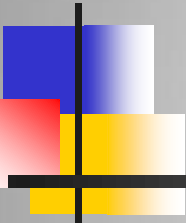


Les clauses sociales dans les marchés publics: Un levier pour l'Emploi



Journée Technique du PNRLAT

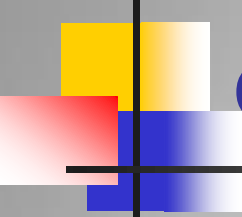
JEUDI 24 SEPTEMBRE 2015 BOURGUEUIL

Didier OBLE Consultant

L'histoire des clauses sociales dans les Marchés Publics

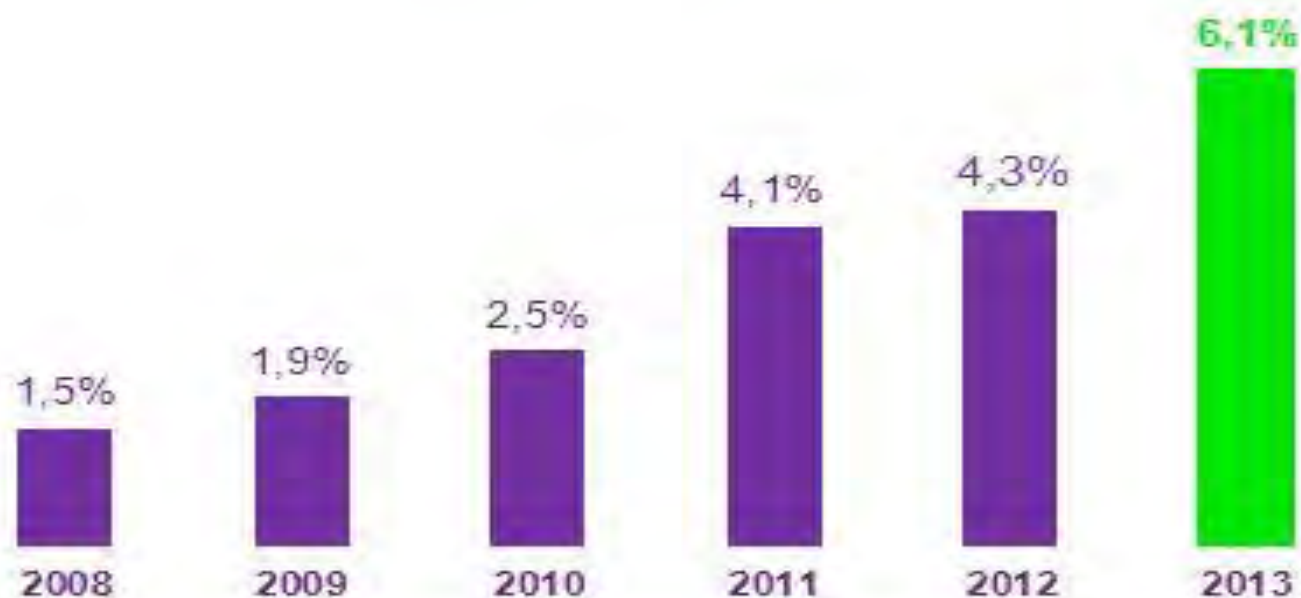


- **93 et 95 : LES CIRCULAIRES ET LEURS AVATARS**
- **2001 : LE NOUVEAU CODE DES MARCHES PUBLICS ET SON EVOLUTION JUSQU'EN 2006**
- **2003 : LOI 2003/710 (CHARTRE A .N.R.U)**
- **2004 : DIRECTIVE EUROPEENNE 2004/18/CE**
- **2007 : GUIDE DE L'OBSERVATOIRE ECONOMIQUE DE L'ACHAT PUBLIC**
- **2007 : MISE EN ŒUVRE EFFECTIVES DE CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHES DE L'ETAT**
- **2008 : L'ETAT EXEMPLAIRE**
- **25 Mars 2013 : DECISION DU CONSEIL D'ETAT**



