

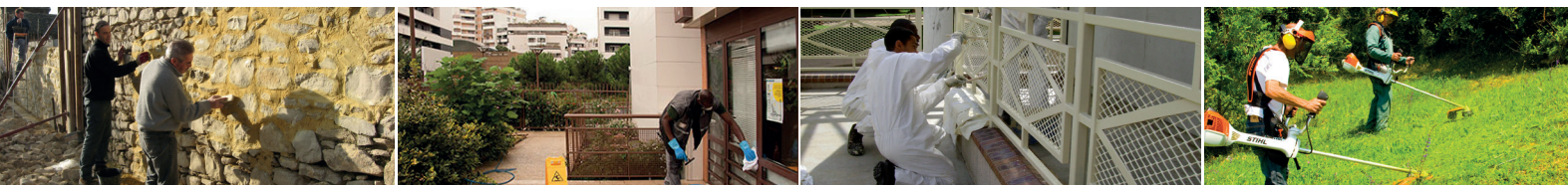


Mémo d'utilisation

MIS À JOUR
DU NOUVEAU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

DÉCEMBRE 2019

La commande publique, levier pour l'emploi et la cohésion sociale



ÉDITIONS DU CNLRQ



Mémo d'utilisation

MIS À JOUR

DU NOUVEAU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

DÉCEMBRE 2019

La commande publique,
levier pour l'emploi
et la cohésion sociale

ÉDITIONS DU CNLRQ

SOMMAIRE

1.	Les marchés publics dans le projet des Régies de Quartier et des Régies de Territoire	p. 6
2.	Les possibilités offertes par le Code de la commande publique	p. 8
	• Dispositions générales pour une commande publique responsable	p. 10
	• Les outils orientés vers des objectifs sociaux pour la commande publique	p. 12
	• Synthèse des dispositifs et tableau de concordance des textes	p. 16
	• Seuils applicables aux différents types de marchés (au 01/01/2020)	p. 17
3.	Recommandations pour renforcer l'impact social et local de la commande publique	p. 18
	• Définir les besoins	p. 18
	• Définir l'objet du marché	p. 18
	• Choisir les bons outils à disposition	p. 19
4.	Fiches repères	p. 20
	• 1- Privilégier les marchés d'insertion et de qualification socio-professionnelle	p. 20
	• 2- Allotir les marchés pour favoriser les réponses de proximité	p. 22
	• 3- Améliorer la qualité des clauses sociales	p. 24
	• 4- Renforcer la dimension sociale des marchés réservés à l'IAE	p. 26
5.	Expériences et solutions sur les territoires	p. 28
	• Ville d'Arles - Régie de Quartier Regards	p. 28
	• Rodez Agglo Habitat - Régie de Territoire Grand Rodez, Progress	p. 29
6.	Points de vue de l'État, des collectivités locales et des bailleurs sociaux	p. 30
	• François-Antoine MARIANI - CGET	p. 30
	• Jean-Louis DUMONT - USH	p. 34
	• Nicolas PORTIER - AdCF	p. 36

La lutte contre toutes les formes d'exclusion appelle des réponses transversales et partenariales. C'est, depuis plus de 30 ans, le projet que s'assignent les Régies de Quartier et les Régies de Territoire en associant les habitants, placés au cœur du projet, les élus des collectivités, les organismes logeurs et les partenaires socio-économiques.

■ Sur leurs territoires, qui subissent les plus grandes difficultés sociales et économiques, les Régies de Quartier déploient un projet original qui permet d'apporter de nouvelles réponses aux besoins de services de proximité, d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle pour des personnes exclues du monde économique marchand. Les activités qu'elles développent conjuguent amélioration du cadre de vie, médiation, re-crédit du lien social et produisent des flux financiers qui sont redistribués sur leurs territoires, situés à 90% dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

■ La commande publique représente un levier considérable dont peuvent se saisir les acteurs du développement local, au premier rang desquels figurent les élus des collectivités. Aujourd'hui, les outils à disposition pour orienter et mettre en œuvre une politique d'achat socialement responsable

sont stabilisés et confortés. Nombre de collectivités territoriales, de bailleurs sociaux et autres organismes déploient des pratiques vertueuses dans ce domaine, parfois depuis plus d'une décennie.

■ Le contexte issu de la réforme de 2015-2016 et le nouveau Code de la Commande publique (CCP) incitent à une nouvelle ambition : élargir, intensifier, renforcer ses effets économiques et sociaux, tout en laissant place au pragmatisme des acteurs locaux dans la mise en œuvre des différentes possibilités.

■ Ce fascicule présente les principaux dispositifs permettant de valoriser les démarches sociales dans les marchés publics ainsi que les recommandations du CNLRQ.

■ Il propose une analyse et une grille de lecture pour un accès à la commande publique qui soit adapté au projet des Régies de Quartier et respectueux des réglementations. Fruit du travail d'un groupe d'experts du Réseau (directeurs, présidents, consultant spécialisé), il a pour vocation d'appuyer les acheteurs publics dans l'utilisation de ces possibilités et d'être un outil d'aide à la décision.

Clotilde BRÉAUD
Présidente du CNLRQ

1. LES MARCHÉS PUBLICS DANS LE PROJET RÉGIE DE QUARTIER, RÉGIE DE TERRITOIRE

UNE RÉGIE REGROUPE EN PARTENARIAT LES HABITANTS, LES ÉLUS DES COLLECTIVITÉS, LES BAILLEURS SOCIAUX POUR INTERVENIR ENSEMBLE DANS LA GESTION DE LEUR TERRITOIRE.

