie de la clause sociale insuffisante au regard des besoins de développement existants

En revanche, l'absence d'une réelle volonté politique, le manque d'adaptation des marchés aux réalités de l'offre locale d'insertion, le manque d'information des entreprises sur les projets de marchés, l'incapacité des entreprises à intégrer les clauses sociales ou l'incapacité des SIAE à s'adapter à la demande apparaissent comme des obstacles moindres ou inexistantes.

En ce qui concerne les facilitateurs, les deux points posant questions sont leur financement et leur implantation géographique, ainsi que leur insuffisante coordination par un acteur national. Ce dernier point est particulièrement pénalisant pour un acheteur national dont les accords cadre se déclinent localement, comme l'UCANSS. Il est difficile de réussir à mobiliser le facilitateur pertinent sur le territoire. L'UCANSS souhaite avoir un interlocuteur national qui ait cette capacité.

ANNEXE 8 :

MARCHES INTERMINISTERIELS ET CLAUSES SOCIALES

1 LES 7 TYPES DE CONTRATS-CADRES INTERMINISTERIELS

Accord-cadre interministériel multi-attributaire porté par le SAE ou un ministère : marché subséquent avec remise en concurrence ;

Accord-cadre interministériel mono-attributaire porté par le SAE ou un ministère : marché subséquent sans remise en concurrence ;

Accord-cadre interministériel multi-attributaire porté par l'UGAP, non exécuté par l'UGAP : marché subséquent avec remise en concurrence ;

Accord-cadre interministériel mono-attributaire porté par l'UGAP, non exécuté par l'UGAP : marché subséquent sans remise en concurrence ;

Accord-cadre interministériel multi-attributaire porté par l'UGAP, exécuté par l'UGAP : devis UGAP ;

Accord-cadre interministériel mono-attributaire porté par l'UGAP, exécuté par l'UGAP : acte d'adhésion ;

Marché interministériel mono ou multi-attributaire : bon de commande.

2 LES 9 ETAPES DE DECLINAISON DE LA CLAUSE SOCIALE

Sélection par le SAE et la Maison de l'Emploi de Paris (MEP) des accords-cadres interministériels pouvant intégrer une clause sociale (début d'année) ;

Transmission par le porteur de l'accord-cadre des documents du dossier de consultation des entreprises à la MEP, avec la fiche d'opération renseignée (au minimum 4 semaines avant la mise en publicité) ;

Proposition par la MEP d'un projet de rédaction de la clause sociale : calibrage et modalités ;

Retour des ministères à la MEP sur la proposition d'intégration de la clause sociale ;

Notification de l'accord-cadre et transmission par le porteur de l'accord-cadre à la MEP des pièces de l'accord-cadre et de l'acte d'engagement signés et de la date de notification ;

Organisation par le porteur de l'accord-cadre d'une réunion de lancement avec les titulaires du marché et la MEP ;

Notification du marché subséquent et transmission par ministère à la MEP des pièces du marché subséquent, de l'acte d'engagement signé et de la date de notification ;

Validation par la MEP au titulaire du nombre d'heures à effectuer, au titre de la clause sociale ;

Suivi de l'exécution de la clause sociale au cours de 3 réunions dans l'année du SAE et de la MEP.

3 LA REDACTION ET LE SUIVI DE LA CLAUSE SOCIALE PAR TYPE DE CONTRAT-CADRE INTERMINISTERIEL

3.1 Accord-cadre interministériel porté par le SAE ou un ministère, avec marchés subséquents

La clause sociale de l'accord-cadre est rédigée par la MEP sur la base des informations transmises par le porteur de l'accord-cadre. Le nombre d'heures par ministère est précisé.

Chaque ministère porteur d'un marché subséquent rédige le marché subséquent avec une clause d'insertion conforme à l'accord-cadre et informe la MEP (envoi des documents du marché).

Le porteur de l'accord-cadre organise une réunion entre la MEP, le titulaire du marché et le pouvoir adjudicateur.

Le porteur du marché subséquent informe la MEP de la notification et du suivi de l'exécution de la clause selon le lieu d'exécution du marché :

Paris : le suivi est réalisé par la MEP

Ile-de-France : la MEP informe l'URPLIE, qui désigne la structure portant le facilitateur

Hors Ile-de-France : la MEP informe AVE qui désigne la structure portant le facilitateur

Un bilan mensuel ou trimestriel est effectué par le SAE ou le porteur de l'accord-cadre, sur la base des remontées de la MEP. Les ministères porteurs d'un marché subséquent sont informés.

3.2 Contrat-cadre interministériel porté par l'UGAP non exécuté par l'UGAP, avec marchés subséquents

La clause sociale de l'accord-cadre est rédigée par la MEP si l'Etat est seul client et par la Maison de l'Emploi de Seine-et-Marne (ME 77) si les clients sont multiples. Le nombre d'heures par ministère est précisé.

L'UGAP organise une réunion entre la MEP ou la ME 77, le titulaire du marché et le pouvoir adjudicateur.

L'UGAP transmet à la MEP ou à la ME 77 les pièces définitives de l'accord-cadre.

Chaque ministère porteur d'un marché subséquent informe la MEP (envoi des documents du marché) de la notification et du suivi de l'exécution de la clause selon le lieu d'exécution du marché :

Paris : le suivi est réalisé par la MEP

Seine-et-Marne : le suivi est réalisé par la ME 77

Ile-de-France : la ME 77 informe l'URPLIE, qui désigne la structure portant le facilitateur

Hors Ile-de-France : la MEP informe AVE qui désigne la structure portant le facilitateur.

Un bilan mensuel ou trimestriel est effectué par l'UGAP ou le SAE, sur la base des remontées de la MEP. Les ministères porteurs d'un marché subséquent sont informés.

3.3 Accord-cadre interministériel porté par l'UGAP

La clause sociale de l'accord-cadre est rédigée par la ME 77.

L'UGAP organise une réunion entre la ME 77, le titulaire du marché et le pouvoir adjudicateur.

L'UGAP transmet à la ME 77 les pièces définitives de l'accord-cadre.

Le suivi de l'exécution de la clause dépend du lieu d'exécution du marché :

Seine-et-Marne : le suivi est réalisé par la ME 77

Ile-de-France : la ME 77 informe l'URPLIE, qui désigne la structure portant le facilitateur

Hors Ile-de-France : la ME 77 informe AVE qui désigne la structure portant le facilitateur.

Un bilan mensuel ou trimestriel est effectué par l'UGAP sur la base des remontées de la ME 77. Les ministères concernés sont informés.

3.4 Marché interministériel mono ou multi-attributaire

La rédaction, l'organisation des réunions, la transmission des pièces du marché et le recueil des données sont effectuées par le porteur du marché.

ANNEXE 9 :

PNAAPD 2015-2020 LE PLAN D'ACTION

1 AXE 1 – MOBILISER LES DECIDEURS

1.1 Chantier 1 : Rappeler les obligations et les faire appliquer

Ce chantier vise deux objectifs :

- Rappeler les obligations réglementaires en matière d'intégration des objectifs de développement durable dans les achats publics, afin qu'elles soient systématiquement appliquées ;
- Renforcer le contrôle du respect de ces obligations.

1.2 Chantier 2 : Inciter les décideurs à repenser le processus achat dans leur organisation

Ce chantier vise sept objectifs :

- Mettre en place le métier d'acheteur ;
- Établir un nouveau partenariat autour du développement durable entre entreprises et acteurs publics permettant aux locaux de répondre et fournissant aux autorités adjudicatrices une connaissance suffisante en matière de développement durable leur permettant sa prise en compte ;
- Pousser à intégrer les objectifs de développement durable dès la définition du besoin, à toutes les étapes de la passation du marché et de l'utilisation des biens et services ;
- Faire de l'achat durable un élément important de la responsabilité sociétale des organisations publiques ;
- Optimiser le suivi et l'évaluation du processus achat pour favoriser les achats durables ;
- Montrer aux décideurs l'intérêt économique et social de l'achat public durable en raisonnant en termes de coût global.
- Mettre en place une organisation dédiée au développement durable et aux achats publics durables

1.3 Chantier 3 : Montrer les réussites et les avantages pour donner envie de développer les achats durables

Ce chantier vise trois objectifs :

- Développer l'émulation entre les organisations publiques ;
- Mettre en avant l'exemplarité des organisations qui ont une politique d'achat durable ;
- Convaincre les décideurs et montrer que les objectifs du développement durable sont en adéquation avec leurs objectifs économiques, dans une logique de long terme.

2 AXE 2 - ACCOMPAGNER LES ACHETEURS

2.1 Chantier 4 : Etudier les conditions juridiques et techniques de certains sujets nouveaux ou complexes.

Ce chantier vise en particulier, à la mise en œuvre du PNAAPD (d'autres questions émergeront ultérieurement qui bénéficieront de la même attention) :

- la transposition de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et notamment les difficultés et subtilités que comportent certains passages : notion de coût du cycle de vie ; notion de « personne défavorisée » ou « vulnérable » ; mesure / limite dans laquelle il est possible de prendre en compte les conditions de production du bien tout en gardant le lien avec l'objet du marché ; etc.)
- la facilitation des clauses sociales, notamment par les mesures d'accompagnement existantes (facilitateurs des clauses sociales dans les marchés) et/ou à consolider (facilitateurs d'insertion pendant la mise en œuvre du marché), ainsi que par la clarification de difficultés juridiques rémanentes
- la prise en compte de l'économie de la fonctionnalité dans l'achat public
- les modalités d'application par la chaîne des fournisseurs et sous-traitants des conditions environnementales / sociales demandées au prestataire direct (une des contributions à la consultation sur le projet de plan évoque une « contamination bénéfique »)
- au titre des argumentaires, produire des études en réponse à l'idée très souvent émise selon laquelle l'achat durable serait plus coûteux (en dépense immédiate, voire en coût complet)
- Au titre d'appui au ministère des Affaires étrangères et du Développement international, étudier les conditions de mise en œuvre du 1.3 du rapport annexé à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont un alinéa dispose que « La France (...) soutient le renforcement des exigences sociétales dans les processus de passation des marchés publics, dans le cadre des réformes en cours au sein des institutions financières multilatérales et dans un cadre bilatéral ».

2.2 Chantier 5 : Sensibiliser les agents au développement durable et à l'achat public durable

Ce chantier vise deux objectifs principaux :

- Promouvoir l'achat public durable auprès des agents en montrant les enjeux pour l'exemplarité et le développement durable ;
- Donner du sens à des projets collectifs pour mobiliser les équipes.

2.3 Chantier 6 : Soutenir et développer et la formation des acheteurs publics à l'achat public durable.

Ce chantier vise deux objectifs principaux :

- Harmoniser sur l'ensemble du territoire et entre les trois administrations les connaissances et pratiques de l'achat public durable ;
- Donner des outils pour aider à convaincre et à mettre en œuvre l'achat public durable à chaque niveau de l'organisation.

2.4 Chantier 7 : Développer les réseaux d'acheteurs publics permettant de développer les bonnes pratiques sur l'achat public durable

Ce chantier vise quatre objectifs principaux :

- Couvrir l'ensemble du territoire national par des réseaux d'acheteurs publics spécialisés sur les achats publics durables ;
- Favoriser l'échange d'expérience entre ces réseaux au sein de l'inter-réseaux ;
- Donner de la visibilité sur l'action des réseaux ;
- Inciter l'ensemble des acheteurs publics à appartenir à un réseau.

2.5 Chantier 8 : Améliorer la plate forme et le site Internet national dédié à l'achat public durable

Ce chantier vise trois objectifs principaux :

- Repenser l'outil (charte graphique, ergonomie...) et développer ses fonctionnalités pour qu'il soit plus et mieux utilisé ;
- Faire connaître la plate-forme : <http://www.achatsresponsables-bdd.com/> ;
- Enrichir les informations disponibles et les actualiser.

2.6 Chantier 9 : Mettre à disposition des outils pour les acheteurs publics

Ce chantier vise trois objectifs principaux :

- Inventorier les guides et outils de référence pour une utilisation facilitée ;
- Mettre à disposition libre et gratuite toute la documentation internationale, européenne et nationale ;
- Faire connaître et partager les outils conçus par les administrations pour capitaliser les expériences et les investissements.

3 AXE 3 - RENDRE COMPTE DES PROGRES REALISES

3.1 Chantier 10 : Piloter le dispositif dans une perspective d'amélioration continue sur plusieurs années.

Ce chantier vise quatre objectifs principaux :

- Favoriser l'émulation entre les administrations publiques concernées ;
- Proposer des outils d'évaluation communs pour faciliter la comparaison ;
- Suivre les progrès des administrations sur le long terme ;
- S'assurer de la bonne mise en œuvre du plan d'action

3.2 Chantier 11 : Impliquer les parties prenantes.

Ce chantier vise quatre objectifs principaux :

- Communiquer sur les moyens mis en œuvre et les résultats et l'impact obtenus en matière d'achats publics durables auprès des agents, des fournisseurs, des usagers, du grand public, des associations ;
- Engager l'exemplarité des administrations ;
- Prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- Donner aux parties prenantes les moyens d'encourager les acteurs de l'achat public durable à progresser dans leur démarche.

ANNEXE 10 : QUESTIONNEMENTS JURIDIQUES

QUESTIONS POSEES PAR LA MISSION IGAS A LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

La mission IGAS souhaite recueillir l'avis de la DAJ sur certains points de nature juridique, principalement exprimés dans le « recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi » (association alliance villes emploi, décembre 2014).

- 1- Ce « recueil des fondamentaux » est-il approuvé par la DAJ (dont un consultant est cité parmi les auteurs)?
- 2- Sur des points sensibles, le recueil avance des propositions et des rédactions reprises ci-dessous. La DAJ considère-t-elle que ces interprétations sont conformes au droit ?
- 3- La mission réfléchit à des formulations alternatives au regard de l'avancée de ses travaux (cf. ci-dessous). La DAJ considère-t-elle que ces formulations sont conformes au droit ?

1 PUBLICS ELIGIBLES

Ni le code actuel ni la future ordonnance ne définissent précisément les publics éligibles.

Rédaction AVE (recueil des fondamentaux)

Sont éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi :

- Les demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage),*
- Les allocataires du R.S.A. (en recherche d'emploi) ou leurs ayants droits,*
- Les publics reconnus travailleurs handicapés, au sens de l'article L 5212-13 du code du Travail, orientés en milieu ordinaire et demandeurs d'emploi,*
- Les bénéficiaires de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), de l'Allocation d'Insertion (AI), de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), de l'Allocation d'Invalidité,*
- Les jeunes de moins de 26 ans, diplômés ou non, sortis du système scolaire ou de l'enseignement supérieur depuis au moins 6 mois et s'engageant dans une démarche d'insertion et de recherche d'emploi,*
- Les personnes prises en charge par les structures d'insertion par l'activité économique définies à l'article l-5132-4 du code du travail ainsi que les personnes prises en charge dans des dispositifs particuliers : les Etablissements Publics d'Insertion de la Défense (EPIDE), les Ecoles de la deuxième Chance (E2C),*

En outre le facilitateur peut valider d'autres personnes rencontrant des difficultés particulières peuvent être retenues sur avis motivé de Pôle emploi, des Maisons de l'Emploi, des Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), des Missions Locales, ou des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH).

Rédaction Pôle emploi (document interne)

Pour satisfaire à son engagement d'insertion professionnelle, le titulaire peut recruter les personnes suivantes, sous réserve de leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi :

- *demandeurs d'emploi de longue durée depuis plus de douze mois en catégorie 1, 2 ou 3 ;*
- *allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ;*

- demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi au sens de l'article L. 5212-13 du code du travail ;
- bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation temporaire d'attente (ATA), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation d'invalidité ;
- jeunes de moins de 26 ans ayant un niveau de qualification inférieur au CAP ou BEP ;
- les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ;
- personnes relevant du dispositif d'insertion par l'activité économique (IAE).

Peut également être recrutée toute personne rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail dont l'éligibilité aura été appréciée par le conseiller « relais clause » de Pôle emploi.

Ces deux formulations sont-elles juridiquement correctes ?

2 GLOBALISATION DES HEURES

La mutualisation des heures de travail d'un ensemble de marchés « clausés » est fondamentale pour construire des parcours. Elle doit être organisée juridiquement : le droit des clauses est d'abord celui du marché. La mutualisation doit donc être écrite dans les pièces du marché. Le « recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi » propose un « texte relatif à la globalisation qui pourrait être ajouté dans le CCAP des marchés qui contiennent une clause d'insertion sociale en application de l'article 14 du code des marchés publics et de l'article 4 du décret du 30 décembre 2005 portant application de l'ordonnance du 6 juin 2005 » :

Afin de favoriser le parcours d'insertion des personnes recrutées par l'entreprise et pour faciliter la gestion de la clause par ladite entreprise, à compter de l'attribution du marché et pendant l'exécution du marché, l'entreprise attributaire du marché peut solliciter, auprès du facilitateur mentionné à l'article du CCAP, la globalisation des heures d'insertion au cas où elle serait attributaire d'un ou plusieurs autres marchés comportant une clause sociale d'insertion, dans le cadre territorial d'intervention du facilitateur ».

