

## Mesure n°20

# Accélérer le déploiement des clauses sociales dans la commande publique et les achats privés

## OBJECTIFS

Afin d'atteindre les objectifs du Pacte d'Ambition, il est déterminant d'accélérer le déploiement des clauses sociales auprès des acheteurs publics (collectivités territoriales, administrations ou établissements publics) et de soutenir le développement des pratiques des entreprises en matière d'achats responsables et inclusifs.

Levier de développement essentiel de l'offre d'insertion au sein des entreprises sociales inclusives, ces stratégies d'achat contribuent également à renforcer la connaissance mutuelle et les coopérations entre acteurs de l'inclusion et entreprises classiques. Elles favorisent également le développement d'activités et de services ciblés dans les quartiers prioritaires et en milieu rural.

La commande publique responsable est composée d'une vaste gamme de dispositifs : marchés d'insertion, marchés avec clause sociale, marchés réservés à l'IAE, marchés classiques, allotissement, achats innovants. En 2018 l'Etat a réalisé 10% de ses achats en montant avec une clause sociale, très loin de l'objectif de 25% pour 2020., alors que les collectivités ont déjà dépassé cet objectif. C'est pourquoi l'objectif est de stimuler les clauses sociales afin d'atteindre cet objectif de 25% auprès de tous les donneurs d'ordre public, de promouvoir les bonnes pratiques dans la mise en œuvre des clauses sociales pour les adapter au mieux aux besoins des parcours, des structures d'insertion et des territoires, et enfin stimuler la croissance des achats responsables au sein des entreprises notamment dans le cadre de leur politique RSE.

### Impacts attendus

Développement du nombre et de la qualité des parcours mobilisés via la commande publique

### Vecteur juridique Règlementaire

### Mise en œuvre 2020

## PROPOSITIONS

### Action 1

## FAIRE DES CLAUSES D'INSERTION LA RÈGLE ET NON L'EXCEPTION

**Le cadre juridique de la commande publique responsable s'est étoffé et a été sécurisé ces dernières années. Cependant, la stagnation du nombre de marchés comportant une clause sociale et environnementale n'est pas un constat satisfaisant.**

Si l'Etat a fixé des objectifs ambitieux, ceux-ci peinent encore à être atteints, malgré les nombreux supports méthodologiques élaborés et diffusés.

Il est proposé de :

- **Rendre obligatoire la justification du non recours aux clauses sociales par l'Etat** pour tout marché dépassant un certain seuil de prestations horaires, en

priorisant les clauses « parcours insertion » en élaborant avec la Direction des achats de l'Etat (DAE) et la Direction des affaires juridiques une clause type « parcours insertion » à utiliser pour tous les achats de l'Etat.

- **Systématiser la prise en compte dans la notation des offres de la clause sociale pour les marchés comportant un critère de qualité** et

prendre en compte les résultats en matière d'achats inclusifs dans l'évaluation des services d'achats publics. Valoriser les démarches achats les plus innovantes ou les plus significatives en volume ou en valeur relative et publier annuellement un classement des services d'achats publics.

- **Obliger l'acheteur public à justifier de la prise en compte « des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale »** prévue dans l'article L.2111-1 du Code de la commande publique. Aujourd'hui l'interprétation de cette obligation est trop souple et n'impose pas à se justifier, le DAE pourrait imposer cette justification pour les achats de l'Etat.

### Action 2

## VALORISER L'EXPERTISE SPÉCIFIQUE DES SIAE POUR LA CONSTRUCTION DE PARCOURS

**Sur l'ensemble des clauses sociales, 45% sont réalisés par l'embauche directe ou le recours à l'intérim classique par les entreprises attributaires. L'IAE de son côté réalise 47% de ces clauses, au même étiage donc que les entreprises classiques.**

La clause sociale, souvent perçue à tort comme une clause IAE, est donc réalisée à part égale par les entreprises classiques et les SIAE.

L'instruction interministérielle DGEFP/SDPAE/DAE/CGET /2019/80 du 11 avril 2019 entend imposer des exigences qualitatives plus fortes à l'ensemble des entreprises qui remportent un marché avec clause

sociale d'insertion. S'il est indispensable que la clause sociale reste ouverte aux entreprises classiques, il faut pour autant objectiver que la prestation rendue entre les entreprises et les SIAE est différente. Une différenciation pourrait être établie entre des « clauses de recrutement » de publics prioritaires pour les entreprises classiques qui ont recours à l'embauche directe et au travail temporaire classique, et des « clauses de parcours d'insertion » mises en œuvre par les SIAE pour l'accompagnement socioprofessionnel, la formation et l'aide au retour à l'emploi pendant et au-delà de l'exécution du marché.