QUELQUES CHIFFRES

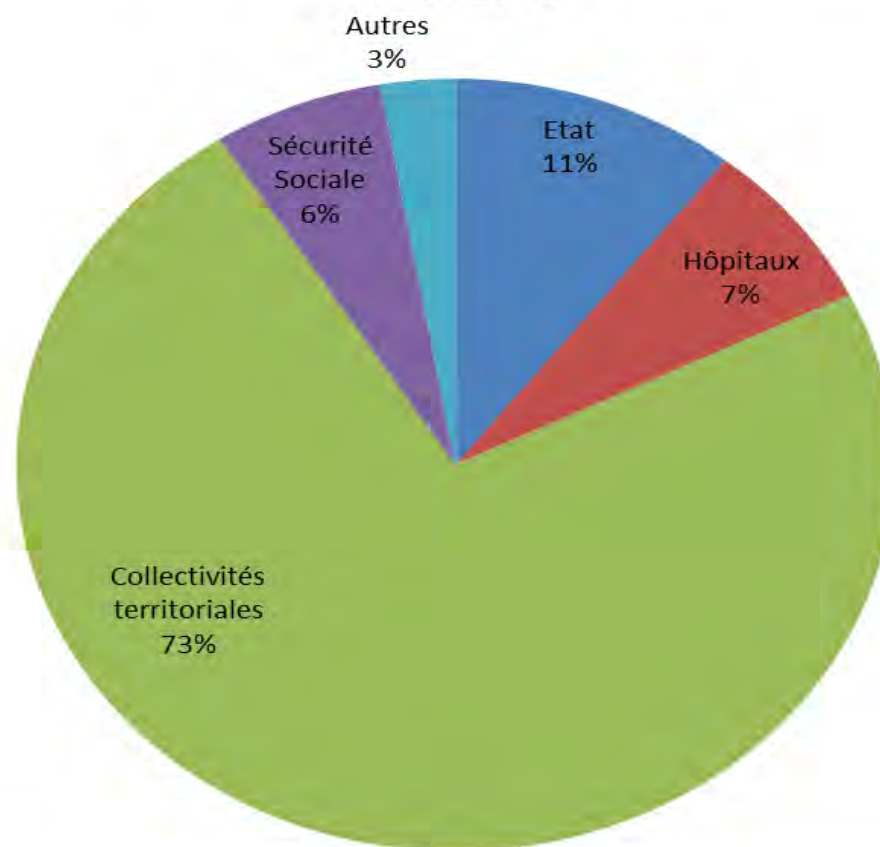
Part des marchés publics > 90 000 euros HT intégrant une clause sociale d'après l'OEAP



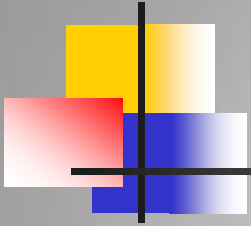
SOCIALEMENT
RESPONSABLE.org

QUELQUES CHIFFRES

Répartition des marchés par type de donneurs d'ordres



La clause sociale dans son contexte



➤ Le Développement Durable

Rapport Bruntland (1987) : « C'est un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »

➤ La Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE)

Définition U.E. : « L'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et à leurs relations avec toutes les parties prenantes internes ou externes et ce, afin de satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables et d'investir dans le capital humain et l'environnement »

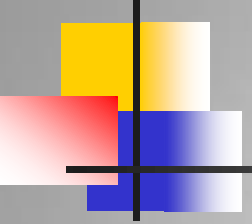
➤ Agenda 21

Le dispositif Insertion Professionnelle est intégré à l'agenda 21 des collectivités en tant qu'effet levier sur leurs cocontractants

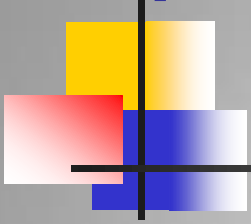
➤ Art 13 de la loi ESS

« Dans chaque région est conclue une convention..... . Cette convention vise à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés »

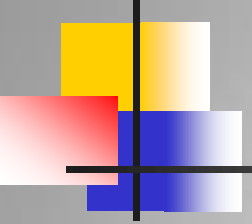
Les enjeux Politiques de la clause d'insertion dans la commande publique

- 
- **Générer un volume de travail dédié à l'insertion , la Commande Publique = 16 % PIB**
 - **Répondre à une attente sociale , chômage, difficulté d'accès à l'emploi pour certaines catégories de personnes**
 - **Manque de débouchés aux filières insertion, répondre à un besoin économique**
 - **Secteurs économiques en tension sur la main d'œuvre**
 - **Répondre à une politique de l'emploi local**
 - **Prendre en compte les besoins du Territoire en termes d'emploi, de développement économique**

Utiliser la clause d'insertion professionnelle pour donner du sens à la commande publique, c'est :