Cette demande de globalisation des heures d'insertion vise à permettre à l'entreprise, qui s'engage par ailleurs à réaliser l'ensemble des prestations liées aux marchés concernés, d'affecter la ou les personne(s) recrutée(s) dans le cadre des clauses, à la réalisation d'une seule des prestations prévues par les différents marchés.

La demande doit être adressée au facilitateur. Elle peut être déclarée recevable par le dispositif d'accompagnement des clauses sociales mentionné à l'article du marché :

- Si la mesure est favorable au parcours du salarié en insertion
- Si la mesure recueille l'accord des maîtres d'ouvrages concernés
- Si la mesure est applicable dans le cadre territorial d'intervention du facilitateur
- Si la mesure concerne une personne dont l'éligibilité de la candidature au dispositif des clauses sociales d'insertion, a été vérifiée par le facilitateur

En tout état de cause, cette demande doit être faite préalablement à la prise de poste du salarié et les heures d'insertion réalisées dans le délai d'exécution de chacun des marchés concernés, sont affectées, au niveau du décompte, à chacun des marchés concernés, à due proportion.

Cette formulation aurait été approuvée par le représentant de la DAJ des ministères économiques et financiers, dès lors qu'a été introduite la formule relative à l'engagement de l'entreprise à réaliser l'ensemble des prestations des marchés. La DAJ peut-elle nous confirmer cette approbation ?

Version alternative (rédaction mission IGAS):

« Afin de favoriser le parcours d'insertion des personnes recrutées par l'entreprise, l'entreprise attributaire du marché ou le facilitateur peut solliciter, auprès du ou des donneurs d'ordre, la globalisation des heures d'insertion au cas où elle serait attributaire d'un ou plusieurs autres marchés comportant une clause sociale d'insertion, dans le même bassin d'emploi.

Cette demande de globalisation des heures d'insertion vise à permettre à l'entreprise, qui s'engage par ailleurs à réaliser l'ensemble des prestations liées aux marchés concernés, d'affecter la ou les personne(s) recrutée(s) dans le cadre des clauses, à la réalisation de prestations prévues par les différents marchés.

La demande peut être déclarée recevable :

- *Si la mesure est favorable au parcours du salarié en insertion*
- *Si la mesure recueille l'accord des maîtres d'ouvrages concernés*

En tout état de cause, cette demande doit être faite préalablement à la prise de poste du salarié et les heures d'insertion réalisées dans le délai d'exécution de chacun des marchés concernés, sont affectées, au niveau du décompte, à chacun des marchés concernés, à due proportion ».

Cette version alternative est-elle juridiquement correcte ?

3 DUREE D'ELIGIBILITE

Rédaction AVE (recueil des fondamentaux)

Une personne bénéficiaire d'une clause sociale d'insertion est une personne qui va bénéficier d'un contrat de travail. Ce contrat de travail peut, selon sa nature, lui faire perdre le statut qui l'a rendue éligible au dispositif.

Outre la dimension juridique du problème, il y a aussi une dimension éthique (morale, socialement responsable ...). Les clauses sociales d'insertion permettent aux organismes prescripteurs de développer, d'encourager les parcours d'insertion. Ces parcours doivent conduire autant que faire se peut à des « emplois durables ».

La question d'une durée maximale d'éligibilité doit donc être posée.

I / La règle générale

A compter de sa première embauche dans une entreprise, quelle que soit la nature du contrat, la personne recrutée en application d'une clause sociale d'insertion dans un marché reste éligible au dispositif des clauses sociales, pour une durée de vingt-quatre mois sous la réserve des conclusions de l'évaluation annuelle du parcours d'insertion et notamment celles relatives à ses acquis professionnels et socio-professionnels, par le dispositif territorial de gestion des clauses sociales d'insertion animé par le facilitateur et composé des organismes prescripteurs et des partenaires emploi / insertion (Cf. Fiche 7).

II / Les cas particuliers

- Si dans la continuité d'un contrat à durée déterminée ou d'une mise à disposition, l'entreprise embauche en contrat à durée indéterminée le salarié en insertion au cours de la deuxième année, les heures de travail réalisées par le salarié seront comptabilisées au titre des heures d'insertion dues par l'entreprise pendant douze mois à compter de la date de signature du contrat à durée indéterminée.
- Si une opération, un contrat ou un marché présente une durée d'exécution supérieure à deux ans, les heures de travail réalisées par une même personne embauchée en contrat à durée indéterminée avant la fin des deux premières années d'exécution du marché, pourront être comptabilisées, à l'issue des deux premières années, au titre des heures d'insertion dues par l'entreprise, pour une durée maximale de deux années supplémentaires d'exécution du marché.

III / Remarques

- La mise en œuvre de ces règles de comptabilisation requiert l'accord du maître d'ouvrage qui peut les intégrer dans le Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP).
- Si la formation fait partie du contrat de travail (contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, Contrat d'Insertion Professionnel Intérimaire (CIPI), Contrat de Développement Professionnel Intérimaire (CDPI), Contrat à Durée Déterminée d'Insertion (CDDI), les heures de formation sont comptabilisées dans le décompte des heures d'insertion.

Ces éléments sont-ils juridiquement corrects ?

**REPONSE DE LA DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES**



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

00 03 36

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE **8 AVR. 2016**

SOUS-DIRECTION DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Bureau des affaires économiques, statistiques et
techniques de l'achat public

Observatoire économique de la commande publique

Affaire suivie par Boris PENNANEAC'H

☎ : 01 44 97 04 22

boris.pennancach@finances.gouv.fr

N° COJU : 2016-02546

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE
SOCIAL

Inspection générale des affaires sociales

**A l'attention de M. Jean-Robert JOURDAN,
Inspecteur des affaires sociales**

39-43, quai André Citroën

75739 PARIS Cedex 15

Objet : Analyse de certaines propositions du recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi de l'alliance villes emploi de décembre 2014.

Réf. : Vos courriels de saisine et de relance des 14 et 25/03/2016 à échéance du 08/04/2016.

La ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a confié à votre inspection générale par lettre du 2 décembre 2015 une mission relative à l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics.

Vous souhaitez, à ce titre, recueillir l'avis de la direction des affaires juridiques (DAJ) sur certains points de nature juridique, principalement exprimés dans le recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi de l'alliance villes emploi de décembre 2014.

A titre liminaire, vous m'interrogez sur le point de savoir si la DAJ approuve le recueil précité.

Voici les éléments de réponses attendus :

- Sur les publics éligibles, vous soulignez qu'ils ne sont pas précisément définis par les textes relatifs à la commande publique et vous vous interrogez sur la meilleure formulation juridique à retenir entre celle de l'alliance villes emploi et celle de Pôle emploi pour les définir.

Je ne peux que confirmer que le droit de la commande publique n'a pas pour objet de définir les publics éligibles aux clauses sociales.

Il me semble qu'une fusion des définitions de l'alliance et de Pôle emploi permettrait d'atteindre une certaine exhaustivité, tout en étant juridiquement plus pertinente.

- La formulation de la globalisation des heures d'insertion du recueil d'alliance, que vous citez, est approuvée dans son principe, et est conforme à l'orientation des travaux de l'atelier dédié de l'observatoire économique de l'achat public, présidé par monsieur Christophe Baulinet, inspecteur général des finances. La dernière version du « Guide de la commande publique et l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » date de septembre 2015. A la demande de la DAJ, a d'ailleurs été introduite dans cette clause une formule relative à l'engagement de l'entreprise à réaliser l'ensemble des prestations des marchés publics concernés.

La version alternative que vous proposez semble également pertinente et acceptable, dans la mesure où elle souligne le nécessaire engagement de l'entreprise attributaire à réaliser l'ensemble des prestations des marchés publics concernés.

- Sur les éléments détaillés du recueil quant à la durée d'éligibilité, les rédacteurs ont souhaité faire le pari, dans le silence des textes, de la prime à l'embauche et à la pérennisation de l'emploi des personnes en parcours d'insertion. Le principe mis en œuvre prend la forme d'une clause à insérer dans le cahier des clauses administratives particulières, l'initiative en revenant alors au maître d'ouvrage concerné, sans y être juridiquement contraint. Ce procédé me paraît acceptable.

Le travail d'explicitation et de recommandation du recueil de l'alliance ville emploi de 2014 permet de compléter les textes en vigueur, notamment par des éléments contractuels librement consentis, renforçant le caractère opérationnel du dispositif.

Le directeur des affaires juridiques



Jean MAÏA

ANNEXE 11 :

REPONSES DES CMRA AU QUESTIONNAIRE CLAUSES SOCIALES

1 CMRA AYANT REPONDU

Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes antenne de Limoges
 Plateforme régionale achat Normandie, ex Basse-Normandie
 Mission régionale achat Haute-Normandie
 Plateforme régionale des achats de Nord-Pas-de-Calais-Picardie
 Plateforme régionale des achats de PACA
 Corse
 Plateforme régionale des achats de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
 Centre-Val-de-Loire
 Martinique
 Ile-de-France
 SGAR Alsace Champagne Ardennes Lorraine

2 AXE STRATEGIQUE « CLAUSES SOCIALES D'INSERTION »

Avez-vous défini une politique d'insertion propre pour vos achats ?

Oui	Non
7	4

Si oui :

- Depuis quand ?

Réponses	Nombre de réponses
La création du SAE	2
2010	2
2011	3
Pas de réponse	4

- Est-elle formalisée dans un document et pouvez-vous nous le communiquer ? oui non

Réponses	Nombre de réponses
Non	5
La convention nationale SAE/DGEFP/AVE	1
Un autre document	2
Pas de réponse	3

- Quels en sont les axes majeurs ?

En général, rappel de la doctrine officielle (faire de la commande publique un des leviers de l'insertion)

Avez-vous développé des partenariats entre acteurs publics (notamment acheteurs) pour l'ingénierie de la clause d'insertion sociale dans les MP (liste acteurs et rôles, types de partenariat) ?

Réponses	Nombre de réponses
Pas de réponse	1
Oui	3
Non	2
Pas de partenariat mais une sensibilisation permanente du réseau de la MRA et accompagnement, rencontres annuelles des acteurs	5

Pour les missions régionales achat :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la clause d'insertion sociale dans les achats de l'Etat, comment s'articulent vos missions avec celles des acheteurs des services déconcentrés de l'Etat, dans le cas de marchés interministériels et dans le cas de marchés ministériels (rôle de conseil et d'accompagnement, remontées d'informations par les acheteurs des services déconcentrés, autre, ..)

Réponses	Nombre de réponses
Pas de réponse	3
Pas de travail concerté	1
Conventions locales avec des structures portant des facilitateurs ou travail sans convention	3
Accompagnement des services	5

La stratégie portée au niveau régional correspond-elle à une déclinaison d'une stratégie nationale ? Si oui laquelle et comment en est organisé le suivi ? Quelle articulation opérationnelle avec le SAE ?

Réponses	Nombre de réponses
Pas de réponse	5
Oui sans précision	1
Oui, déclinaison locale notamment de la convention SAE/DGEFP/AVE	2
Oui, déclinaison locale	3

3 QUELLES SONT VOS FONCTIONS AU REGARD DES CLAUSES SOCIALES ?

Vous représentez un service donneur d'ordre. Dans ce cadre, sur quels points des procédures d'achat avec clause sociale intervenez-vous de façon déterminante ? :

Questions	Oui	Non	Pas concerné
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	9		2
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	9		2
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	8	1	2
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	7	2	2
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	7	2	2
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	7	2	2

4 CARACTERISTIQUES DE L'INSERTION

Quels sont les critères que vous utilisez pour déterminer qu'un marché est propice à l'insertion ?

Réponses	Nombre de réponses
Aucune	2
Nature (nettoyage, espaces verts, bâtiment, TP)	3
Montant du marché	5
Objet du marché, niveau de compétence et de qualification requis	4
Durée du marché	2
Tous les marchés sont soumis à l'avis du facilitateur	2

Quels sont vos publics cibles ?

Réponses	Nombre de réponses
Pas de réponse	4
Aucun en particulier	4
DELD	2
Moins de 26 ans de faible niveau de qualification ou sans expérience	2
Demandeurs d'emploi de plus de 50 ans	1
Personnes en voie d'insertion	1

Quels sont les articles du code des marchés que vous utilisez ? :

Réponses	Oui	non	Pas de réponse
14	10	0	1
15	3	6	1
30	3	6	1
53	4	6	1
14 et 53 combinés	5	5	1

5 UTILISATION DES FACILITATEURS DU RESEAU ALLIANCE VILLES EMPLOI OU D'AUTRES STRUCTURES

5.1 Avez-vous recours aux services des facilitateurs du réseau AVE ?

Réponses	Nombre de réponses
Systématiquement	7
Occasionnellement	2
Pas du tout	2

5.2 Pour quels services avez-vous recours aux facilitateurs du réseau AVE ?

Questions	Oui	Non	Autre réponse
Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	9	2	
Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	9	2	
Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	8	2	1 : en partie
Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	9	2	
Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	9	2	
Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	9	2	

Avez-vous conclu des conventions avec des MDE ou PLIE ou d'autres structures du réseau AVE (lesquelles) pour bénéficier des services de facilitateurs et pouvez-vous nous les communiquer ?

Oui	Non	Pas de réponse
1	9	1

5.3 Avez-vous recours à des facilitateurs auprès de structures qui n'appartiennent pas au réseau AVE ?

Hors réseau AVE, avez-vous conclu des conventions avec des MDE, des PLIE ou d'autres structures portant des facilitateurs (lesquelles) pour bénéficier des services de facilitateurs et pouvez-vous nous les communiquer ?

Oui	Non	Pas de réponse
2	8	1

5.4 Eléments de bilan

Votre territoire est-il couvert intégralement par le dispositif de facilitateurs ?

Oui	Non	Pas de réponse
4	4	3

Quel type de structures (MDE, PLIE, groupement d'associations...) portent les facilitateurs ?

PLIE	5
Maisons de l'emploi	5
Conseil départemental	4
Association	4
Communauté d'agglomérations	3
Privé	1
Autres	4
Pas de réponse	2

Pensez vous qu'il soit pertinent d'offrir la possibilité aux structures porteuses de facilitateurs d'intervenir en dehors de leur territoire de compétence en cas d'absence de facilitateurs sur un territoire ?

Oui	Non	Pas de réponse
7	1	3

Avez-vous fait un conventionnement avec l'ensemble des structures porteuses sur votre territoire ?

Oui	Non	Pas de réponse
2	7	2

Pensez-vous qu'un conventionnement régional reprenant l'ensemble des structures et harmonisant les pratiques soit nécessaire ?

Oui	Non	Pas de réponse
4	3	4

Existe-t-il un bilan quantitatif ou qualitatif de l'action des facilitateurs dans votre territoire ? Pouvez-vous nous le communiquer ?

Oui	En cours ou en projet	Non	Pas de réponse
3	2	4	1

Dans les marchés que vous gérez, avez-vous rencontré des difficultés particulières avec les facilitateurs ou leurs employeurs ? Si oui, lesquelles ?

Difficultés rencontrées	Nombre de réponses
Aucune	6
Rattachement du facilitateur à une structure	1
Rémunération du facilitateur	1
Couverture du territoire	1
Disponibilité	1
Pas de réponse	2

Sur votre territoire et pour les marchés que vous suivez, l'absence ou l'indisponibilité d'un facilitateur a-t-elle conduit, pour certains marchés, à renoncer à inclure des clauses sociales ?

Oui	Non	Pas de réponse
3	7	1

Quelle appréciation portez-vous sur l'action des facilitateurs dans votre territoire ?

Positive	Négative
10	1

Dans le contexte local, les facilitateurs sont-ils indispensables ? Pour quelles missions :

Questions	Oui	Non	Pas de réponse
Non			
Oui : Identification des marchés pouvant intégrer les clauses sociales	10		1
Oui : Définition du volume des engagements attendus des entreprises en matière d'insertion et définition de la procédure juridique adaptée	10		1
Oui : Contribution à la rédaction des appels d'offres (Qualification et quantification des heures d'insertion)	10		1
Oui : Evaluation de l'impact de la démarche d'insertion et rédaction des rapports de réalisation	10		1
Oui : Information et accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales	10		1
Oui : Vérification du respect par l'entreprise de ses engagements	9		2
Oui : « Expérimentation » de la clause d'insertion sociale dans des nouveaux segments d'achat ?	6		5

6 CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE

Comment contrôlez-vous le respect de la clause sociale d'insertion ?

Modalité	Nombre de réponses
Via le facilitateur	7
En demandant des comptes au titulaire du marché	2
Pas de réponse	2

Appliquez vous des pénalités en cas de contrôle révélant une défaillance ?

Réponse	Nombre de réponses
Oui	2
Non	2
Prévu mais jamais appliqué	6
Pas de réponse	1

Le suivi de la clause sociale est-il global (nombre d'heures prévues, nombre d'heures réalisées) ou va-t-il jusqu'à un suivi individuel ?

Nature du suivi	Nombre de réponse
Global	7
Individuel	0
Les deux	2
Pas de réponse	2

7 ELEMENTS STATISTIQUES

Réponses incomplètes ou non significatives

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de marchés						
Montants total des marchés						
% des marchés, en nombre, comportant une disposition sociale :						
art 14						
art 15						
art 30						
art 53						
art 14 et 53						
Heures d'insertion correspondantes						

8 QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS AU DEVELOPPEMENT DES CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHES PUBLICS ?