**Le développement de la clause sociale devrait demain prioriser les « clauses de parcours d'insertion » dans une ambition renforcée de qualité du parcours proposé à la personne.**

Il est proposé de :

- **Expertiser la possibilité d'appliquer les nouvelles conditions d'habilitation des publics de l'IAE** (combinaison de critères administratifs, BRSA, QPV, TH, Sénior, DELD...) pour l'embauche directe et le recours au travail temporaire classique.
- S'appuyer sur l'article 10 du décret du 25 mars 2016 pour **développer le recours au label social dans les marchés publics**, en particulier pour renforcer les exigences sociales à travers les conditions d'exécution du marché.

### Action 3

## EVALUER L'IMPACT DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES SOCIALES

**L'évaluation de la mise en œuvre des clauses sociales se limite dans la majorité des cas à l'exécution ou non du nombre d'heures d'insertion prévues dans le marché. Mais celui-ci ne peut à lui-seul représenter la qualité des parcours ou le bénéfice sur le retour à l'emploi des personnes concernées. Or l'objectif des clauses sociales est bien d'accompagner vers l'emploi pérenne, et ne se limite pas à une politique du chiffre.**

Plusieurs textes incitent les acheteurs à évaluer plus finement l'impact des dispositions sociales incluses dans leurs marchés. Cependant la pratique reste marginale, et impossible à capitaliser. Le rapport IGAS sur l'Evaluation de l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés publics de 2015 faisait le constat d'un « suivi statistique pauvre qui ne favorise pas le pilotage de la politique d'insertion des bénéficiaires au moyen de clauses sociales ».

Il est proposé de :

- Encourager les administrations, les établissements publics et les collectivités à **définir leurs objectifs en matière d'insertion dans la commande publique** et à publier régulièrement les résultats et progrès obtenus pour valoriser les meilleures pratiques des acheteurs publics.
- **Systématiser la production d'un bilan quantitatif et qualitatif de la clause sociale par l'entreprise attributaire**, et prévoir des pénalités financières substantielles (au moins 10% du montant du marché attribué) en cas de non-production à la livraison du chantier.

- Indexer ces bilans sur une plateforme web accessible à tous.
- Intégrer, dans l'évolution du système d'information de suivi de la commande publique porté par l'OECP le **nombre d'heures de travail mobilisées** sur la clause d'insertion par salarié, afin d'inciter à la construction de parcours plus longs et plus qualifiants et le pourcentage de marchés attribués en propre ou en co-traitance à des structures d'insertion.

#### Action 4

### SENSIBILISER ET FORMER LES TECHNICIENS ET ÉLUS SUR LES DISPOSITIFS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

- Assurer aux techniciens et élus un **« bagage minimum » de connaissance sur la commande publique** locale et sur l'IAE via l'Académie de l'Inclusion, en partenariat avec la DAE et les représentants des collectivités, et via les programmes de formation du CNFPT et de l'INET (formation des fonctionnaires).
- Réaffirmer la priorité à la **performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté** dans les différents guides publiés sur la commande publique.
- Rendre progressivement obligatoire la présence d'au moins un **acheteur « certifié clauses sociales » au sein de tout service d'achat public**.

#### Action 5

### FAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE UN LEVIER PRIORITAIRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

**Les achats publics socialement responsables sont un puissant levier du développement économique et de l'emploi local et permettent une action particulièrement ciblée dans les quartiers prioritaires et les territoires ruraux les plus fragiles.**

De nombreuses collectivités locales ont développé des pratiques vertueuses en la matière pour permettre l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi qu'il convient de promouvoir et généraliser

- Encourager les démarches de **sourcing inversé des directions d'achats publics** visant à identifier de façon proactive les offres de produits et de services proposés par les acteurs de l'IAE correspondant aux familles d'achat et aux appels d'offre envisagés afin de mieux cibler la mise en place de clauses sociales et de mieux choisir les modalités (allotissements, marchés réservés, etc.). Ces démarches permettront par ailleurs d'organiser la mise en relation de l'ensemble des acteurs de manière régulière et anticipée par rapport à la passation de marché, comme recommandé par l'instruction interministérielle.
- Privilégier les **marchés d'insertion et de qualification socio-professionnelle pour orienter l'activité profitant aux territoires en difficulté et à leurs habitants**. Faciliter l'accès et les réponses des SIAE et des régies de quartier quand il s'agit d'une opération sur leur territoire d'intervention.