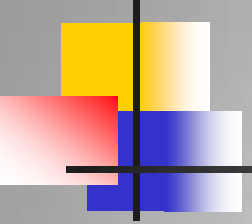
- **Organiser le rapprochement offres /demande sur les secteurs en tensions en permettant aux personnes éloignées de l'emploi de répondre aux besoins des entreprises à partir des marchés publics,**
- **Renforcer les acteurs de l'insertion par l'activité économique dans leur rôle d'accompagnement à l'emploi, de sas entre les personnes en insertion et les entreprises, tout en permettant leur développement,**
- **Développer des solidarités à partir de l'aménagement du territoire en faisant en sorte que les travaux, donc les marchés, bénéficient aux habitants,**
- **Participer aux nouvelles ambitions économiques du territoire en considérant l'emploi à la fois comme facteur et comme résultat du développement économique.**



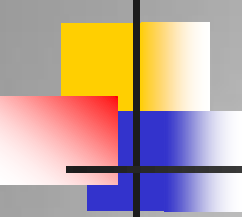
Un dispositif en Evolution Permanente

- **PREMIERE PHASE** : un dispositif fondé sur l'article 14 du code des marchés publics
- **SECONDE PHASE** : Utilisation cumulée Art. 14 et 53 CMP : mettre l'accent sur la qualité des offres d'insertion
- **La définition du contenu du critère des performances en matière d'insertion professionnelle**
- **Pondération des critères et sous critères**

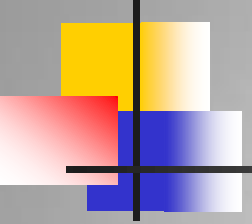
Des orientations stratégiques en matière d'emploi et d'insertion

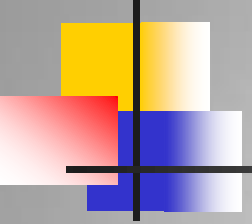
- 
- **Soutenir l'insertion par l'activité économique : L'offre de mise en situation de travail pour dynamiser les parcours d'accès à l'emploi**
 - **Faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi sur le territoire .**
 - **Renforcer les perspectives d'emploi des jeunes .**
 - **Lutter contre les discriminations ; une condition de développement durable de l'emploi.**
 - **Consolider la croissance de l'économie sociale et solidaire: la reconnaissance d'un apport durable au développement territorial**

Les enjeux opérationnels

- 
-
- **Mobiliser autrement les titulaires des marchés**
 - **Objectif fixé aux entreprises = permettre aux bénéficiaires d'acquérir une expérience réelle (savoirs-être et savoirs-faire)**
 - **Reconnaître les entreprises qui s'investissent dans la réalisation de la clause (volume et qualité)**
 - **Favoriser et développer la coopération entre les acteurs de l'insertion et les entreprises**
 - **S'assurer que les bénéficiaires construisent un parcours d'insertion efficace vers l'emploi pérenne**
 - **Efficacité sociale et économique de l'action d'insertion**

Les pré-requis de l'introduction de clauses d'insertion dans les M.P.

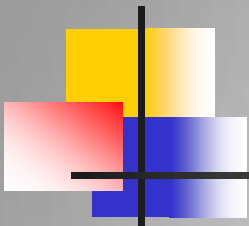
- 
- **Une volonté politique ferme**
 - **Concertation préalable avec les entreprises / pragmatisme**
 - **Clarté du cahier des charges sur les objectifs poursuivis en matière d'insertion ainsi que le rôle attendu de l'entreprise**
 - **Faciliter les réponses sur les performances en matière d'insertion (cadre de réponse pré-formaté, accompagnement des entreprises).**
 - **Mobilisation des opérateurs d'insertion**



Levée des freins

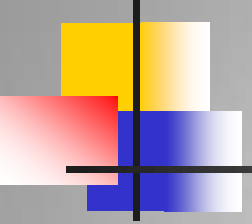
- **Au regard des expériences du territoire National, pas d'augmentation des infructueux ou de surcoûts liés à l'insertion**
- **Après période de mise en route côté entreprise, très vite les habitudes se prennent pour renseigner les pièces du marché (annexe AE)**
- **Souhait des entreprises de ne pas subir une course au volume => démarche axée sur la qualité acceptée et intégrée**

Facteurs clés de succès

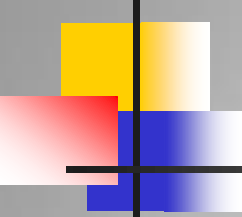


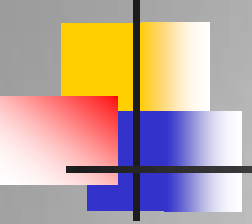
- **Faire valider le principe de mise en œuvre**
(décision politique et convention pour la mise en œuvre)
- **Identifier les opérations permettant la promotion de l'emploi et de l'insertion**
(choix des marchés selon des critères déterminés)
- **Repérer les publics potentiellement bénéficiaires de l'opération**
(diagnostic local en associant les partenaires)
- **Aider à la rédaction du dossier d'appel d'offres**
(choix de la procédure et du taux d'exigence)