Dans votre activité, classer les freins par ordre d'importance, de 1 à 7, le n°1 étant le plus important :

Résultat découlant de l'agrégation des réponses :

- 1. La crainte d'un coût supplémentaire
- 2. Le besoin de formation et de professionnalisation des acheteurs/leur méconnaissance du secteur de l'IAE
- 3. L'absence d'une réelle volonté politique
- 4. Une offre d'ingénierie de la clause sociale insuffisante au regard des besoins de développement existants
- 5 ex. L'incapacité des entreprises à intégrer les clauses sociales
- 5 ex. Le manque d'adaptation des marchés aux réalités de l'offre locale d'insertion
- 7. L'incapacité des SIAE à s'adapter à la demande
- 8. Le manque d'information des entreprises sur les projets de marchés

9 QUELLES SONT, DANS VOTRE ACTIVITE, LES EXPLICATIONS DE L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE D'INGENIERIE DE LA CLAUSE SOCIALE ?

Réponse	Oui	Non	Pas de réponse
Le financement du facilitateur	8	1	2
L'insuffisante couverture de votre territoire par les facilitateurs	4	5	2
L'insuffisante formalisation de l'articulation CMRA/ référents IAE / facilitateurs du réseau AVE/ autres acteurs éventuellement en charge des clauses sociales	2	7	2
Le positionnement des facilitateurs auprès des MDE et des PLIE	3	5	3
L'insuffisante coordination géographique et fonctionnelle des acheteurs publics et des facilitateurs, pour la mise en œuvre des clauses sociales	5	4	2

10 LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 13 DE LA LOI N° 2014-856 DU 31 JUILLET 2014 RELATIVE A L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Article 13

I. - Lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice mentionné au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, en tant que ces articles concernent des collectivités territoriales ou des organismes de nature législative, adopte un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Il en assure la publication.

Ce schéma détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

II. - Dans chaque région est conclue une convention entre le représentant de l'Etat et un ou plusieurs organismes, tels que les maisons de l'emploi et les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics. Cette convention vise à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés. Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices mentionnés au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et implantés dans la région peuvent être parties à cette convention.

Le II de l'article 13 vous semble-t-il pouvoir fonder une organisation plus pertinente de l'offre d'appui au développement des clauses sociales ?

Comment ?

Réponse	Nombre de réponses
Oui	4
Non	3
Pas tout à fait	2
Pas de réponse	2

ANNEXE 12 :

LA DEMANDE DE CERTIFICATION DU TITRE DE FACILITATEUR

1 LE REPERTOIRE NATIONAL DES CERTIFICATIONS PROFESSIONNELLES

1.1 Présentation générale

1.1.1 Objet

La mission a rencontré de nombreux acteurs des clauses d'insertion en Nord-Pas de Calais, sur la base territoriale de l'ancienne région. Elle a complété son approche par des éclairages picards, pour se placer dans la perspective de la nouvelle région des Hauts de France. Le contexte économique est marqué par une baisse de l'activité des travaux publics, et l'espoir placé dans le chantier du canal Seine-Nord Europe.

Le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) a pour objet de tenir à la disposition des personnes et des entreprises une information constamment à jour sur les diplômes et les titres à finalité professionnelle.

Sont enregistrés de droit dans le RNCP les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat qui ont été créés après avis d'instances consultatives auxquelles les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont parties. Les diplômes et titres à finalité professionnelle peuvent être enregistrés, à la demande des autorités ou organismes qui les ont créés, après avis de la Commission nationale de la certification professionnelle.

Les articles 335-12 à 335-22 du code de l'éducation forment le cadre juridique des certifications professionnelles

Une certification professionnelle atteste d'une "qualification" c'est-à-dire de capacités à réaliser des activités professionnelles dans le cadre de plusieurs situations de travail et à des degrés de responsabilités définis dans un "référentiel".

Les certifications portant sur une technique particulière (maîtrise d'un logiciel par exemple), une connaissance spécifique (niveau d'anglais comme le TOEIC, ...) voire une activité réglementée (comme le permis de conduire), ne sont pas des certifications professionnelles au sens décrit ci-dessus et n'ont pas vocation à figurer au RNCP.

1.1.2 Organisation

Créée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la Commission nationale de la certification professionnelle est placée sous l'autorité du ministre en charge de la formation professionnelle. Ses responsabilités s'articulent autour du répertoire national des certifications professionnelles, de l'adaptation des titres et diplômes à l'évolution des qualifications et de l'organisation du travail, des correspondances entre les diverses certifications existantes et de la nomenclature des niveaux de certification.

La Commission est composée de 43 membres : représentants des ministères, représentants des régions, représentants des partenaires sociaux, représentants des chambres consulaires et personnes qualifiées.

Elle a pour missions de :

- Répertorier l'offre de certifications professionnelles (répertoire national des certifications professionnelles),
- Informer les personnes et les entreprises sur les certifications inscrites au répertoire national et sur les certifications reconnues dans les états membres de la communauté européenne,
- Veiller à la cohérence, à la complémentarité et au renouvellement des diplômes et des titres ainsi qu'à leur adaptation à l'évolution des qualifications et de l'organisation du travail,
- Émettre des recommandations à l'attention des institutions délivrant des diplômes, des titres à finalité professionnelle ou des certificats de qualification professionnelle,
- Signaler les éventuelles correspondances totales ou partielles entre les certifications enregistrées dans le répertoire national, ainsi qu'entre ces dernières et d'autres certifications, notamment européennes,
- Rendre un avis public préalablement à l'élaboration et à la création des certifications professionnelles enregistrées de droit dans le répertoire national,
- Réaliser l'évaluation publique des certificats de qualification professionnelle,
- Recenser dans un inventaire spécifique les certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle.
- Élaborer une nouvelle nomenclature des niveaux de certification en rapport avec les emplois occupés.
- Contribuer aux travaux internationaux sur la transparence des qualifications. A ce titre, elle constitue le point national de coordination dans le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Sous l'autorité de son président, la CNCP s'appuie sur les travaux d'une commission spécialisée, d'un secrétariat permanent et d'un réseau de correspondants régionaux.

1.2 L'enregistrement des titres

1.2.1 Les enjeux de l'enregistrement

L'enjeu principal de l'inscription d'un titre au RNCP est de donner une lisibilité aux candidats, aux professionnels et aux employeurs, au-delà des intitulés de formations et des niveaux de diplômes. Elle s'inscrit dans la démarche européenne dite « de Bologne », qui permet la comparabilité des formations et des titres.

Ainsi, deux outils (intégrés aujourd'hui dans les dossiers de demandes d'habilitations) ont été mis à disposition des universités afin de répondre à cette problématique :

- la fiche « RNCP » qui une fois validée est publiée au Répertoire National des Certifications Professionnelles. Elle est consultable par tous et vise à décrire le diplôme comme un repère dans un cadre commun pour l'ensemble des étudiants qui le préparent ou le possèdent. Elle contient des informations réglementaires et des éléments relatifs aux compétences et capacités attestées par la possession du diplôme.
- l'annexe descriptive dite « supplément au diplôme » qui doit être obligatoirement remise à l'étudiant en même temps que son diplôme. Elle décrit notamment les compétences que chaque étudiant a acquises à travers son parcours de formation.

Ces deux supports s'inscrivent dans une complémentarité d'usage et un continuum dans leur élaboration.

L'enregistrement dans le répertoire national des certifications professionnelles a une durée maximum de validité de 5 ans. A cette échéance, il peut être renouvelé sur demande expresse de l'organisme et après examen de son dossier. Les critères d'enregistrement au répertoire retenus par la commission portent désormais principalement sur la certification et non plus sur la formation.

1.2.2 Enregistrement de droit

Pour être enregistrées de droit dans le RNCP, les certifications doivent répondre à deux impératifs :

- être délivrées au nom de l'Etat
- avoir été créées après avis d'instances consultatives auxquelles les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont parties.

A ce jour, les certifications de sept ministères réunissent ces deux conditions. Il s'agit des certifications délivrées par les ministres chargés de l'éducation nationale (enseignement scolaire et enseignement supérieur), de l'agriculture, de l'emploi, de la jeunesse et des sports, des affaires sociales et de la santé.

1.2.3 Enregistrement volontaire

Lorsque les deux conditions énoncées ci-dessus ne sont pas réunies, les certifications peuvent être enregistrées sur demande, suite à un examen par la CNCP et une décision du ministre en charge de la formation professionnelle. Cette décision fait l'objet d'un arrêté publié au Journal Officiel.

L'enregistrement au RNCP est une démarche volontaire de l'organisme certificateur

Pour un diplôme ou un titre à finalité professionnelle relevant du « cas général », le dossier de demande d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles doit comporter :

- Une description des activités d'un métier, d'une fonction ou d'un emploi existant et identifié, élaboré avec la participation des professionnels concernés ;
- Une description, pour tout candidat, des compétences, aptitudes et connaissances associées attestant d'une qualification, et nécessaires à l'exercice du métier, de la fonction ou de l'emploi visé ;
- Une description détaillée de la procédure de validation des acquis de l'expérience mise en place conformément à la réglementation en vigueur ;
- La composition du jury de certification ;

La procédure d'enregistrement sur demande étant une procédure d'évaluation *a posteriori*, toute demande d'enregistrement relevant du « cas général » doit obligatoirement comporter un état des emplois occupés, et de leur niveau, par au moins trois promotions de titulaires de la certification.

L'organisme doit s'engager à mettre en place un dispositif de suivi des titulaires du titre ou du diplôme afin de vérifier la relation entre les emplois occupés et le descriptif d'emploi.

La Commission se prononce sur la base de l'examen des quatre grands critères suivants :

- L'opportunité de la certification professionnelle par rapport aux besoins de compétences dans le champ professionnel visé (implication le cas échéant de professionnels du secteur concerné dans la création de la certification) ;
- Les informations relatives à l'insertion professionnelle des titulaires de la certification pour au minimum les 3 dernières promotions (nombre de titulaires par an, emplois occupés, etc. pour les 3 années antérieures à la demande, afin d'apprécier l'opportunité de la certification dans le champ professionnel visé).
- L'ingénierie développée dans le processus de certification (cohérence des capacités certifiées par rapport à ce que l'on peut attendre du titulaire d'une qualification au niveau souhaité dans le champ visé - cohérence de l'ensemble du dispositif de certification) ;
- La mise en place de la procédure de validation des acquis de l'expérience selon la réglementation en vigueur.

Le dossier à renseigner et son instruction sont organisés autour de ces quatre catégories d'information.

2 LE DOSSIER PRESENTE PAR AVE

Alliance Villes emploi a déposé le 22 décembre 2015 un dossier d'inscription au Répertoire national des certifications professionnelles du titre professionnel de «facilitateur/ facilitatrice des clauses sociales dans la commande publique». L'association en avait annoncé l'intention lors du comité de pilotage de la convention AVE SAE DGEFP qui s'est tenu le 31 mars 2015.

2.1 Le contenu du dossier

2.1.1 La reconnaissance du métier de facilitateur

AVE présente le dossier sous l'angle de la reconnaissance du métier de facilitateur. Son dossier précise notamment (extraits) :

« Le métier de facilitateurs des clauses sociales d'insertion est à la fois récent - ses contours se dessinent et évoluent constamment - et en plein essor.

L'objectif de l'Alliance Villes Emploi est de favoriser la structuration de ce métier émergent, dans un contexte de développement de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion dans la commande publique et compte tenu des enjeux de développement de l'emploi, à l'heure de la prise en compte du développement durable dans la commande publique, de la mise en place de politiques d'achats socialement responsables et plus généralement, des politiques publiques relatives à l'exemplarité de l'Etat.

La création de la certification du métier de Facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique est le fruit d'une histoire débutée il y a 20 ans, dont la motivation actuelle correspond à la volonté actuelle de répondre à un enjeu partagé, celui de la structuration de ce métier en plein essor, impliquant une identification précise de l'emploi, de ses missions et de ses activités, ainsi qu'une analyse des compétences nécessaires à l'occupation de cette fonction.

Cette certification constitue enfin un élément de reconnaissance de la fonction, pour les structures portant ces postes comme pour les personnes exerçant ce métier, dans un contexte et un environnement professionnel fortement évolutif.

Cette certification est la réponse à une attente demandée du champ professionnel : des donneurs d'ordre territoriaux et nationaux, des entreprises, des acteurs de l'emploi et insertion, des facilitateurs et des structures portant leurs postes. Cette attente partagée s'explique par un impératif de lisibilité et de transparence de la fonction, ceci impliquant, en termes de pratiques professionnelles, une relative uniformisation de ce qui attendu et entendu par les termes de Facilitateur des clauses sociales.

La certification de ce métier a été construite avec les représentants de l'ensemble des parties prenantes du dispositif des clauses sociales dans la commande publique. »

2.1.2 La certification des actuels facilitateurs

Deux pré-requis sont proposés dans le dossier pour accéder à la certification, en dehors des cas de VAE :

« - Niveau III dans les domaines des sciences économiques, des sciences humaines et sociales, du droit, de la gestion des entreprises, ou du développement local et de l'économie sociale et solidaire.

Ou

- Expérience professionnelle d'au moins 3 ans dans 4 des 6 domaines suivants :

- dispositifs et mesures en faveur de l'emploi, de l'insertion notamment de l'insertion par l'activité économique, de la formation professionnelle*
- accompagnement des publics éligibles/éloignés de l'emploi*
- organisation et fonctionnement des collectivités territoriales et/ou des organismes publics*
- commande publique*
- développement économique local*
- développement durable et responsabilité sociétale des organisations ».*

Pour autant, la totalité des facilitateurs certifiés en novembre 2015 l'ont été en poste, par une procédure qualifiée de validation des acquis de l'expérience dans le dossier d'Alliance villes emploi : 26 certifiés, pour 29 candidats. Le dossier précise également que l'organisation de nouvelles sessions de VAE Facilitateurs des clauses sociales est prévue en 2016, « de manière à proposer la validation de ce titre au plus grand nombre de personnes en poste ».

La mission relève que cette appellation est impropre, dans la mesure où un titre doit être inscrit au RNCP pour ouvrir l'accès à la VAE.

2.2 Les enjeux pour AVE

La mission s'est interrogée sur les raisons qui ont pu conduire AVE à déposer un dossier d'inscription au RNCP du titre de facilitateur. La première est explicite et publique, les deux suivantes relèvent d'une analyse par la mission.

En premier lieu, comme l'association l'explique elle-même dans son dossier, il s'agit d'obtenir une reconnaissance publique du titre et du métier, alors que l'impulsion des pouvoirs publics en faveur des clauses d'insertion se confirme tant dans les objectifs fixés dans le plan national d'achats durables que dans le nouveau droit de la commande publique. Cette reconnaissance doit permettre de diffuser l'approche par les facilitateurs.

En second lieu, dans un métier nouveau, être le seul à faire reconnaître au RNCP le titre que l'on délivre, c'est se placer en position centrale dans la mise en œuvre de la politique publique, en posture de leader technique. C'est pouvoir plaider pour la nécessité de ce titre pour exercer les fonctions, dans un esprit de profession réglementée. C'est également être en situation de devenir un acteur incontournable dans tous les recrutements liés à la mise en œuvre des clauses sociales.

Enfin, après l'obtention d'un titre reconnu au RNCP, il serait logique qu'AVE souhaite changer de dimension dans son activité de formation. Elle propose aujourd'hui des formations au sein du réseau, dans une posture de centre de ressources, pour les professionnels en place. Délivrante demain des titres certifiés, elle pourrait envisager de passer à une offre de formations qualifiantes, aussi bien en formation initiale qu'en formation continue, avec un parcours structuré et financé spécifiquement.

2.3 Les perspectives du dossier

2.3.1 Alliance Villes emplois est un acteur clé du dispositif proposé

Alliance Villes emploi, qui propose la certification, est également l'acteur clé de l'ensemble des étapes de ce dispositif.

AVE prépare les candidats. Le dossier rappelle que, « depuis 2007, date de création des formations de Facilitateur, l'Alliance Villes Emploi a mis en place un système de suivi des personnes exerçant ce métier, via le suivi des stagiaires reçus en formation et grâce à l'annuaire national des Facilitateurs des clauses sociales. De 2007 à 2015, l'Alliance Villes Emploi a formé 507 personnes au niveau 1 Facilitateur des clauses sociales. L'Alliance Villes Emploi tient également à jour un annuaire des facilitateurs des clauses sociales, recensant à ce jour 321 facilitateurs... Si l'on considère ces données acquises depuis 2007, nous pouvons avancer un taux global d'insertion professionnelle à 8 ans des personnes ayant réalisé une formation niveau 1 de facilitateur, de l'ordre de 63 % ; là où le taux à l'emploi des facilitateurs ayant validé le titre atteint les 100 % ».

AVE délivre la certification.

AVE certifie exclusivement sur la première promotion, en VAE, des facilitateurs en poste dans son réseau, et se donne pour objectif de « proposer la validation de ce titre au plus grand nombre de personnes en poste ».