- Développer le recours aux **« marchés réservés »** notamment une utilisant la possibilité des échanges préalable pour élaborer les modalités de leur mise en œuvre.
- Prévoir des **actions de sensibilisation, de promotion et de formation au niveau local** sur la commande publique et favoriser les rencontres entre les acheteurs publics et les entreprises sociales inclusives du territoire.
- S'appuyer sur les **contrats de ville comme outil privilégié** d'affichage et de pilotage de la commande publique au service des quartiers prioritaires.
- Systématiser la consécration d'un **poste dédié à la commande publique responsable** dans les projets tels que les JO 2024 ou le Grand Paris par exemple.
- Mobiliser les **conseils régionaux pour l'inclusion dans l'emploi et leur déclinaison au niveau territorial** pour stimuler l'ensemble de ces pratiques et engagements pour développer le recours aux clauses sociales dans les marchés sur leur territoire.

#### Action 6

### MOBILISER L'IAE SUR LES ACHATS INNOVANTS INTRODUITS DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

**Le décret n 2018-1225 du 24 décembre 2018 prévoit une mesure expérimentale pour une durée de trois ans permettant de déroger aux obligations de publication et de mise en concurrence pour les achats innovants de moins de 100 000 € HT. L'objectif est**

**d'encourager, dans la commande publique, le recours à des procédés nouveaux.**

La mise en œuvre du parcours d'insertion pourrait être mise en valeur comme une **nouvelle méthode organisationnelle** et permettre, dans le cadre de cette expérimentation, aux acheteurs souhaitant développer les achats responsables mais sans être familiers des clauses d'insertion de passer des marchés négociés.

### **Action 7**

## **RENDRE PLUS ACCESSIBLE AUX ACHETEURS PUBLICS ET PRIVÉS L'OFFRE DE PRODUITS ET SERVICES INCLUSIFS SUR SON TERRITOIRE OU DANS SES DOMAINES D'ACHAT**

**Il existe d'ores et déjà de nombreux annuaires, rencontres et forum d'achats responsables et inclusifs qu'il convient de soutenir plus fortement.**

Il est prévu, par ailleurs, dans le cadre des fonctionnalités de la Plateforme de l'inclusion, de déployer à terme une **place de marchés exhaustive de l'offre** des entreprises sociales inclusives (IAE, handicap...).

### **Action 8**

## **ACCOMPAGNER LES CLAUSES SOCIALES PRIVÉES ET LES RECRUTEMENTS INCLUSIFS**

**Comme il existe des clauses sociales dans la commande publique, certaines entreprises de droit commun peuvent prévoir des clauses sociales dans les marchés privés. Cette forme d'achats inclusifs peut, par exemple, correspondre à des engagements de responsabilité sociale des entreprises. Cela peut également être une façon de s'engager dans le cadre du plan de mobilisation des entreprises dans le cadre de La France Une chance.**

En matière d'achats inclusifs, l'Oréal a par exemple créé en 2010 « Solidarity Sourcing », un programme d'achats solidaires afin de faire travailler des personnes généralement exclues du marché du travail, en permettant à des entreprises qui ont un accès plus complexe aux grands donneurs d'ordre, de devenir des fournisseurs comme les autres. Le programme concerne notamment les producteurs du commerce équitable, les entreprises adaptées handicap ou les structures d'insertion.

En matière de recrutements inclusifs, Zara France a créé un programme d'insertion des jeunes des quartiers prioritaires de la ville depuis 11 ans, qui n'est pas anecdotique dans la politique du personnel de l'entreprise, étant donné que 10% des effectifs à temps complet parisiens sont issus de ce programme.

### **Action 9**

## **CONDUIRE UNE MISSION DÉDIÉE AU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET PRIVÉE POUR RENDRE LES ACHATS PLUS INCLUSIFS**

**A la demande de la Ministre du Travail, le Conseil de l'Inclusion dans l'Emploi proposera un plan d'action plus détaillé pour assurer le développement des achats inclusifs.**

La mission veillera en particulier à **maximiser l'impact des clauses sociales prévues dans le cadre des Grands Projets** tel que le Grand Paris ou la préparation des Jeux Olympiques 2024.