Facteurs clés de succès

- 
-
- **Informer les entreprises candidates (éventuellement) (attention à la neutralité)**
 - **Mettre au point la réalisation de l'engagement d'insertion du titulaire (rappel des diverses formes d'embauches et présentation des mesures d'aide à l'emploi)**
 - **Suivre et évaluer l'action de promotion de l'emploi et de l'insertion (restitution aux maîtres d'ouvrage)**
 - **Communiquer tout au long de la réalisation de l'opération**

Les domaines « porteurs » :

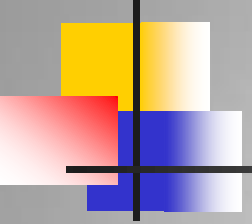
- 
-
- **Bâtiment (construction, réhabilitation, maintenance, entretien)**
 - **Travaux publics (voirie, assainissement)**
 - **Espaces verts (réalisation, entretien)**
 - **Propreté (collecte et tri des déchets, nettoyage des locaux)**
 - **Réparation et maintenance de matériels**
 - **Services (blanchisserie, distribution, restauration, aide à la personne).**
 - **ETC.....**



Les publics cibles

- **Bénéficiaires du RSA**
- **Demandeurs d'emploi depuis plus d'un 1 en continu ou 2 ans en chômage récurrent**
- **Jeunes peu ou pas qualifiés ou n'ayant jamais travaillé**
- **Personne en situation de handicap et reconnues COTOREP**

Une attention particulière sera portée sur les publics des quartiers prioritaires

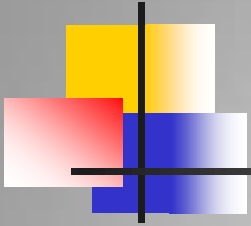


Dimensionnement de l'insertion

Des exigences selon :

- La technicité des lots
- Le marché de l'emploi
- Le type d'opération

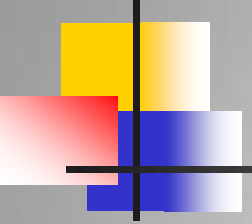
Les modalités de réponses des entreprises



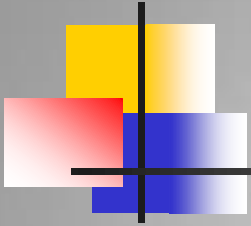
Les actions des entreprises peuvent prendre diverses formes :

- **Soit des embauches directes au sein des entreprises (CDD, CDI, CDI durée de chantier, Contrat de Professionnalisation),**
- **Soit une sous-traitance à une entreprise d'insertion,**
- **Soit la mise à l'emploi de personnes au travers d'une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion,**
- **Soit la mobilisation d'un GEIQ BTP,**
- **Soit l'utilisation du contrat d'apprentissage (12 premiers mois)**

La prise en compte de la crise économique

- 
- **Conflit potentiel entre l'obligation de recourir à une main d'œuvre extérieure que génère la clause d'insertion et la situation économique de l'entreprise**
 - **Ce conflit concerne deux cas prévus par le Code du Travail = le chômage partiel et le licenciement économique (priorité de réembauchage)**
 - 1^{ère} conséquence : établir objectivement la situation de l'entreprise en s'appuyant sur les documents remis à la DIRECCTE (chômage partiel) ou bien aux salariés (licenciement éco)**
 - 2^e conséquence : rendre la clause d'insertion suspensive prorata temporis / durée d'applications de ces mesures**
 - Ne pas abandonner l'objectif d'insertion en période de crise mais le rendre compatible avec les difficultés les plus graves**

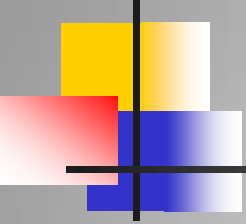
Une offre de service



Un Partenariat avec :

- **Mission locale**
- **CAP Emploi**
- **POLE EMPLOI**
- **Villes ou Communautés de Communes agglomérations**
- **Conseil Général**
- **Conseil Régional**
- **Etat (DIRECCTE et Politique de la Ville)**
- **Maison de l'Emploi et PLIE**
- **mais aussi les acteurs de l'insertion par l'activité économique : E.I, GEIQ, ETTI, AI, ...**