La présidente du jury de certification est administratrice de l'Alliance Villes Emploi, Présidente de l'Union régionale des territoires pour l'insertion et l'emploi (URTIE) d'Ile de France ; de l'organisme intermédiaire pivot du Val de Marne ; du PLIE Plaine centrale Val de Marne. Elle a été désignée au sein du Conseil d'Administration de l'Alliance Villes Emploi.

Le jury plénier de certification est composé de 19 personnes, réparties au sein de 6 collèges ayant chacun une voix délibérative, à l'exception du collège des organismes paritaires en disposant de 2 (1 voix pour les représentants salariés, 1 voix pour les représentants employeurs). Si, en termes de voix délibératives, ce mode de calcul aboutit à 43 % de voix externes à AVE (3 sur 7), comme le souligne le dossier, le jury est physiquement composé de 13 personnes internes au réseau AVE et 6 externes, soit 31 % seulement (6 sur 19). Cette structure ne peut qu'avoir une influence sur la dynamique collective de la délibération.

Tableau 29 : Composition du jury plénier de certification des facilitateurs

COLLEGE	NOMBRE DE PERSONNES	NOMBRE DE VOIX DELIBERATIVES	QUALITE : INTERNE / EXTERNE A L'ORGANISME
Présidents de structure portant un poste de facilitateur	4 personnes	1	Interne
Personnalités qualifiées extérieures	4 personnes	1	Externe
Directeurs de structures portant un poste de facilitateur	4 personnes	1	Interne
Organismes paritaires	2 personnes	2	Externe
Experts clause sociale (rapporteur)	3 personnes	1	Interne
Organisme certificateur	2 personnes	1	Interne

Source : AVE

Enfin la présidence du conseil de perfectionnement est assurée par la déléguée générale d'AVE.

Pris dans leur globalité, ces éléments ne démontrent pas à l'évidence le respect de la condition posée par l'article R335-16 du code de l'éducation : « *L'autorité, l'organisme ou l'instance qui délivre la certification et en sollicite l'enregistrement (...) doit, en outre, apporter toute garantie d'impartialité du jury. Le non-respect de cette condition entraîne le retrait immédiat de l'enregistrement.* »

2.3.2 Un dossier de certification *a priori*

La logique des dossiers de certification présentés à la CNCP est *a posteriori* : la commission reconnaît un diplôme ou un titre existant en se fondant sur ses résultats. C'est le sens du 4° de l'article R335-17 du code de l'éducation :

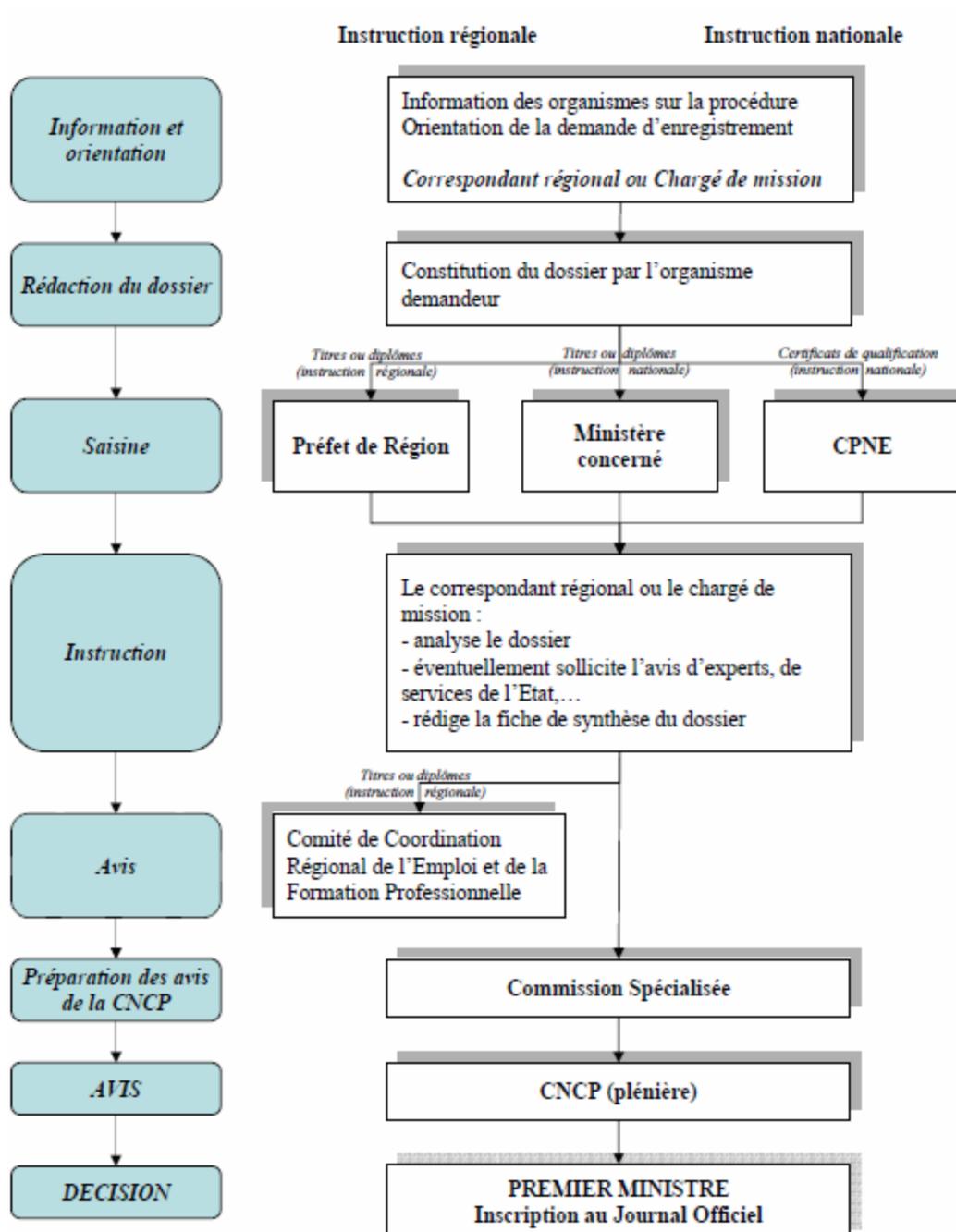
« *Pour un diplôme ou un titre, le dossier de demande d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles doit comporter :*

(...)^{4°} *Un état des emplois occupés, et de leur niveau, par au moins trois promotions de titulaires de la certification.* »

La CNCP précise sur son site : « *La procédure d'enregistrement sur demande étant une procédure d'évaluation a posteriori, toute demande d'enregistrement relevant du « cas général » doit obligatoirement comporter un état des emplois occupés, et de leur niveau, par au moins trois promotions de titulaires de la certification.* »

En présentant le 22 décembre 2015 un dossier pour une certification dont le premier jury s'est tenu le 16 novembre 2015, AVE présente un dossier *a priori* et ne respecte pas la condition fondamentale des 3 promotions.

Schéma 1 : Schéma d'instruction pour un enregistrement volontaire



Source : CNCP

CADRE JURIDIQUE : CODE DE L'EDUCATION

Sous-section 2 : Le répertoire national des certifications professionnelles.

Article R335-12

Le répertoire national des certifications professionnelles contribue à faciliter l'accès à l'emploi, la gestion des ressources humaines et la mobilité professionnelle. Il permet de tenir à la disposition des personnes et des entreprises une information constamment mise à jour sur les diplômes et les titres à finalité professionnelle ainsi que sur les certificats de qualification établis par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles.

Les certifications enregistrées dans le répertoire sont reconnues sur l'ensemble du territoire national.

L'enregistrement dans le répertoire national concerne la seule certification proprement dite.

Article R335-13

Les diplômes et titres à finalité professionnelle sont classés dans le répertoire national des certifications professionnelles par domaine d'activité et par niveau. Pour ce dernier critère, et jusqu'à l'adoption de la nouvelle nomenclature mentionnée à l'article R. 335-31, ils sont classés selon la nomenclature des niveaux de formation approuvée par décision du groupe permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Les certificats de qualification sont classés séparément par domaine d'activité. Le répertoire précise en outre leurs correspondances éventuelles avec des diplômes ou des titres professionnels.

Le répertoire mentionne les correspondances entre les certifications, ainsi que, lorsqu'elles sont explicitement prévues par les autorités qui les délivrent, les reconnaissances mutuelles, partielles ou totales.

Il mentionne également pour chacune des voies d'accès le nombre de personnes auxquelles a, chaque année, été décernée chaque certification.

Article R335-14

Le répertoire national des certifications professionnelles mentionne les éventuelles conditions particulières d'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle définies en application des dispositions du I de l'article L. 335-5. Ces conditions particulières doivent figurer dans le règlement du diplôme ou du titre si celui-ci est délivré au nom de l'Etat, ou faire l'objet d'un avis de la Commission nationale de la certification professionnelle et figurer dans l'arrêté d'enregistrement.

Article R335-15

L'enregistrement d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification au répertoire national des certifications professionnelles est soumis aux conditions fixées aux articles R. 335-16 à R. 335-19.

Article R335-16

Sont enregistrés de droit dans le répertoire national des certifications professionnelles les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat qui ont été créés après avis d'instances consultatives auxquelles les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont parties.

Les diplômes et titres à finalité professionnelle ainsi que les certificats de qualification professionnelle peuvent être enregistrés, à la demande des autorités, organismes ou instances qui les ont créés, après avis de la Commission nationale de la certification professionnelle.

L'autorité, l'organisme ou l'instance qui délivre la certification et en sollicite l'enregistrement fournit à l'appui de sa demande tous éléments d'information quant à la qualification recherchée et aux voies d'accès à celle-ci.

Il apporte les éléments dont il dispose quant aux caractéristiques propres de la certification délivrée et à sa complémentarité avec des certifications préexistantes.

Il doit, en outre, apporter toute garantie d'impartialité du jury. Le non-respect de cette condition entraîne le retrait immédiat de l'enregistrement.

Article R335-17

Pour un diplôme ou un titre, le dossier de demande d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles doit comporter :

1° Une description des activités d'un métier, d'une fonction ou d'un emploi existant et identifié, élaboré avec la participation des professionnels concernés ;

2° Une description, pour tout candidat, des compétences, aptitudes et connaissances associées attestant d'une qualification, et nécessaires à l'exercice du métier, de la fonction ou de l'emploi décrit au 1° ;

3° La composition du jury de certification ;

4° Un état des emplois occupés, et de leur niveau, par au moins trois promotions de titulaires de la certification.

L'organisme doit s'engager à mettre en place un dispositif de suivi des titulaires du titre ou du diplôme afin de vérifier la relation entre les emplois occupés et le descriptif d'emploi.

Article R335-18

Pour un certificat de qualification, la demande d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles doit comporter :

1° La décision et la date de création par la ou les commissions paritaires nationales de l'emploi qui le délivrent ;

2° La description de l'emploi et la description de la certification ;

3° La référence de la qualification conférée par le certificat de qualification dans les conventions collectives qui en font mention, ou du niveau dans la classification retenu par ces conventions ;

4° Les modalités de son obtention ;

5° Les correspondances reconnues ou souhaitées par la commission paritaire nationale de l'emploi ou par les commissions paritaires nationales de l'emploi avec d'autres certifications enregistrées dans le répertoire.

Article R335-19

La Commission nationale de la certification professionnelle est tenue informée par les ministres compétents de l'actualisation ou de la suppression des diplômes et titres enregistrés de droit en application des dispositions de l'article R. 335-16.

Pour les autres certifications, la première demande d'enregistrement ainsi que la demande de renouvellement ou de suppression d'enregistrement peuvent être déposées par l'autorité, l'organisme ou l'instance qui les délivre, soit auprès de la Commission nationale de la certification professionnelle, puis auprès du ministre compétent pour le champ professionnel des activités concernées par la certification, soit auprès du ministre chargé de la formation professionnelle. S'il s'agit d'un organisme à vocation régionale, la demande est déposée auprès du préfet de région.

Lorsque la demande s'exprime au niveau régional, le préfet de région communique le dossier au correspondant de la commission nationale pour la région prévu à l'article R. 335-29. Ce dernier instruit la demande avec le concours des services déconcentrés de l'Etat dans la région et rapporte devant la commission spécialisée du comité régional de l'emploi, de la formation de l'orientation professionnelles. La commission spécialisée se prononce dans un délai de trois mois à compter de la date de transmission du dossier par le préfet de région. A défaut de réponse dans ce délai, l'avis de la commission est réputé rendu.

Le correspondant de la commission nationale pour la région transmet le dossier de l'organisme, accompagné de son rapport et de l'avis du comité régional de l'emploi, de la formation, de l'orientation professionnelles, au président de la commission.

Lorsque la demande s'exprime au niveau national, le dossier est instruit par la commission nationale.

Dans les deux cas, le président de la commission nationale peut désigner un expert pour compléter l'information de la commission.

Le président de la Commission nationale de la certification professionnelle transmet à l'issue de chaque réunion trimestrielle de la commission au ministre chargé de la formation professionnelle les avis de la commission afin qu'il puisse prendre l'arrêté mentionné à l'article R335-20.

Article R335-20

L'enregistrement dans le répertoire national des diplômes, titres ou certificats de qualification mentionnés à l'article R. 335-16, leur modification éventuelle et le renouvellement ou la suppression de l'enregistrement sont prononcés par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

Article R335-21

La Commission nationale de la certification professionnelle, saisie d'une demande d'enregistrement d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification dans le répertoire national des certifications professionnelles détermine la durée de validité de cet enregistrement, dans une limite allant de trois à cinq ans. La durée de validité de l'enregistrement court à compter de la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 335-20.

Au plus tard six mois avant l'expiration du délai de validité de l'enregistrement en cours, l'autorité, l'organisme ou l'instance intéressé adresse, dans les conditions déterminées aux articles R. 335-15 à R. 335-19, une demande de renouvellement qui fait mention des éléments nouveaux intervenus depuis la demande initiale ou la dernière demande de renouvellement de cet enregistrement.

L'enregistrement est renouvelé pour une période, déterminée par la Commission nationale de la certification professionnelle, dans la limite d'une durée de cinq ans.

S'il apparaît que les conditions qui motivaient l'enregistrement, notamment la possibilité d'acquérir le diplôme ou le titre par validation des acquis, ont cessé d'être remplies, il peut y être mis fin sans attendre l'échéance normale.

Article R335-22

Sont enregistrés de droit dans le répertoire national des certifications professionnelles à compter de la date de l'arrêté d'homologation :

1° Les titres homologués avant le 28 avril 2002 selon les dispositions du décret n° 92-23 du 8 janvier 1992 relatif à l'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique ;

2° Les titres homologués en application de l'article R. 335-23.

SIGLES UTILISES

IGAS	Inspection générale des affaires sociales
AAH	allocation aux adultes handicapés
Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Aci	atelier et chantier d'insertion
ADF	Assemblée des départements de France
Afpa	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
Agefiph	Association pour la gestion, la formation et l'insertion des personnes handicapées
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APHP	Assistance publique- Hôpitaux de Paris
ARS	Agence régionale de santé
AVE	Alliance Villes Emploi
Avise	Agence de valorisation des initiatives socio-économiques
BDM	Base des marchés
BTP	Bâtiments et travaux publics
Caf	Caisse d'allocations familiales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CHR	Centre hospitalier régional
CHU	Centre hospitalier universitaire
CMRA	Chef de mission régionale achat
Cpam	Caisse primaire d'assurance maladie
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CUI	contrat unique d'insertion
DAE	Direction des achats de l'Etat
DAJ	Direction des affaires juridiques
Datar	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCE	Dossier de consultation des entreprises
Depafi	Direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
Directe	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DSS	Direction de la sécurité sociale
EI	Entreprise d'insertion
Epa	Etablissement public administratif
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
Epic	Etablissement public à caractère industriel et commercial
Epide	Etablissement public d'insertion de la défense
ESS	Economie sociale et solidaire
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FSE	Fonds social européen
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GEM	Groupe d'étude des marchés

HLM	Habitation à loyer modéré
IAE	Insertion par l'activité économique
MAPPP	mission d'appui aux partenariats publics privés
MdE	Maison de l'emploi
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
ObsAR	Observatoire des achats responsables
OEAP	Observatoire économique de l'achat public
Phare	Performance hospitalière pour des achats responsables
Placi	Plan local d'application de la charte d'insertion
Plie	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PNAAPD	Plan national d'action pour des achats publics durables
PME	Petites et moyennes entreprises
PON FSE	Programme opérationnel national du Fonds social européen
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RFF	Réseau ferré de France
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
SAE	Service des achats de l'Etat
UE	Union européenne
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SGCIV	Secrétariat général du comité interministériel des villes
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SPE	Service public de l'emploi
Ucanss	Union des caisses nationales de sécurité sociale
Ugap	Union des groupements d'achat public
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience
Zus	Zone urbaine sensible

LISTE DES PIÈCES JOINTES

- Pièce jointe 1 : Nouvelle charte nationale d'insertion de l'ANRU 2014-2024
- Pièce jointe 2 : Implantation des facilitateurs sur le territoire national
- Pièce jointe 3 : Consultation des EI et des ETTI sur l'accès aux marchés publics
- Pièce jointe 4 : Préconisations de l'Alliance villes emploi pour le rapport IGAS relatif à la clause sociale d'insertion et d'emploi

PIECE JOINTE 1 :
AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION
URBAINE
NOUVELLE CHARTE NATIONALE D'INSERTION
2014 – 2024

NOUVELLE CHARTE NATIONALE D'INSERTION

2014 – 2024

Applicable aux porteurs de projets et aux maîtres d'ouvrage contractualisant avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain

La présente charte est élaborée conformément à la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dont l'article 10-3, modifié par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, indique que « l'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte une charte nationale d'insertion, intégrant les exigences d'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le nouveau programme national de renouvellement urbain. »

Le règlement général de l'Agence dispose 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 de renouvellement urbain d'intérêt national et régional sont tenus d'en respecter les dispositions.

Cette charte comprend des principes structurants pour la mise en œuvre des clauses sociales dans les projets de renouvellement urbain. Ces clauses doivent ainsi :

- s'inscrire dans une politique globale d'accès à l'emploi et à la formation des habitants des quartiers prioritaires, portée par le contrat de ville.
- constituer un outil pour la construction de réels parcours vers l'emploi pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.
- faire l'objet d'un suivi et d'un pilotage partenarial, coordonné à l'échelle intercommunale.

1. Objet de la charte

Le nouveau programme national de renouvellement urbain est mis en œuvre dans des quartiers particulièrement touchés par le chômage, dont les habitants sont confrontés à de nombreux freins à l'emploi : faiblesse du tissu économique, enclavement, discrimination à l'adresse... **Il est donc impératif que la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain contribue à l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, notamment en exploitant les possibilités ouvertes par la commande publique.

Les travaux d'investissement qui font l'objet du projet de renouvellement urbain, mais également les actions de gestion quotidienne du quartier et d'utilisation des équipements créés ou rénovés, doivent ainsi permettre de créer des parcours vers l'emploi pour les résidents des quartiers. Ces démarches d'insertion participent à une politique globale d'accès à des emplois de qualité et à la formation des habitants des quartiers prioritaires, portée par le contrat de ville. **Les maîtres d'ouvrage doivent ainsi avoir en amont une réflexion sur les marchés qui feront l'objet de clauses afin d'anticiper**, dans le cadre d'un dialogue avec les entreprises, les structures d'insertion par l'activité économique et les services en charge de la formation, **les possibilités de développement de parcours (formation...) par filières ou métiers, notamment en veillant à favoriser la mutualisation des heures d'insertion, réalisée dans l'intérêt du bénéficiaire de la clause pour son insertion durable**. Ces démarches peuvent nourrir une politique de gestion territoriale des emplois et des compétences, que l'on cherchera à systématiser et dont les résidents des quartiers prioritaires seront les principaux bénéficiaires.

Il s'agit de réunir une grande diversité de partenaires (les collectivités territoriales et leurs groupements, les maîtres d'ouvrage, l'Etat, le service public de l'emploi, les outils territoriaux de l'insertion et de l'emploi, par exemple les structures portant les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi et les Maisons de l'Emploi, les entreprises, les structures d'insertion par l'activité économique...) autour d'un objectif commun : **construire de réels parcours professionnalisant pour les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la ville**. Ces partenaires doivent donc développer une démarche d'insertion de qualité visant à :

- Repérer et mobiliser les habitants des quartiers prioritaires très éloignés du marché du travail, et du service public de l'emploi, en favorisant un accompagnement social et professionnel adapté aux besoins des personnes, permettant de lever les freins à l'embauche ;
- Diversifier les types de marchés contenant des clauses sociales afin de répondre aux besoins de différents publics, notamment des femmes et des jeunes peu qualifiés ;
- Coordonner les actions d'insertion et suivre les bénéficiaires des clauses de façon à construire des parcours professionnalisant (formation, alternance...) d'une durée suffisante pour favoriser un réel retour à l'emploi.

2. Engagements des porteurs de projet de renouvellement urbain et des maîtres d'ouvrage

Sur la base du diagnostic local de l'emploi existant, permettant de mettre en perspective la situation des habitants des quartiers prioritaires (niveaux de formation...) et les besoins de recrutement des entreprises dans le cadre de la réalisation du ou des projet(s) de renouvellement urbain, **les porteurs de projet¹ de renouvellement urbain mettent en place un dispositif partenarial** associant les maîtres d'ouvrage et les partenaires de l'emploi et de l'insertion, afin de favoriser l'insertion

¹ Le président de l'EPCI est le porteur de la stratégie globale et de sa déclinaison dans chaque projet de renouvellement urbain. Sur le territoire de sa commune, le maire est chargé dans le cadre de ses compétences de la mise en œuvre du contrat de ville et du projet de renouvellement urbain (article 1.1 d du titre I du règlement général relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain).

professionnelle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en lien avec le volet « emploi » du contrat de ville.

Dans ce cadre, les maîtres d'ouvrage bénéficiant de subventions de l'Agence, par le biais de conventions de renouvellement urbain d'intérêt national et d'intérêt régional, s'engagent à réserver à l'insertion des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville éloignés de l'emploi :

- au moins 5% des heures travaillées dans le cadre des opérations (travaux et ingénierie nécessaire aux travaux) financées par l'Agence ;
- au moins 10 % des heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité² ;
- une partie des embauches liées à l'ingénierie des projets (équipe projet...), au fonctionnement des équipements et aux actions d'accompagnement (relogement...).

Le porteur de projet et les autres maîtres d'ouvrage, en lien avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion, définiront également de façon partenariale des objectifs de qualité des démarches d'insertion menées dans les projets de renouvellement urbain, par exemple en termes de formation, de part de contrats en alternance, de durée des contrats, d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi.

3. Application locale de la charte nationale d'insertion 2014-2024

3.1 Mise en œuvre des clauses sociales

L'objectif relatif aux heures travaillées dans le cadre des opérations est déterminé de façon partenariale. Il est inscrit dans la convention de renouvellement urbain, par maître d'ouvrage. Il peut être mutualisé entre plusieurs projets, notamment à l'échelle d'une agglomération. Son respect conditionne l'octroi de subventions de l'Agence. Les maîtres d'ouvrage déclinent ensuite cet objectif en répartissant les heures à réaliser entre les différents marchés liés à la réalisation des investissements (travaux et ingénierie nécessaire aux travaux), pendant toute la durée de la convention. Ces objectifs sont ainsi traduits en heures dans les pièces des marchés, en tenant compte des différents coûts horaires de main d'œuvre selon les secteurs d'activités concernés.

L'objectif relatif aux heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité est appliqué au fur et à mesure du lancement des marchés concernés (sur-entretien...), pendant la durée de la convention de renouvellement urbain.

Les maîtres d'ouvrage appliquent ces deux objectifs en utilisant les opportunités offertes par le code des marchés publics et l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, notamment :

- L'article 14 du Code des marchés publics, qui permet l'inscription d'une clause sociale d'exécution dans le marché (par exemple, un nombre minimum d'heures d'insertion à réaliser). Les entreprises attributaires ont une totale liberté du choix des modalités d'insertion.
- L'article 15 du Code des marchés publics, qui permet de réserver des marchés ou des lots à des structures d'insertion professionnelles de personnes handicapées.
- L'article 30 du Code des marchés publics, qui permet d'utiliser une procédure adaptée pour les marchés de service dont l'objet est l'insertion

² La gestion urbaine de proximité recouvre l'ensemble des actes concourant au bon fonctionnement du quartier. Elle peut concerner l'entretien des résidences et des espaces publics, la collecte des ordures ménagères et le tri sélectif, l'accompagnement des chantiers (sécurisation, entretien des abords...), la sensibilisation des habitants, etc.

3 [Nouvelle charte nationale d'insertion applicable dans le cadre du NPNRU, validée par le conseil d'administration de l'ANRU du 24 mars 2015](#)

- L'article 53 du Code des marchés publics, qui, combiné à l'article 14, permet de prévoir un critère social parmi les critères d'attribution des marchés.

Les dispositions liées à l'évolution de la réglementation des marchés publics, notamment issues de la transposition de la directive 2014/24/UE, ouvrent de nouvelles opportunités qui pourront être utilisées par les maîtres d'ouvrage pour la réalisation des objectifs de la charte.

Par ailleurs, les démarches d'insertion menées dans les projets de renouvellement urbain doivent avoir un effet levier en faveur de la généralisation des clauses sociales dans l'ensemble de la commande publique. De la même manière, les démarches d'insertion initiées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité et des équipements des quartiers concernés ont vocation à se développer au-delà de la durée de la convention de renouvellement urbain. Ces objectifs peuvent se traduire par des engagements au sein des schémas de promotion des achats responsables, prévus par l'article 13 de la loi Economie sociale et solidaire du 31 juillet 2014³. Ils peuvent également être pris en compte dans la convention régionale conclue entre « le représentant de l'Etat et un ou plusieurs organismes, tels que les Maisons de l'Emploi et les personnes morales gestionnaires de Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi, qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics ».

3.2 Public visé

Les personnes visées par ces démarches sont prioritairement les habitants de l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville (et non uniquement les habitants du quartier concerné par le projet) rencontrant des difficultés sociales et professionnelles spécifiques d'accès à l'emploi. Une attention particulière sera portée à l'insertion professionnelle des femmes et des jeunes sans qualification ou expérience professionnelle.

3.3 Dispositif de mise en œuvre et de suivi

Sous l'égide du porteur de projet et du Préfet, un dispositif partenarial s'appuyant sur les instances existantes est mis en place pour le pilotage et le suivi des démarches d'insertion menées dans les projets de renouvellement, en déclinaison du contrat de ville. Ce dispositif réunit les acteurs impliqués dans l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires, notamment :

- Les collectivités locales et leurs groupements ;
- Les maîtres d'ouvrage publics (organismes HLM...) et privés (promoteurs immobiliers...);
- Les services déconcentrés de l'Etat (Direction départementale des territoires, Direction départementale de la cohésion sociale, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi...);
- Le service public de l'emploi (Pôle emploi, Missions locales, structures en charge des Plans locaux Pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi, ...);
- Les chargés de mission régionaux « achat » du service des achats de l'Etat ;
- Des chefs d'entreprises, ou leurs représentants via notamment les fédérations professionnelles régionales et nationales ;
- Des représentants des structures d'insertion par l'activité économique implantées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- Des représentants d'associations de proximité implantées dans le quartier.

³ Ces schémas sont obligatoires lorsque le montant annuel des achats du pouvoir adjudicateur ou de l'autorité adjudicatrice est supérieur à 100 millions d'euros hors taxes (décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015)

4 | [Nouvelle charte nationale d'insertion applicable dans le cadre du NPNRU, validée par le conseil d'administration de l'ANRU du 24 mars 2015](#)

Ce dispositif de pilotage est particulièrement chargé :

- d'impulser la politique d'insertion et de déterminer les modalités de mise en œuvre des clauses,
- de lancer des actions visant à informer les habitants des quartiers prioritaires et faciliter leur accès aux marchés contenant des clauses (accompagnement, formation...),
- de mobiliser de nouveaux acteurs publics et privés (promoteurs immobiliers, entreprises situées dans le quartier ou à proximité...),
- de suivre l'atteinte des objectifs fixés dans la convention de renouvellement urbain, d'évaluer la démarche et de mettre en place des actions correctrices le cas échéant.

Un lien étroit est recherché d'une part avec les dispositifs mis en place dans le contrat de ville, notamment en termes d'accès à l'emploi, de formation et de mobilité, d'autre part avec les politiques d'achats responsables et de responsabilité sociale des différents acteurs impliqués, et enfin avec les orientations des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Le dispositif de pilotage désigne une structure opérationnelle pilote permettant de coordonner la démarche d'insertion mise en place dans le projet de renouvellement urbain. Lorsqu'il existe des facilitateurs sur le territoire concerné, ces derniers peuvent être mobilisés pour cette fonction.

Cette structure a notamment pour missions :

- De fournir l'assistance nécessaire à l'ensemble des maîtres d'ouvrage pour inscrire des clauses sociales dans leurs marchés.
- De mettre en relation des différents acteurs concernés pour construire des parcours d'insertion dans la durée, notamment en mutualisant les heures d'insertion.
- De définir et identifier les populations prioritaires au regard des compétences requises par les opérations du projet et des besoins des entreprises, afin de proposer des candidats éligibles à ces dernières.
- De faciliter l'anticipation des actions de formation et d'accompagnement nécessaires.
- D'appuyer et conseiller les structures de l'insertion par l'activité économique titulaires de marchés ou en sous-traitance et co-traitance, favorisant la mise en œuvre de passerelles avec les entreprises du secteur marchand.
- D'appuyer et conseiller les entreprises titulaires de marchés dans l'application des clauses sociales, en particulier les TPE et PME.
- D'accompagner et suivre les bénéficiaires des clauses sociales pour construire des parcours d'accès à l'emploi.

En lien avec les titulaires des marchés concernés, cette structure est également en charge du suivi des heures d'insertion de l'ensemble des maîtres d'ouvrage, afin de communiquer les données nécessaires aux partenaires du dispositif de pilotage et à l'ANRU. A ce titre, sous la responsabilité du porteur de projet, elle transmet au moins une fois par semestre au Délégué Territorial de l'Agence les indicateurs suivants :

- nombre d'heures travaillées pour les opérations liées aux travaux et dans le cadre de la gestion urbaine de proximité ;
- modalités de réalisation des heures (embauche directe, intérim, alternance, formation...);
- typologie des entreprises attributaires (nombre de salariés, secteur d'activité...)
- nombre de bénéficiaires ;
- typologie des bénéficiaires : sexe, âge, résidence dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, ...
- situation des bénéficiaires à 6 et 12 mois après leur entrée dans le dispositif ;
- embauches directes ou indirectes liées à l'ingénierie des projets, au fonctionnement des équipements et aux actions d'accompagnement.