Rôle des acteurs



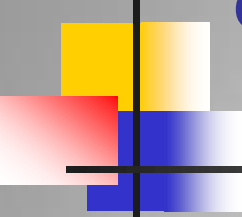
Rôle des entreprises :

- Transmettre une réelle expérience professionnelle : accueillir, former à l'exécution des tâches confiées, suivre la bonne exécution, faire progresser
- Faire progresser les bénéficiaires par une évaluation régulière et un encadrement opérationnel
- Rôle d'alerte en cas de difficultés y compris dans le domaine social

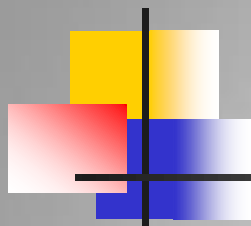
Rôle des opérateurs d'insertion

- Identification et préparation des publics
- Suivi social en cours d'exécution
- Participation à l'évaluation socio-professionnelle et au contrôle d'exécution
- Poursuite du parcours d'insertion après l'exécution (bilan...)

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) :

- 
-
- Les ACI (associations et chantiers d'insertion) et ateliers de CHRS
 - Les AI (associations intermédiaires) et les régies de quartier
 - Les EI (entreprises d'insertion) et les ETTI (travail temporaire d'insertion)
 - Les GEIQ (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification).

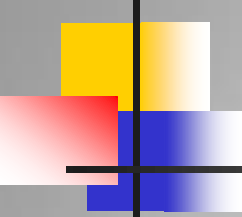
L'évaluation du dispositif



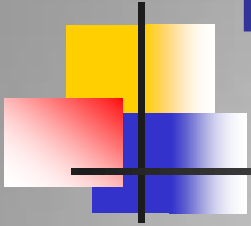
Un suivi Mensuel

- **Contrôle mensuel du respect des modalités d'insertion et de l'exécution des heures d'insertion (réunion de chantier...) à partir d'une fiche**
- **Lien avec les structures d'insertion dont relèvent les bénéficiaires (suivi qualitatif) à partir de fiches**
- **Bilan global lors de la réception des travaux/des prestations**
- **Le cas échéant, pénalités financières**

La crédibilité du dispositif

- 
-
- **Public disponible**
 - **Offre de service aux entreprises via le Facilitateur et acteurs de l'insertion**
 - **Suivi mensuel**
 - **Concertation avec fédérations professionnelles locales**
 - **Partager les résultats**
 - **Application de pénalités en cas de non atteinte du minimum horaire**

Deux conditions impératives pour la réussite :



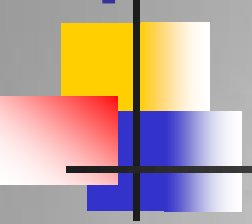
➤ « Visibilité » des structures de l'IAE

- connues au plan local, ...mais aussi des acheteurs nationaux ou régionaux
- à référencer dans un site internet spécifique, à l'usage des acheteurs publics et des entreprises soumissionnaires, donnant toutes informations utiles

➤ Existence d'un « facilitateur » territorial chargé

- d'aider à la définition adaptée de la clause en fonction des réalités locales
- de repérer les personnes potentiellement concernées, en liaison avec le service public de l'emploi local et les structures d'insertion
- de proposer aux entreprises leur embauche ou leur mise à disposition
- de mettre en relation l'ensemble des partenaires
- de suivre la bonne exécution des engagements des entreprises, mais aussi des personnes bénéficiaires, pour le compte de l'acheteur public.

Les modalités de mise en œuvre de l'insertion professionnelle dans la Commande Publique