PIECE JOINTE 2 : IMPLANTATION DES FACILITATEURS

Source : DGEFP

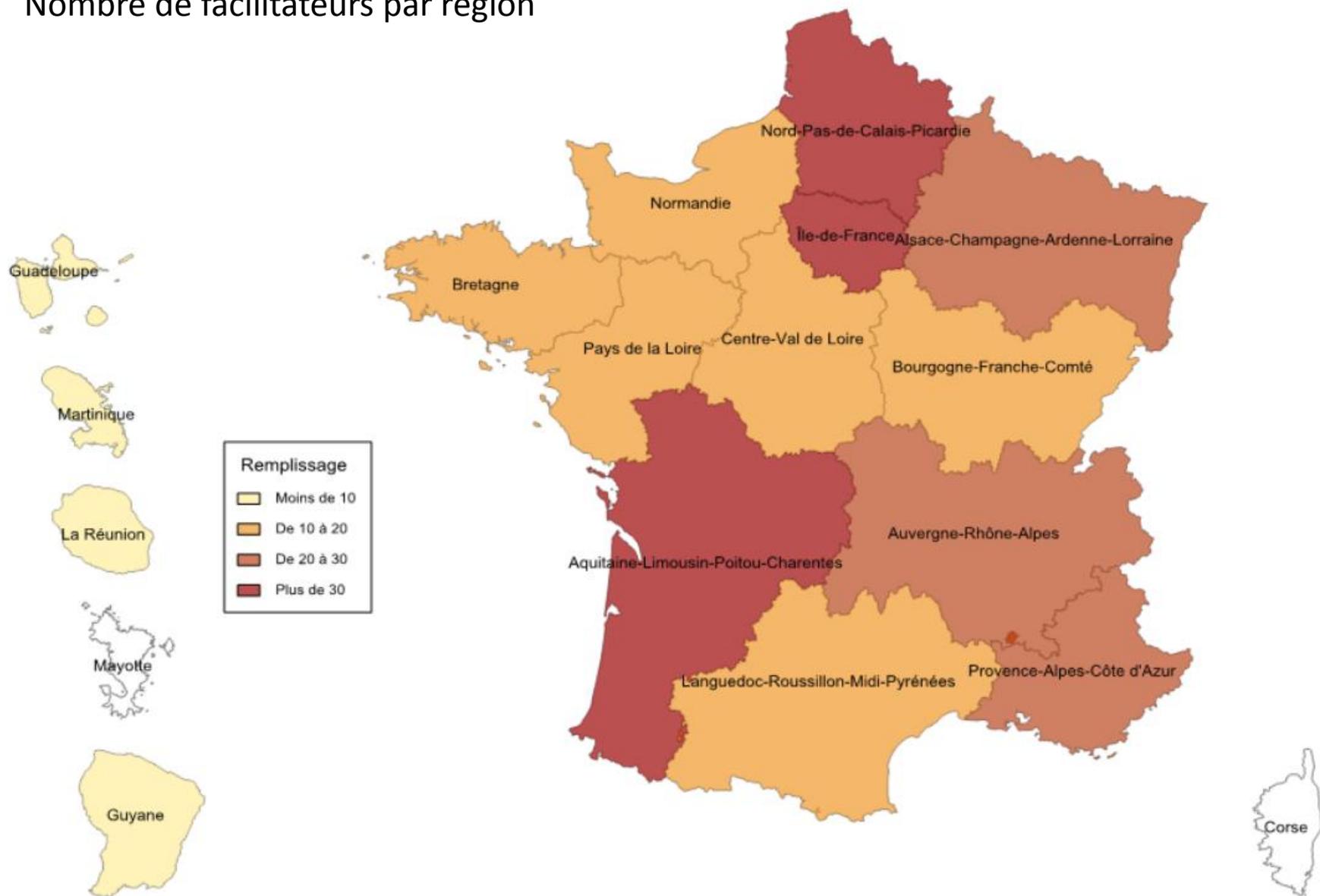
Données : Alliance villes emploi

Traitement : DGEFP / DREES

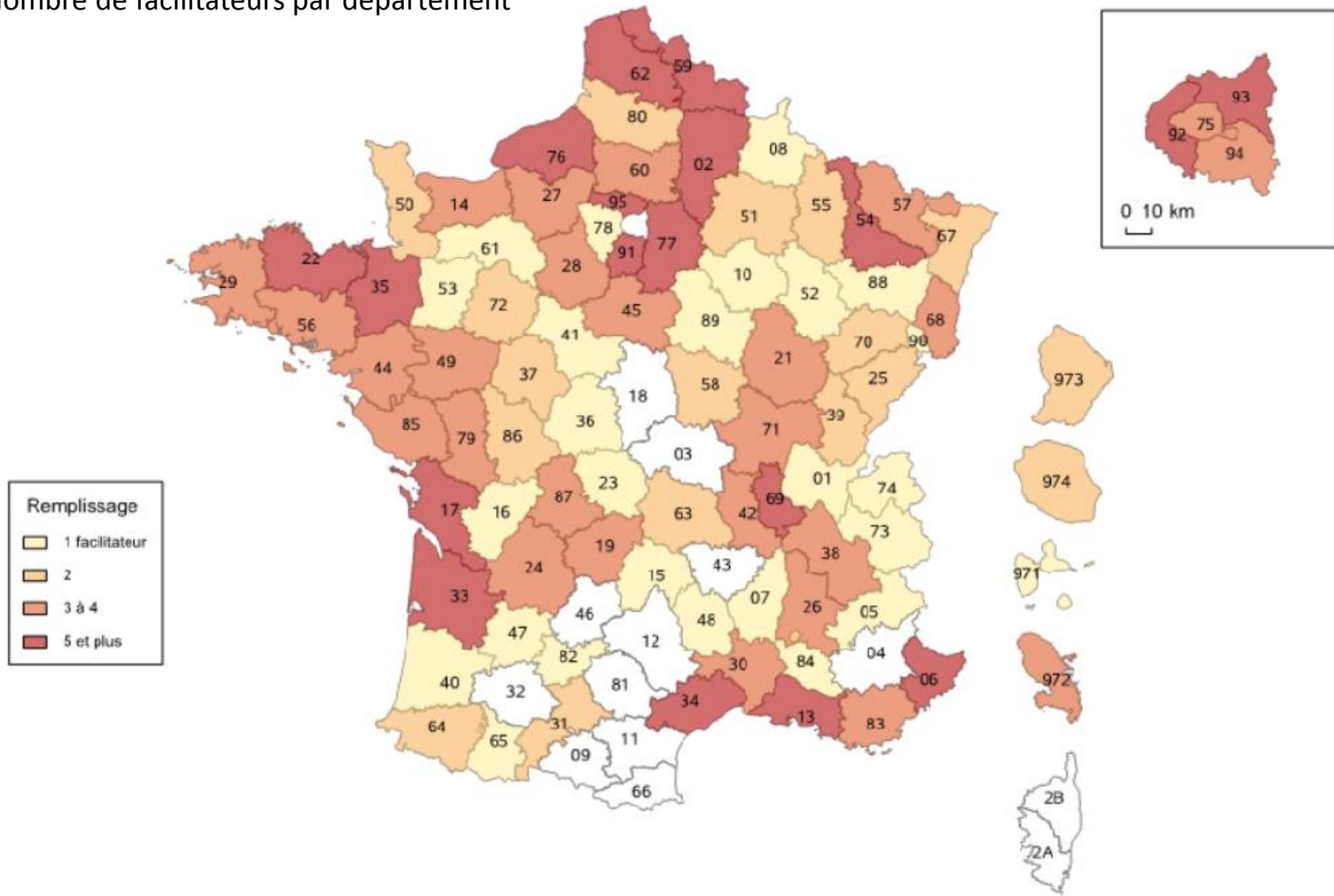
Cartes

Implantation des facilitateurs sur le territoire national

Nombre de facilitateurs par région



Nombre de facilitateurs par département



Répartition des facilitateurs au sein des PLIE, MDE et collectivités

Alsace Champagne-Ardenne et Lorraine

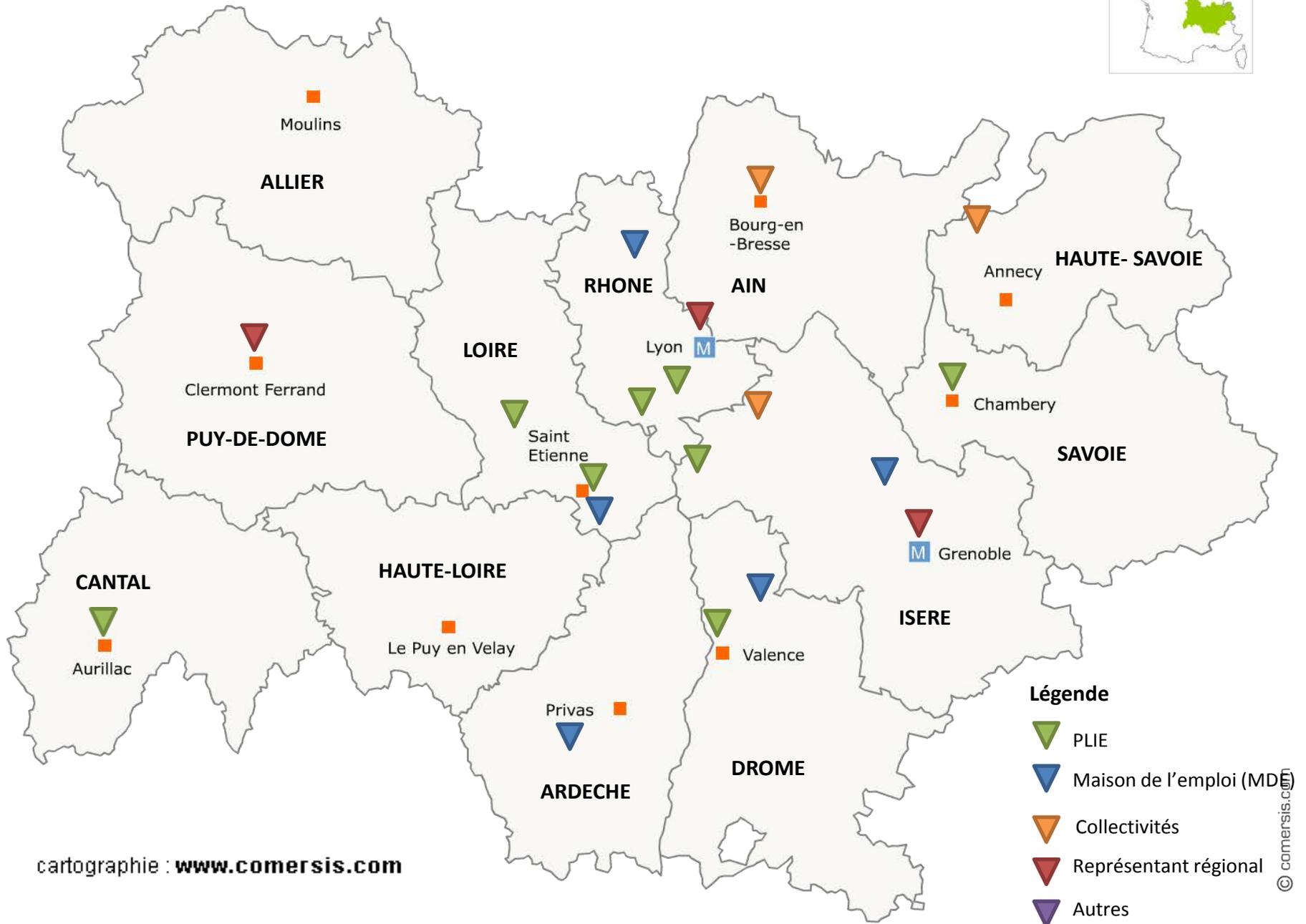


Légende

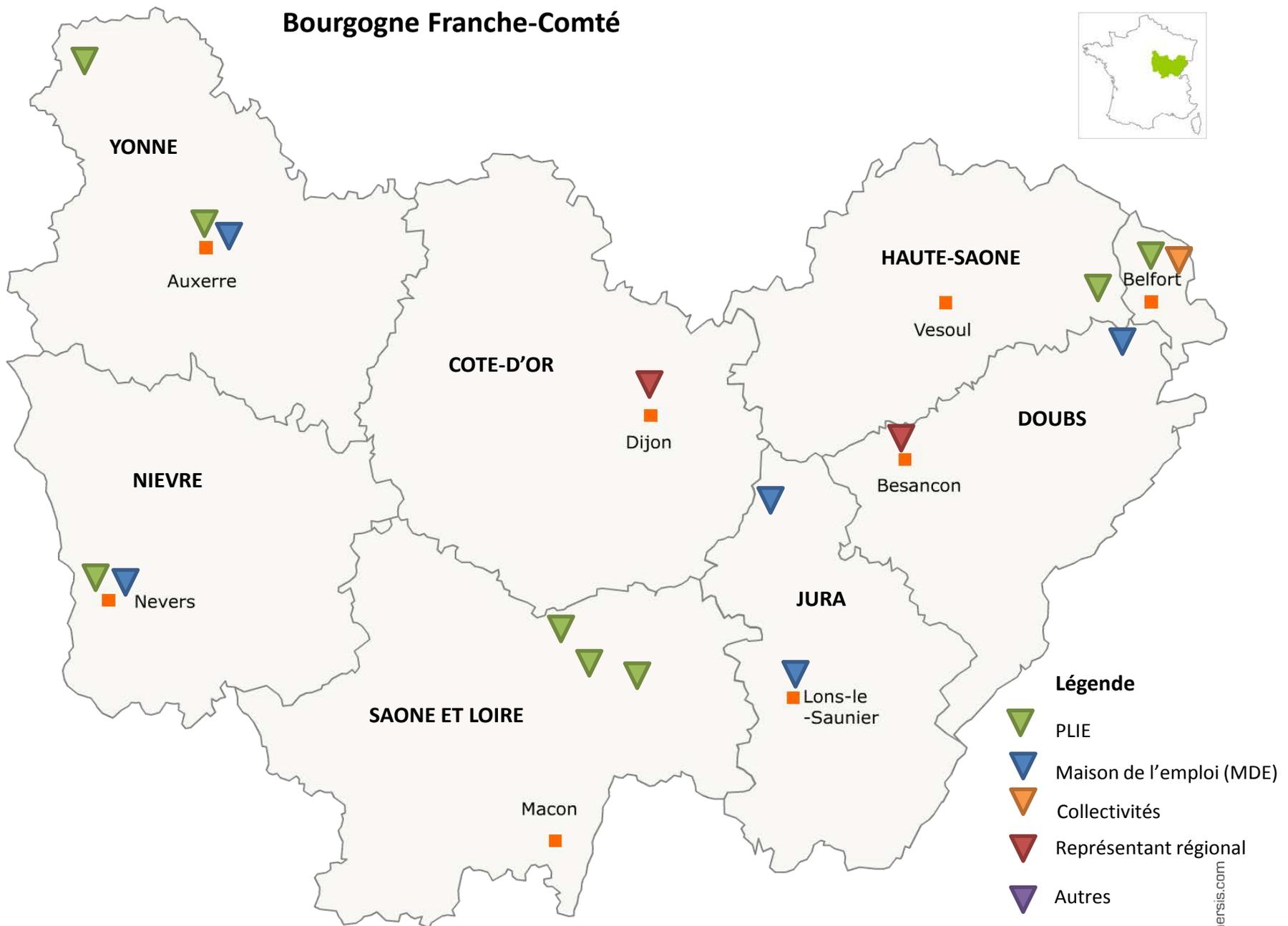
- PLIE
- Maison de l'emploi (MDE)
- Collectivités
- Représentant régional
- Autres



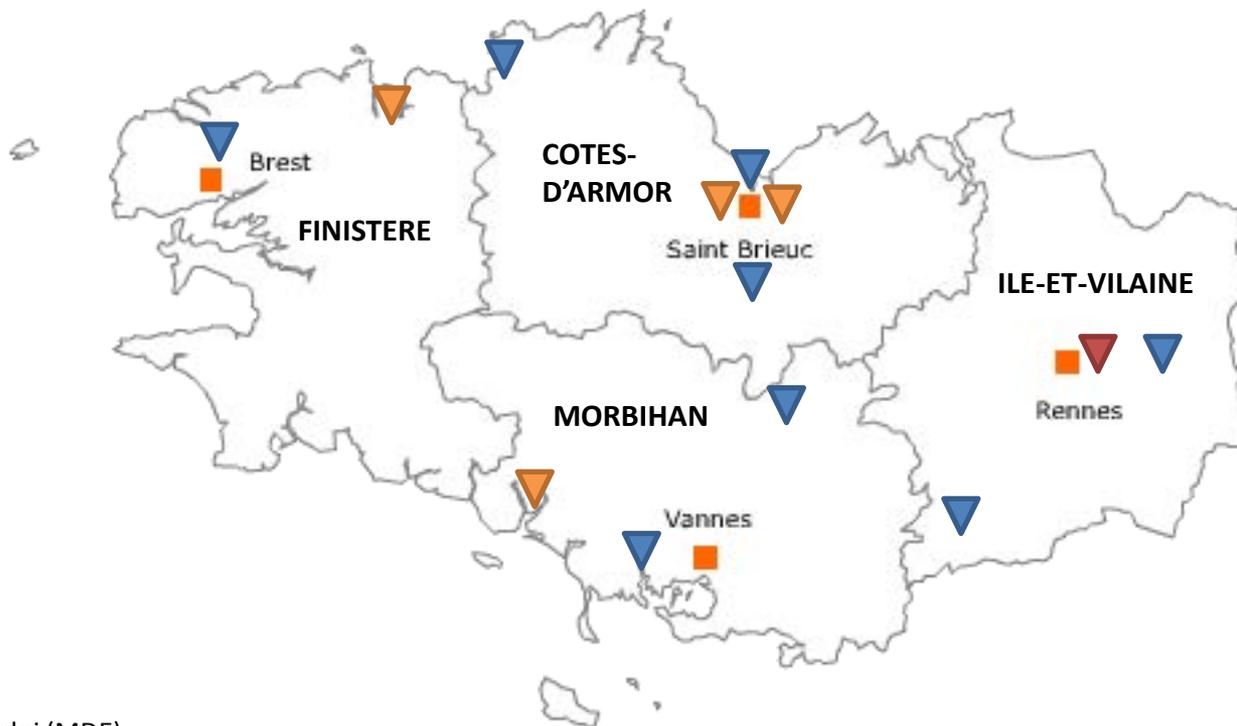
Auvergne Rhône-Alpes



Bourgogne Franche-Comté



Bretagne

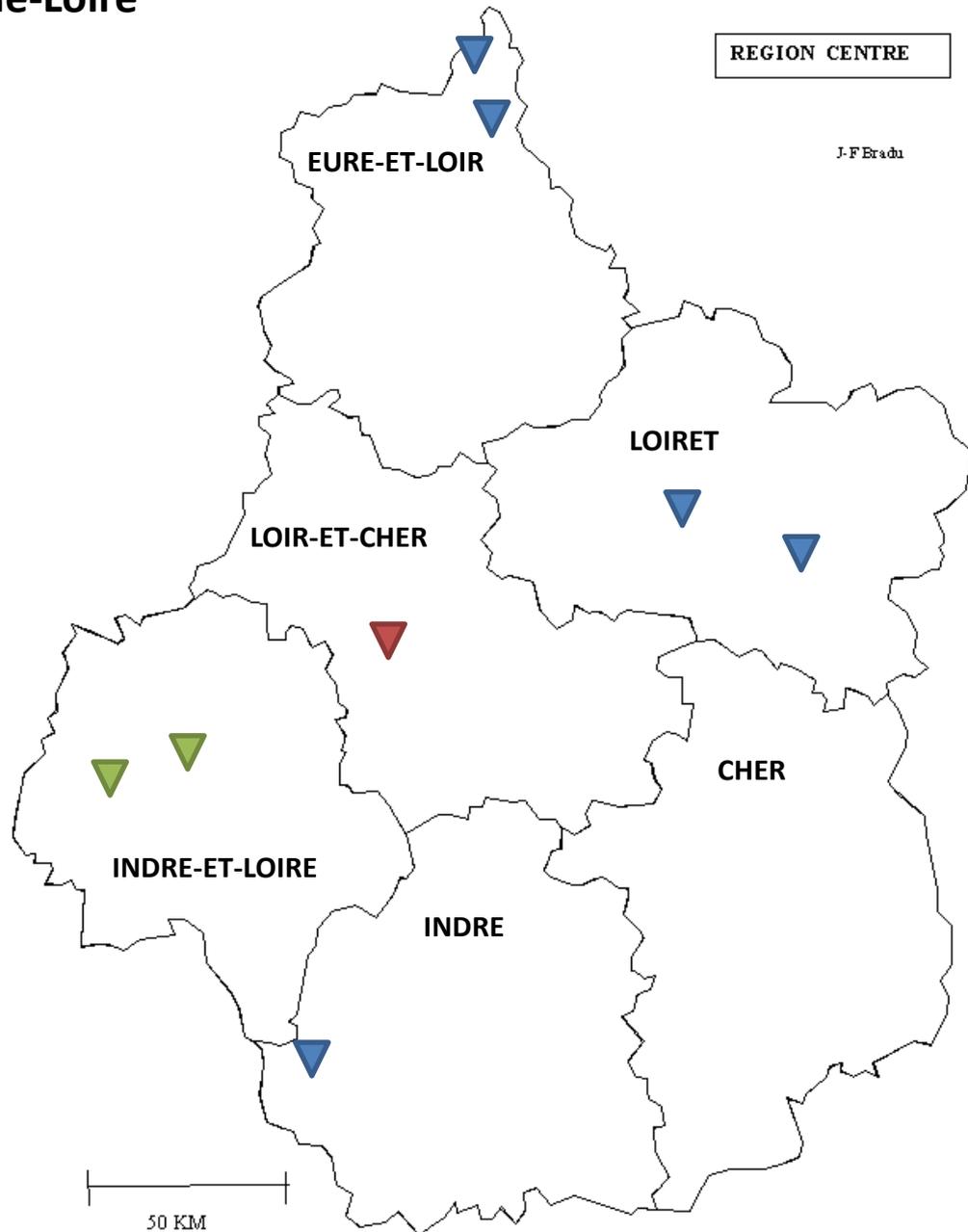


Légende

- PLIE
- Maison de l'emploi (MDE)
- Collectivités
- Représentant régional
- Autres

En Bretagne, nous pouvons observer qu'aucun facilitateur n'est hébergé dans un PLIE.

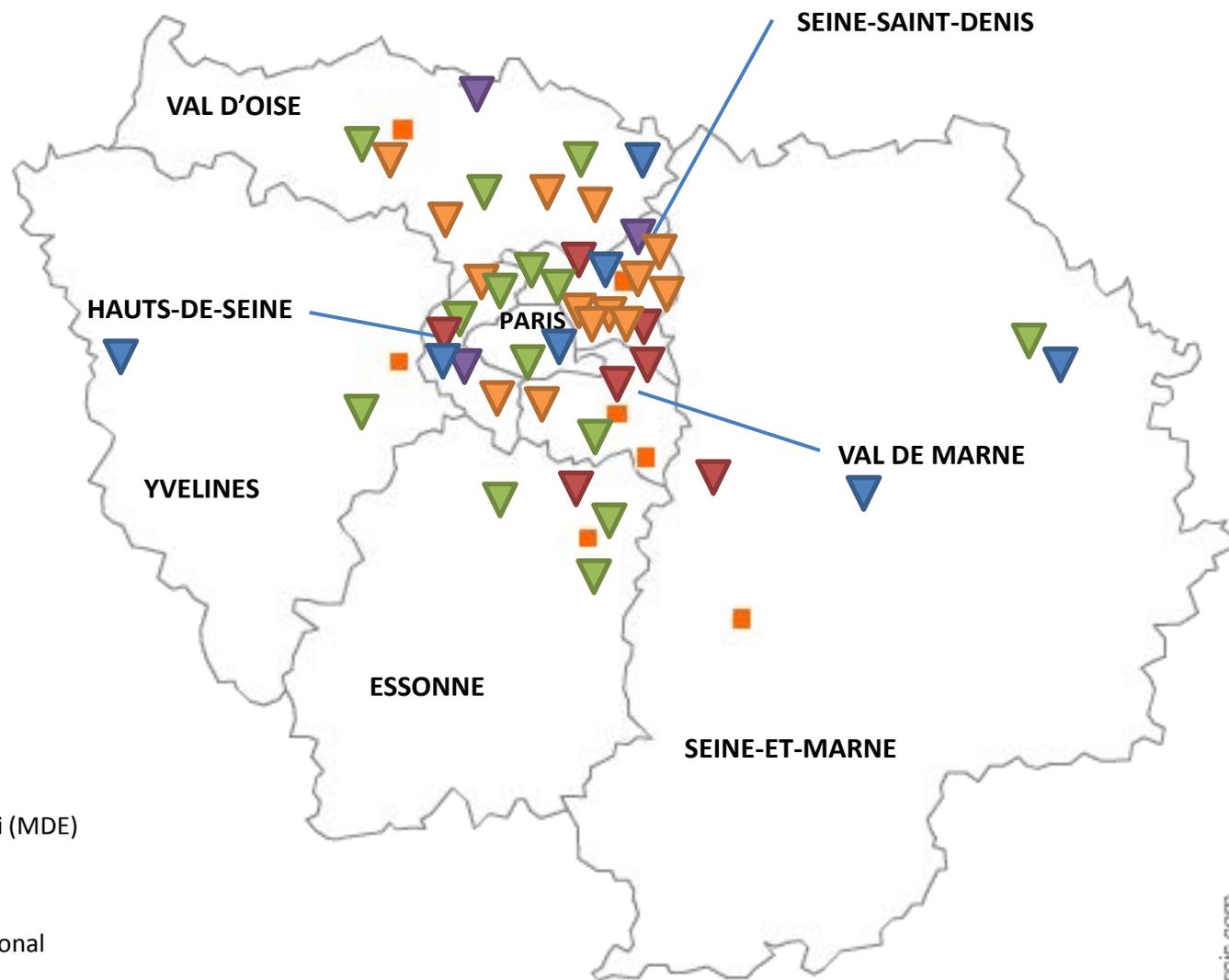
Centre Val-de-Loire



Légende

- ▼ PLIE
- ▼ Maison de l'emploi (MDE)
- ▼ Collectivités
- ▼ Représentant régional
- ▼ Autres

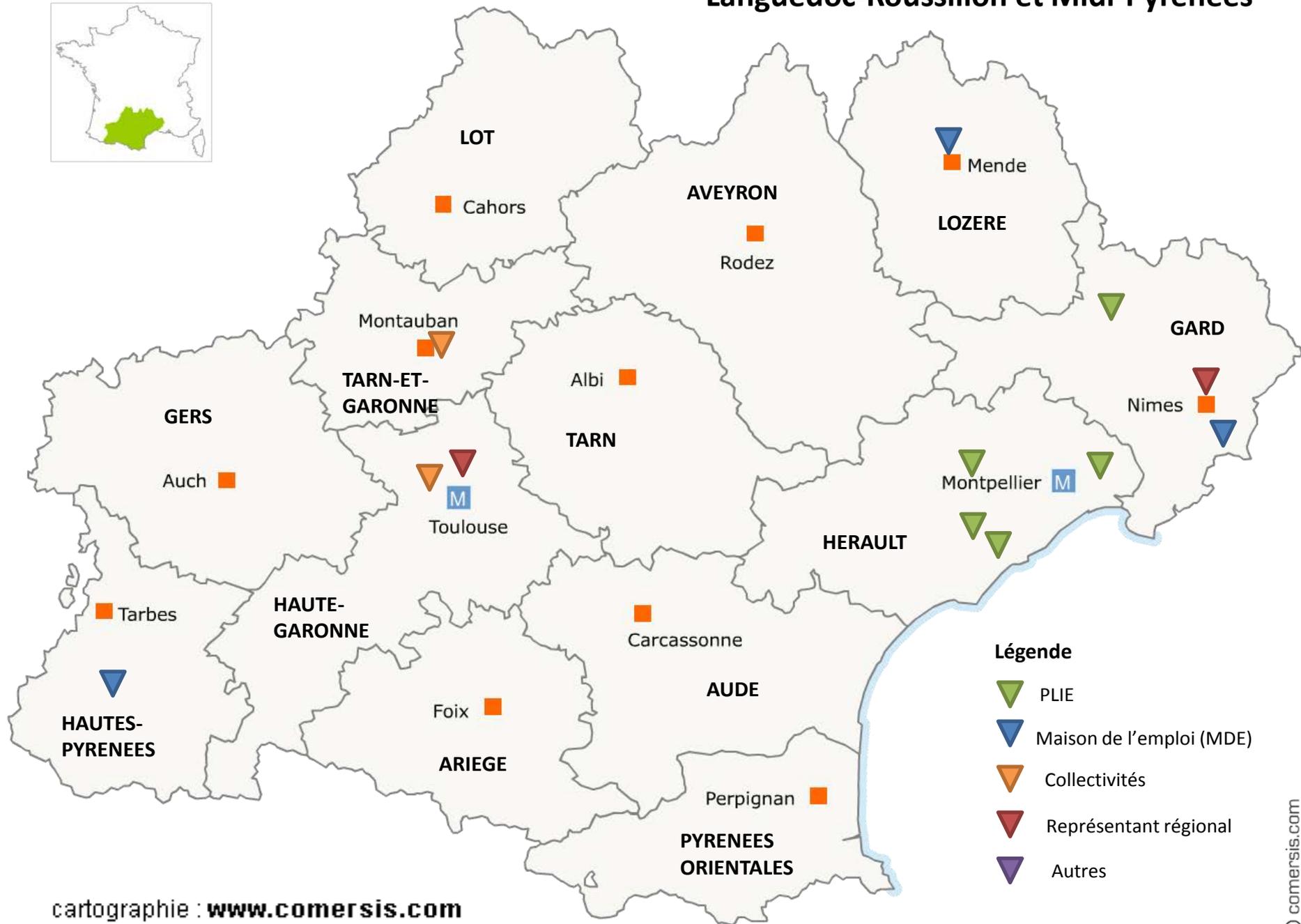
Ile-de-France



Légende

-  PLIE
-  Maison de l'emploi (MDE)
-  Collectivités
-  Représentant régional
-  Autres

Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées



Légende

- PLIE
- Maison de l'emploi (MDE)
- Collectivités
- Représentant régional
- Autres

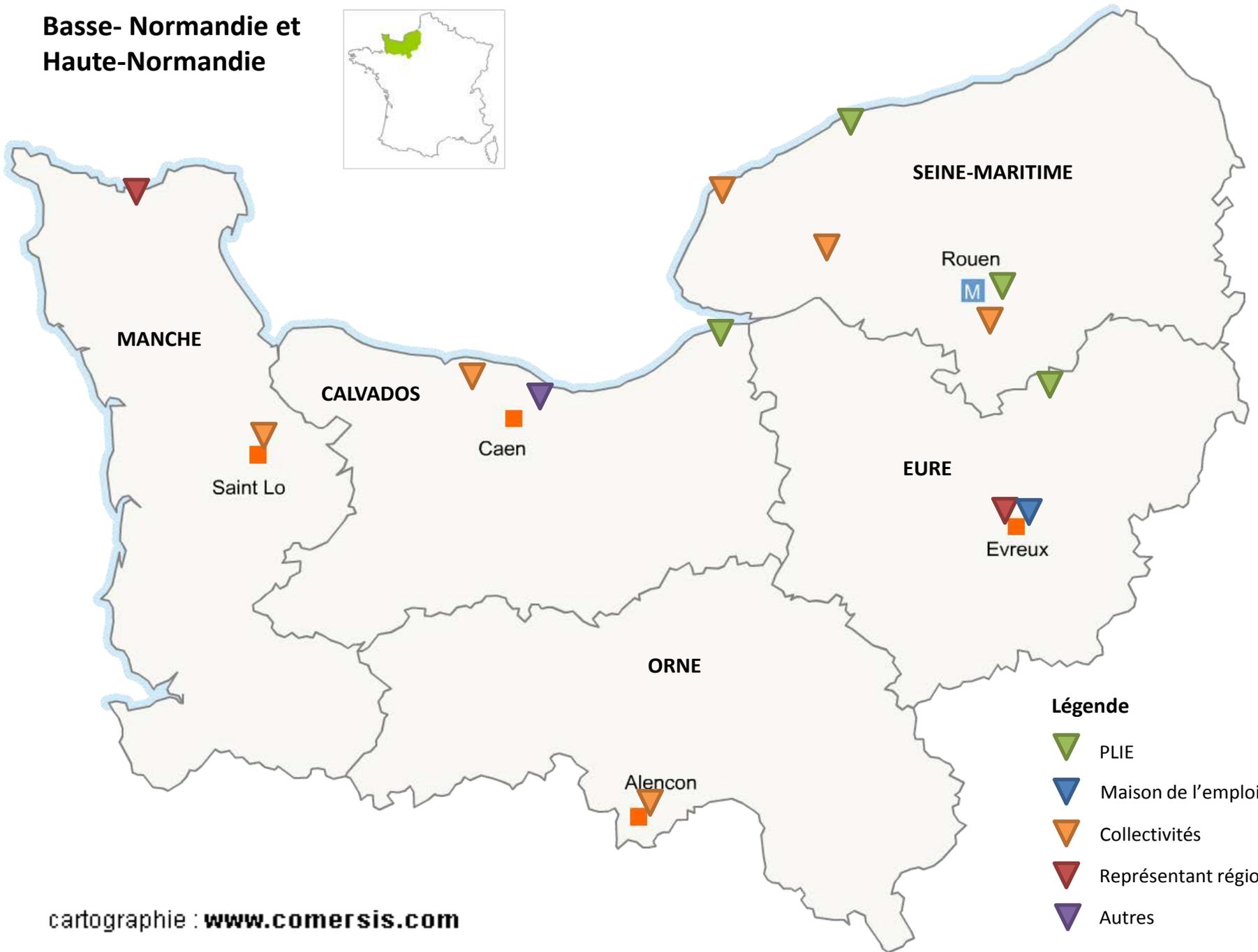
Nord Pas-de-Calais Picardie



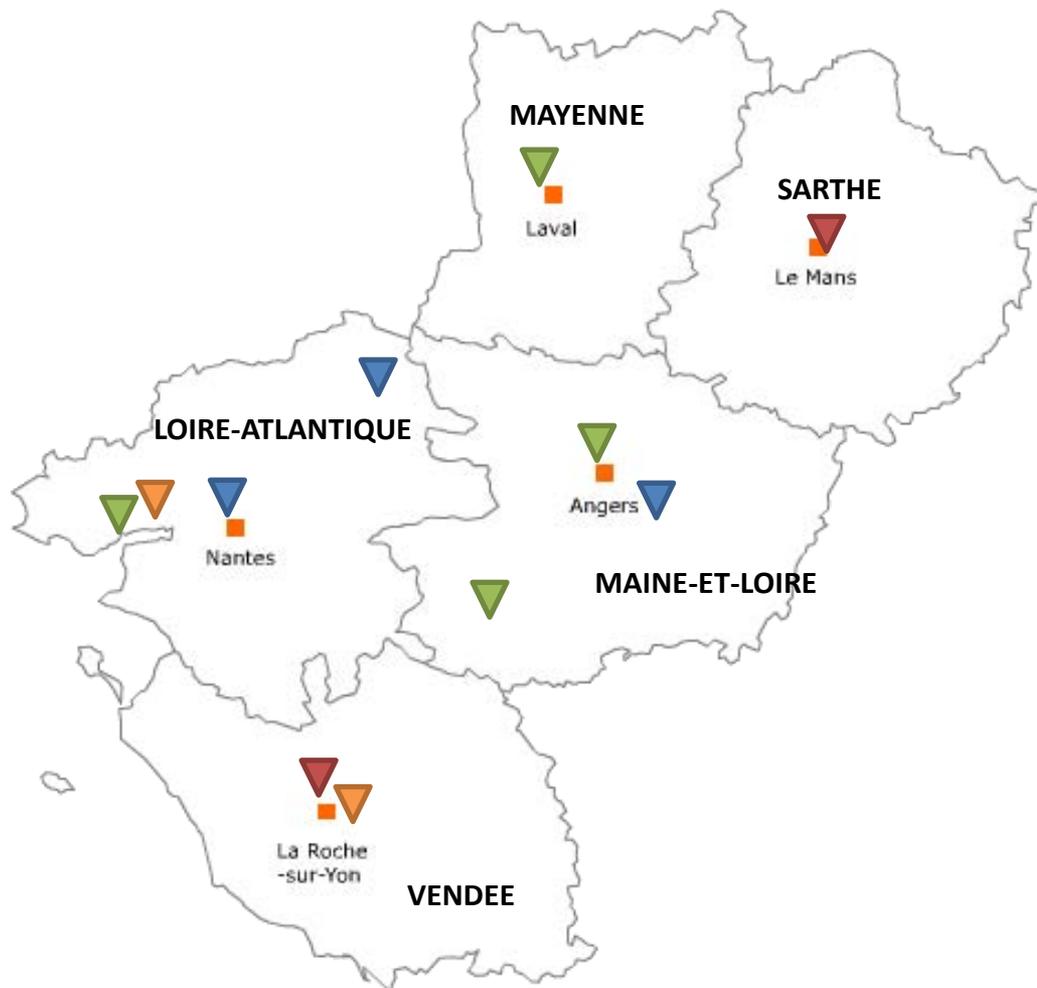
Légende

-  PLIE
-  Maison de l'emploi (MDE)
-  Collectivités
-  Représentant régional
-  Autres