Nécessité d'une ingénierie

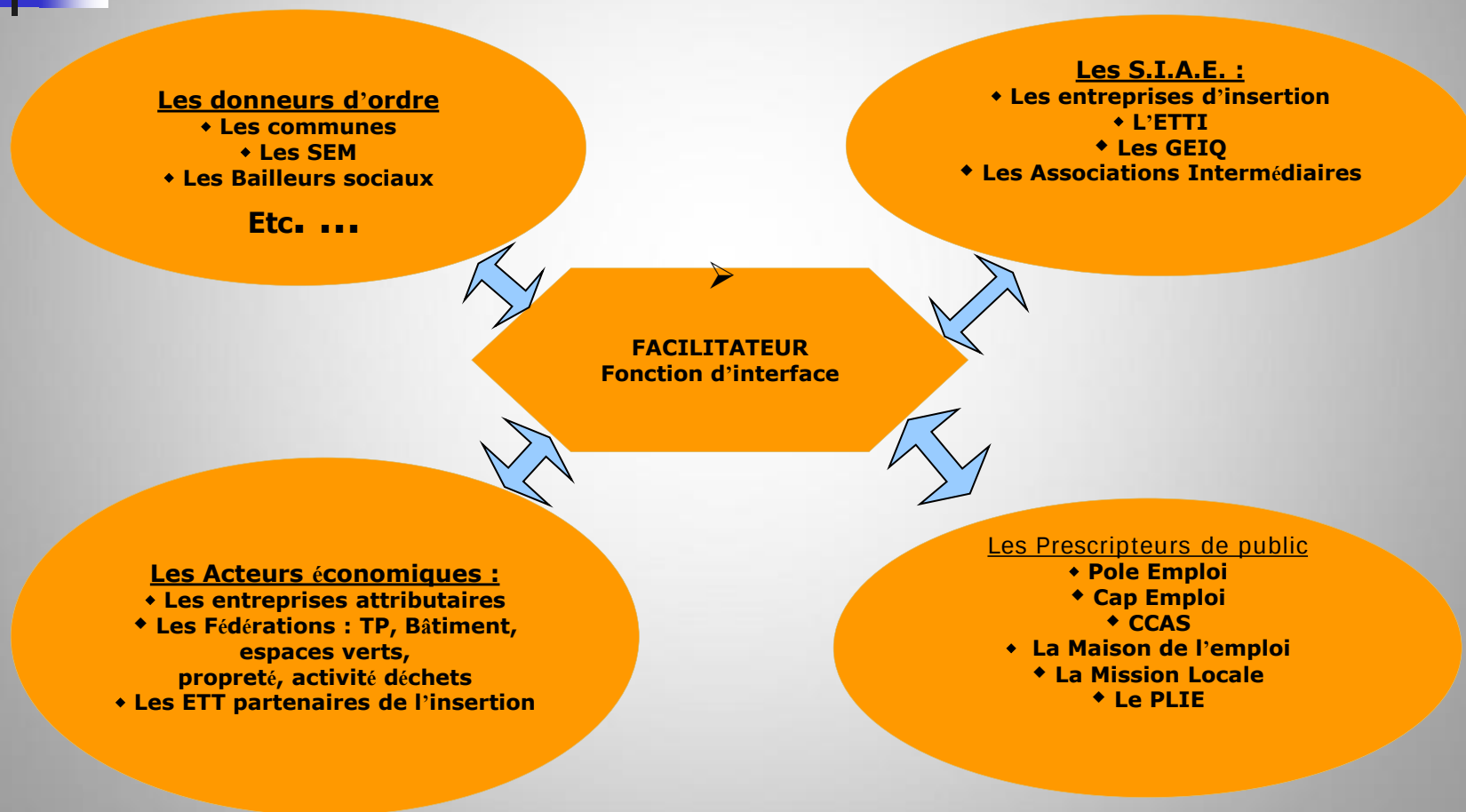
- Mobiliser les opérateurs de l'insertion (recrutement, préparation des publics en amont, suivi...)
- Mobiliser les donneurs d'ordre (élus et directions opérationnelles) pour intégrer la démarche (enjeu = unicité du dispositif sur un territoire)
- Dimensionner l'action d'insertion propre à chaque marché concerné
- Accompagner et suivre les entreprises
- Evaluer les résultats

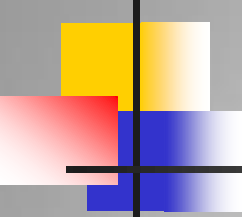


Le facilitateur

Rôle du Facilitateur .Insertion

La gestion du partenariat par le facilitateur

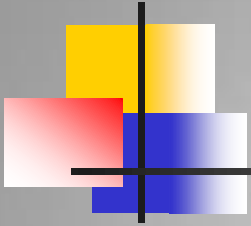




Principales missions du facilitateur:

- **Prospection auprès des services et donneurs d'ordre pour l'intégration des clauses et la levée de marchés d'insertion**
- **Dimensionnement du volume d'heures dans les marchés réservés à l'insertion**
- **Assistance rédaction DCE et analyse des offres**
- **Assistance aux entreprises en phase offres et mise en œuvre de la clause**
- **Interface entre les opérateurs de l'insertion et les entreprises (préparation des publics, difficultés d'exécution)**
- **Contrôle de l'exécution de la clause d'insertion et des marchés d'insertion**
- **Evaluation du dispositif**

Le cadre juridique de l'insertion professionnelle dans la commande publique

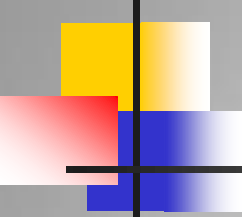


Capacité à faire = confirmée

Réglementations et jurisprudences françaises comme européennes
Quelques limites telles que le caractère non discriminatoire des conditions d'exécution

Outils juridiques	Conditions d'exécution	Marché d'insertion professionnelle	Marchés réservés	Critère de performance des offres
Code des Marchés Publics	Art 14	Art 30	Art 15	Art 53

LES CLAUSES DU CODE DES MARCHES PUBLICS FRANCAIS

- 
- **Article 5 : obligation de se poser la question d'inclure (ou non) des clauses éco et/ou socialement responsables = à justifier**
 - **Article 10 : obligation de justifier si choix de ne pas allouer**
 - **Article 14 : impose aux entreprises retenues une obligation d'exécution (fonction de la prestation : durée, montant, technicité ...)**

Aucun risque particulier pour l'entité adjudicatrice (vérifier au préalable si offre d'insertion accessible et niveau d'exigence raisonnable).

- **Article 15 : lot(s) ou marché(s) réservés aux personnes handicapées**

Vient en déduction de la taxe au FIPHFP (fonds d'insertion des handicapés)

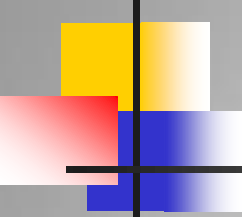
- **Article 30 : procédure adaptée (marché « négocié ») pour les marchés qui ont pour réel objet l'insertion (la prestation est une action d'insertion, même si actions - support de services ou travaux).**

Condition de compétence du pouvoir adjudicateur

- **Article 53.1 : critère de sélection (mais => lien avec objet du marché)**

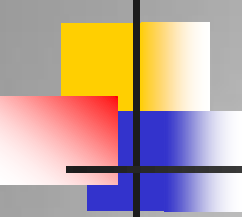
A n'utiliser, le cas échéant, qu'en appui sur l'article 14 et (appréciation de la qualité de l'action d'insertion).

Art 15 DECLINAISON DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE



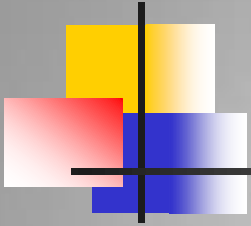
«Il convient de prévoir que les États membres puissent réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés publics à de tels ateliers ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés »

Art 30 DU CODE DES MARCHES PUBLICS FRANCAIS



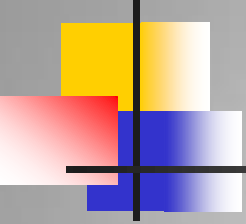
Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 (insertion et qualification professionnelle) peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une **procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28.**

Art 53 DU CODE DES MARCHES PUBLICS FRANCAIS



Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notammentles performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté,

Art 53 DECLINAISON DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE



« un pouvoir adjudicateur peut utiliser des critères visant à la satisfaction d'exigences sociales répondant notamment aux besoins - définis dans les spécifications du marché - propres à des catégories de population particulièrement défavorisées »

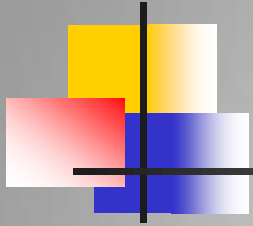
Conseil d'Etat 25 mars 2013 : « le pouvoir adjudicateur peut légalement apprécier les offres au regard du critère d'insertion professionnelle dès lors que ce critère n'est pas discriminatoire et permet d'apprécier objectivement les offres »

Les conditions d'usage d'un critère d'attribution

Conseil d'Etat 25 mars 2013 :

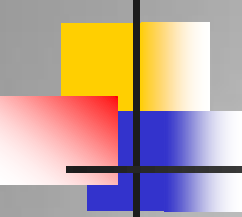
-  le « critère de performance en matière d'insertion professionnelle est en rapport avec l'objet du marché si celui-ci est susceptible d'être exécuté au moins en partie par du personnel engagé dans une démarche d'insertion »
-  Ce critère peut être utilisé en complément d'une clause d'exécution fondée sur l'article 14. Ce montage est recommandé car il permet de cadrer les modalités d'exécution de la clause d'insertion (public, heures, modalités de suivi...)
-  Mais il peut être utilisé également de manière autonome

Les conditions d'usage d'un critère d'attribution



Conseil d'Etat 25 mars 2013 :

-  Les éléments d'appréciation permettant de juger de la performance des offres en matière d'insertion peuvent (au vu de ce jugement) tenir compte des modalités d'accueil et d'intégration des bénéficiaires, la qualité du tutorat, la progression et la formation des bénéficiaires.
-  Cette performance peut également être appréciée en termes quantitatifs – le nombre d'heures – mais une approche qualitative de l'action d'insertion est préférable. La dimension quantitative doit donc être en tout état de cause limitée.