Basse- Normandie et Haute-Normandie



Pays de la Loire



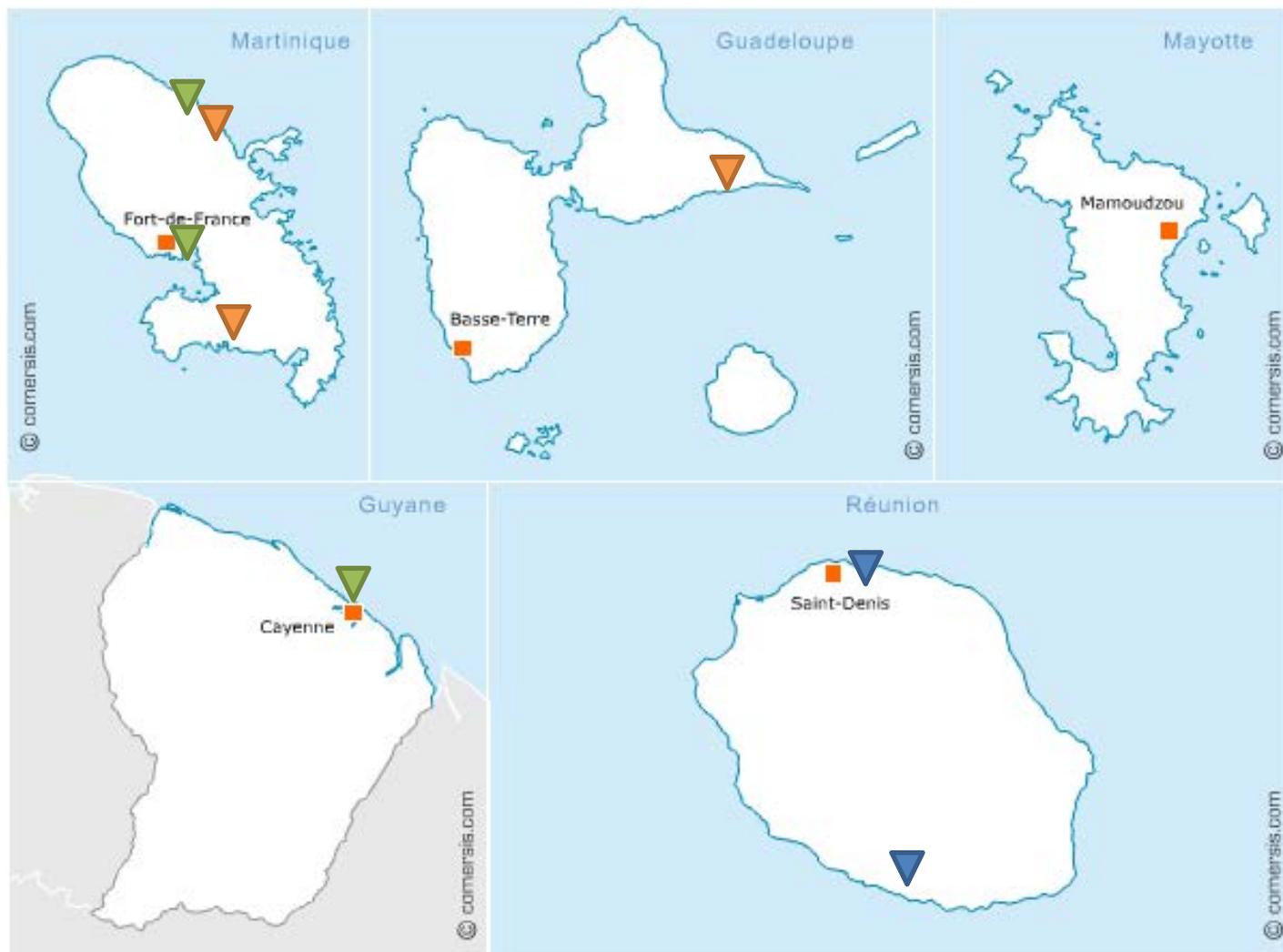
Légende

- PLIE
- Maison de l'emploi (MDE)
- Collectivités
- Représentant régional
- Autres

Départements d'Outre-Mer

Légende

- ▼ PLIE
- ▼ Maison de l'emploi (MDE)
- ▼ Collectivités
- ▼ Représentant régional
- ▼ Autres



Corse



Observations

- 3 régions avec le nombre le plus important de facilitateurs :
 - Nord Pas-de-Calais Picardie
 - Ile-de-France
 - Aquitaine Limousin Poitou-Charentes
- Les départements qui ne comptent aucun facilitateur à ce jour (avril 2016) :
 - Auvergne Rhône-Alpes : l'Allier et la Haute-Loire,
 - Provence Alpes Côte d'Azur : Alpes-de-Haute-Provence,
 - Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées : le Lot, l'Aveyron, le Tarn, l'Aude, l'Ariège, les Pyrénées-Orientales et le Gers,
 - Centre Val-de-Loire : Cher.
- Nous n'avons pas de données pour la Corse.

PIECE JOINTE 3 :

CONSULTATION SUR L'ACCES DES EI ET ETTI AUX MARCHES PUBLICS

Restitution de l'enquête menée auprès des Ei et ETTi

Source : fédération des entreprises d'insertion

Enquête menée du 18 février au 3 mars 2016

87 réponses dont 74,7 % d'Ei et 25,3 % d'ETTi.

1 LES MARCHES PUBLICS ORDINAIRES

➤ Proportion des clauses sociales dans le CA des Ei-ETTi

Pour 48 % des Ei les marchés publics représentent moins de 20 % de leur CA.

Elles sont environ 30 % pour qui les marchés publics comptent pour plus de 50 % dans leur CA. Pour 8 % d'entre elles les marchés publics représentent plus de 75 % de leur CA.(Ei des déchets et du bâtiment)

Pour 77 % des ETTi les marchés publics ordinaires représentent moins de 20 % de leurs CA.

➤ Secteurs d'activités :

Les Ei et ETTi se positionnent principalement sur trois secteurs d'activités de marchés publics : propreté, espaces verts et bâtiment représentent plus de 60 % des marchés sur lesquels elles se positionnent. Des Ei répondent également à des marchés de prestations intellectuelles, numérisation ou blanchisserie.

➤ Réussite sur le marché

20 % des Ei remportent au moins une fois sur deux un marché public. Elles sont à l'inverse plus de 75 % à obtenir un taux de réussite inférieur à 50 %

➤ Donneurs d'ordres

Les collectivités territoriales de proximité (Communautés d'agglomérations et communes) sont des apporteurs d'affaires importants pour les Ei- ETTi, les départements et les bailleurs sociaux tiennent une place également importante, notamment dans les secteurs du bâtiment et de l'entretien des espaces verts.

- Quels sont les donneurs d'ordre publics avec lesquels vous obtenez les marchés publics ?

Communautés d'agglomérations	43,9 %
Communes	42,7 %
Départements	34,1 %
Bailleurs sociaux	30,5 %
Etat (ministères, services déconcentrés, CEA,...)	13,4 %
Services hospitaliers	13,4 %
Régions	11,0 %
SEM	6,1 %
EPCI	4,9 %

Tableau 30 : Le volume du marché et le prix, les deux principaux freins pour accéder aux marchés publics ordinaires :

Le volume du marché n'est pas adapté à la TPE/PME que vous êtes :	46,9 %
Les prix pratiqués sont trop bas pour que vous présentiez une offre :	43,9 %
Vous identifiez mal les marchés publics de votre secteur d'activité :	24,4 %
Vous ne disposez pas des ressources humaines suffisantes :	18,3 %
Vous ne savez pas où chercher :	12,2 %

Tableau 31 : Quels seraient les leviers pour faciliter le positionnement des EI/ETTi sur les marchés publics ordinaires ?

Favoriser les rencontres entre acheteurs et EI/ETTi au niveau local	63,6 %
Avoir des outils de communication pour valoriser les performances de l'entreprise sur son secteur d'activité et en matière d'insertion	44,3 %
Encourager le recours à l'allotissement	43,2 %
Développer les partenariats avec les entreprises dites classiques	43,2 %
Développer le recours aux procédures adaptées dans les marchés publics (le MAPA)	28,4 %
Etre accompagné dans les réponses aux appels d'offre	18,2 %

2 LES MARCHES PUBLICS AVEC CLAUSES SOCIALES

- Proportion des clauses sociales dans le CA des Ei-ETTi

Pour 78 % des EI les clauses sociales représentent moins de 25 % de leur CA.

Elles sont 15 % où les clauses sociales représentent plus de 50 % de leur CA

Pour 40 % des ETTi les clauses sociales représentent moins de 25 %.

27 % des ETTi déclarent que les clauses sociales représentent plus de 50 % du CA

- Secteurs d'activités :

On retrouve les mêmes secteurs d'activités que pour les marchés publics ordinaires: bâtiment, espaces verts, propreté et déchets sont des marchés publics sur lesquels les Ei se positionnent.

➤ Articles de la clause sociale :

46,2 % des marchés causés sont remportés par les Ei-ETTi via l'article 14

23,1 % des marchés clausés sont remportés par les Ei-ETTi avec la combinaison du 14+53

L'enquête fait ressortir que très souvent les Ei-ETTi ne connaissent pas l'article de la clause sociale utilisé dans l'écriture du marché.

➤ Donneurs d'ordres :

Les marchés publics avec clauses sociales des collectivités territoriales de proximité sont les marchés sur lesquels les EI et ETTi remportent le plus d'affaires (38,1 % avec les départements ; 35,7 % avec les communautés d'agglomérations et 26,2 % avec les communes) . En revanche, les marchés causés de la région (13,1 %) ou de l'Etat (11,9 %) bénéficient peu aux EI et ETTi.

3 LES FACILITATEURS

85,7 % des Ei-ETTi savent si elles ont un facilitateur sur leur territoire

Lorsque les Ei et ETTi ont identifié le facilitateur sur le territoire il est rattaché soit à la maison de l'emploi(32,1 % des réponses) ; à l'agglomération (32,1 %), au PLIE 23,8 % ou au conseil départemental pour 20,2 % des réponses. Des Ei ont mentionné d'autres structures comme Pôle emploi, des bailleurs sociaux, des réseaux de l'IAE...

38,6 % des EI déclarent n'avoir aucune relation particulière avec le facilitateur

Pour 32,5 % des Ei, le facilitateur leur permet de valider l'éligibilité des publics présentés

12 % des EI sont accompagnées par le facilitateur dans leur réponse à l'appel d'offre comportant une clause sociale.

Quelques entreprises mentionnent le suivi des heures d'insertion réalisé par le facilitateur.

75 % des Ei-ETTi considèrent que le facilitateur est un élément clé de la réussite de la clause

4 PRECONISATIONS SUR LE ROLE DU FACILITATEUR DANS L'INGENIERIE DE LA CLAUSE SOCIALE

➤ Connaître les SIAE du territoire et leurs compétences métier

Faciliter l'accès à l'information de l'ensemble des dispositifs IAE du territoire auprès des entreprises. les crédits, en baisse structurelle, dédiés aux maisons de l'emploi.

➤ Transmettre en amont du marché clausé les informations à l'ensemble des SIAE, dont font partie les ETTi, et diffuser de façon régulière les informations

➤ Etre impartial dans le pilotage de la clause sociale et relayer de façon équitable les besoins des entreprises vers les SIAE.

5 PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'EFFICACITE DE LA CLAUSE SOCIALE

➤ Développer l'aspect qualitatif de la clause sociale

➤ Valoriser l'efficacité de l'accompagnement

- Former les acheteurs publics et l'ensemble des donneurs d'ordres à l'introduction d'une clause sociale respectueuse des critères de l'IAE et surtout des publics en insertion
- Rendre plus transparent le dispositif des clauses sociales

PIECE JOINTE 4 :

PRECONISATIONS DE L'ALLIANCE VILLES EMPLOI POUR LE RAPPORT IGAS RELATIF A LA CLAUSE SOCIALE D'INSERTION POUR L'EMPLOI



18 avril 2016

Messieurs,

Comme convenu lors de notre rencontre du 31 mars dernier, nous vous apportons des précisions relatives aux préconisations que nous vous avons faites, en intégrant également les données des travaux complémentaires menés avec différents experts nationaux de la clause sociale avec lesquels nous travaillons.

Ainsi, au regard de l'objectif de développement de clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi, nous vous suggérons les points suivants.

- 1. Potentiel d'emploi de la clause et développement des postes de facilitateurs

Le consensus entre les différents partenaires nationaux du dispositif semble s'établir sur un potentiel de 33 millions d'heures d'insertion, au regard du montant global de la commande publique. S'agissant du potentiel en nombre de bénéficiaires, l'objectif de **100 000 personnes bénéficiaires de clause**, nous paraît réaliste et réalisable (23 000 participants en 2014). Nous serions **en capacité d'atteindre ces objectifs avec un doublement des postes de facilitateurs, soit 600 professionnels en poste** (320 actuellement), et avec l'attribution de moyens en conséquences aux structures portant ces postes.

- 2. Elaboration d'un cahier des charges national et couverture territoriale

- **Cahier des charges national** : l'élaboration d'un cahier des charges national, permettrait de préciser le métier de facilitateur s'exerçant dans un *Guichet unique clause sociale de type MDE et PLIE* et ses conditions d'exercice, tout en anticipant des enjeux tels que l'harmonisation des pratiques de mise en œuvre de la clause.

Pour ce faire, il nous paraît important que ce cahier des charges soit élaboré sur la base du contenu du *Référentiel d'emploi et de compétences des Facilitateurs*, et des préconisations issues du *Recueil des Fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi*, documents issus des travaux partenariaux, vu l'objectif d'harmonisation. La notion de *guichet unique*, et ses corollaires de neutralité et d'impartialité, ainsi que la *dimension qualitative* des parcours des bénéficiaires de la clause, nous semblent autant d'éléments à mettre en exergue dans un ce cahier des charges.

- **3. Couverture territoriale et cartographie des guichets uniques clause** : au-delà des territoires déjà couverts par un guichet unique clause sociale, MDE, PLIE ou collectivité territoriale, nous préconisons de réaliser une cartographie, sur la base du cahier des charges national, de sorte à identifier tous les organismes autres que les MDE et les PLIE qui seraient en mesure de porter un ou des postes de facilitateurs. Cette cartographie pourrait être réalisée par un

groupe de pilotage qui soit le reflet des gouvernances territoriales, composé donc de l'Etat, Direccte, des Collectivités territoriales, région, département et intercommunalités et/ou élus présidents de PLIE et de MDE.

Nous ne souhaitons pas que les structures soient choisies sur la base d'appel à projets comme le font d'ores et déjà certaines Direccte.

A notre sens, il ne peut y avoir, en conséquences, que deux situations différentes sur les territoires où il n'y aurait aucun PLIE ni aucune MDE et donc pas de possibilité de postes de facilitateurs :

. Soit on demande aux MDE et/ou PLIE voisins des territoires non pourvus concernés, d'étendre leur périmètre d'action avec l'accord de leur gouvernance, pour que le service d'un ou plusieurs facilitateurs puisse s'exercer sur ces territoires ;

. Soit le comité de pilotage quadri partite recense toutes les structures qui pourraient exercer ce métier sur la base du cahier des charges, cela sans appel à projets, et détermine ainsi celles qui répondraient en toute objectivité aux caractéristiques définies par le cahier des charges.

Nous pensons que cette organisation serait de nature à assurer un meilleur développement de la clause sur les territoires.

- 4. Représentation régionale des Facilitateurs : Afin de répondre à la fois à la régionalisation des services achats de l'Etat, et aux préoccupations de donneurs d'ordres nationaux, le rôle et la nécessité de conforter les représentations régionales des Facilitateurs nous semble à mettre en exergue, notamment afin qu'ils puissent être les interlocuteurs des SGAR sur les plateformes régionales des achats.

Cette fonction de représentation régionale, exercée sous l'autorité du Président et du Directeur de la structure portant le poste du représentant régional Facilitateur, est aujourd'hui exclusivement prise en charge sur la base du volontariat, sans qu'aucun moyen spécifique n'y soit donc alloué.

- 5. Animation nationale

Enfin, nous souhaiterions que le pilotage national de la clause sociale d'insertion et d'emploi soit organisée par une gouvernance composée de l'Etat et de notre association. Elle pourrait en assurer aussi le secrétariat. Un comité de pilotage pourrait associer les partenaires concernés, associations ARF, ADF, les réseaux de l'IAE. L'animation et le portage pour une extension de la clause et un plus grand professionnalisme des structures et des facilitateurs ont été menés par notre association depuis près de 10 ans, avec pour seule aide extérieure en dehors des moyens propres de l'association, des financements FSE au nom d'une Assistance Technique, avec je crois, des résultats relativement positifs, vous l'avez je crois constater au cours de votre mission,

Il serait donc nécessaire que notre association puisse bénéficier de moyens complémentaires pour développer l'animation nationale et pour pouvoir répondre, également, avec satisfaction aux donneurs d'ordre nationaux.

Nous pensons que l'ensemble de ces propositions sont à même de permettre un déploiement effectif et harmonieux des clauses sociales dans la commande publique en France.

Nous vous remercions de votre prise en compte et demeurons à votre disposition pour toutes précisions.

Bien cordialement,

Marie-Pierre Establie d'Argencé
Déléguée Générale