Art 53 du CMP : La combinaison

14/53 CMP

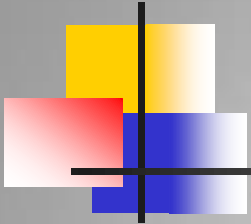
Le lien avec l'objet du marché :

- L'action d'insertion professionnelle est posée comme une condition d'exécution et un objet accessoire du marché de travaux ou de services, ce fait, justifie que l'on mesure la qualité des offres quant à la mise en œuvre de cette condition d'exécution

L'obligation de l'entreprise de satisfaire à une condition d'exécution liée à l'insertion professionnelle qui constitue l'accessoire :

- L'entreprise doit mettre en œuvre une méthode de transmission des savoirs = permettre aux bénéficiaires d'acquérir une réelle expérience professionnelle
- L'entreprise doit mettre en œuvre un volume minimum
- L'entreprise doit évaluer l'action et les bénéficiaires en fin de marché

Art 53 du CMP 1ère problématique **juridique**

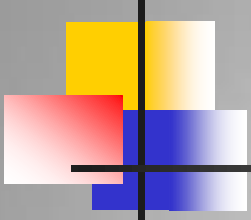


La mesure effective de la performance des offres en matière d'insertion :

- + - Nécessité de détailler les sous-critères qui vont permettre d'analyser les offres sur ses modalités de mise en œuvre de la condition d'exécution**
- + - 1^{er} : Qualité du tutorat : comment l'entreprise transmet l'expérience professionnelle**
- + - 2^e : Qualité de l'accompagnement social : comment l'entreprise joue son rôle d'alerte en lien avec les opérateurs de l'insertion qui réalise effectivement le suivi social**
- + - 3^e : Niveau de qualification pouvant être acquis par les bénéficiaires en fin de marché : vérifier qu'il y a réellement transmission d'une expérience professionnelle par l'examen des tâches confiées**
- + - 4^e : volume supplémentaire sur lequel l'entreprise s'engage (le cas échéant) en plus du minimum contractuel**

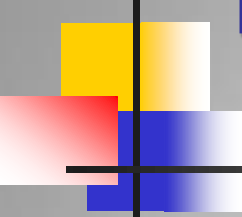
ART 53 du CMP 1ère problématique

juridique



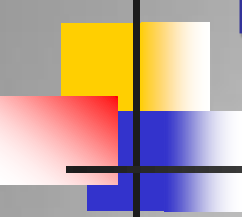
La pondération du critère de la performance des offres en matière d'insertion :

- La pondération de ce critère = lui assurer un poids suffisant et conforme au fait que l'insertion constitue une condition accessoire à l'objet du marché
- Pondération à hauteur de 15 % environ
- La pondération détaillée par sous critère doit privilégier les critères qualité du tutorat, la qualité des formations dispensées, la qualité de l'accompagnement social par rapport aux autres



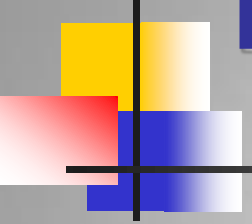
Le cadre juridique du Code des Marchés

- **Une inscription dans le DCE**
- **Dans l'avis à publicité**
- **Dans le règlement de consultation (RC)**
- **Dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP)**
- **Accessoirement, dans l'acte d'engagement (AE).**



Le cadre juridique du Code des Marchés

- **Dans l'avis de publicité: indiquer les articles auxquels le marché est assujetti**
- **Dans le RC, un rappel précisant que le marché est soumis à une contrainte en terme d'emploi**
- **Dans le CCAP, il est important de spécifier l'ensemble des contraintes:**
 - **Le nombre d'heures exigées par lot**
 - **Les pénalités en cas de non respect**
 - **La structure qui assure le contrôle**



Le cadre juridique du Code des Marchés

- **Dans l'acte d'engagement, il est conseillé d'y joindre une annexe concernant la démarche d'insertion et de promotion de l'emploi.**
- **Dans le cas de la mobilisation de l'art 53, la proposition du candidat fait partie intégrante de l'AE**