*Ses missions - **entretenir, embellir et veiller sur son territoire** - se traduisent par des activités économiques qui :*

- créent des emplois dont le produit est directement réinjecté sur les quartiers et territoires prioritaires, urbains et ruraux ;
- permettent une réappropriation des espaces publics par l'implication et la responsabilisation de tous ;
- favorisent des parcours d'insertion sociale et professionnelle pour les habitants les plus éloignés de l'emploi ;
- offrent de nouveaux services en réponse à des besoins non ou mal couverts.

Avec leurs partenaires publics et privés, les Régies coconstruisent et mettent en œuvre un ensemble de prestations techniques et sociales qui contribuent à l'amélioration du cadre de vie des habitants :

- Entretien des espaces extérieurs : voirie, espaces verts, mobilier urbain etc.
- Entretien des immeubles d'habitat social, locaux, appui aux activités des gardiens.
- Gestion des déchets, encombrants, économie circulaire etc.
- Second-œuvre de bâtiment, rénovation.
- Médiation, veille sociale et technique.
- Agriculture urbaine, alimentation durable.
- Services aux habitants.

L'INTERVENTION D'UNE RÉGIE EST FONDÉE SUR UN PRINCIPE DE PROXIMITÉ QUI PERMET :

- **une réponse fine et adaptée aux besoins des collectivités et des bailleurs** : souplesse d'intervention, disponibilité, connaissance des sites, polyvalence des équipes ;
- **un contact quotidien avec les habitants et les locataires** : veille, diagnostic continu, propositions d'amélioration du service, intermédiation, reconnaissance du travail des salariés ;
- **une capacité à repérer les besoins du territoire et à innover** : développement durable, participation des habitants, nouveaux services de proximité ;
- **un encadrement qualifié et un accompagnement socioprofessionnel dédié, à la fois individuel et collectif** ;
- **un cadre de travail de droit commun pour tous les salariés**, garanti par les dispositions de la Convention Collective de branche des Régies de Quartier.

LES MARCHÉS PUBLICS : UN LEVIER D' ACTIONS POUR LE PROJET ASSOCIATIF DES RÉGIES

Dans les quartiers prioritaires et les territoires ruraux, les marchés publics sont un puissant levier du développement local.

- En moyenne, 80% du chiffre d'affaires des Régies est réalisé avec les collectivités locales et les bailleurs sociaux, dans le cadre d'un partenariat économique local en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale dans les quartiers populaires et les territoires ruraux.
- Plus des 2/3 des marchés publics dont sont titulaires les Régies relèvent de l'achat socialement responsable. Les Régies utilisent toute la gamme des dispositifs existants, en particulier les marchés d'insertion (Article L2123-1 2° du Code de la commande publique).

Pour les Régies, les marchés publics sont un moyen d'intervention permettant de lier leurs missions techniques et sociales :

- Économie en circuit court et services utiles de proximité.
- Emploi et insertion professionnelle des habitants des quartiers.
- Développement durable et (re)création du lien social.
- Citoyenneté et cohésion sociale.

- Les grandes collectivités territoriales établissent un **schéma de promotion des achats socialement responsables** obligatoire depuis 2014 pour les plus gros volumes d'achats. (Article L2111-3 du CCP).

- **L'abattement de taxe foncière (TFPB) dont bénéficient les bailleurs sociaux** a pour vocation de financer toute action concourant au renforcement de la qualité de service : sur-entretien ; gestion des déchets et des encombrants ; concertation / sensibilisation des locataires ; petits travaux de remise en état des logements, etc.¹ Ces actions, annexées au **Contrat de Ville**, permettent d'intensifier les interventions de gestion urbaine de proximité là où les besoins sont prégnants.

- Les engagements des maîtres d'ouvrage contractualisant avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre **du programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**². La charte nationale d'insertion du NPNRU (2014-2024) prévoit que les travaux permettent aussi de « *construire de réels parcours professionnalisant pour les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville* ».

Ainsi, les maîtres d'ouvrages s'engagent à réserver à l'insertion des habitants des quartiers prioritaires éloignés de l'emploi au moins 5% des heures travaillées dans le cadre des opérations et au moins 10% des heures travaillées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité, via les marchés publics.

La Charte indique aussi que les objectifs de qualité des démarches d'insertion menées dans les projets de renouvellement urbain sont définis de façon partenariale en lien avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion (formation, durée des contrats, accompagnement et de suivi des bénéficiaires).

1• Cadre national d'utilisation de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour la qualité de vie urbaine, Ministère de la Ville, Union Sociale pour l'Habitat, avril 2015.

2• L'étude du CGET sur la période précédente, publiée en 2016 « Effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi ».

UN CADRE JURIDIQUE MODERNISÉ : LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Depuis le 1er avril 2019, le nouveau code de la commande publique (CCP)³ est entré en vigueur. Il rassemble les textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics.

L'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret 2016-360 du 25 mars 2016, en transposant les textes européens, avaient renouvelé le cadre juridique des marchés passés par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux pour :

- **Favoriser l'accès** des petites et moyennes entreprises.
- **Développer l'utilisation des marchés publics** comme leviers de politiques en matière d'emploi et de développement durable.
- **Donner des marges de manœuvre** aux acheteurs publics pour faire face à différents enjeux (innovation, qualité...).

La réforme étant parachevée, le code offre un cadre modernisé aux acheteurs publics en matière de dispositions sociales dans les marchés. Les possibilités déjà existantes ont été sécurisées tandis que des nouvelles mesures sont venues élargir la palette des outils mobilisables par les acheteurs publics pour orienter une politique économique et sociale vertueuse sur leurs territoires.

UNE BOÎTE À OUTILS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ

- Organisé selon la chronologie de la vie d'un marché public, le code est une « boîte à outils » pour déployer des politiques d'achats responsables. Les acteurs de la commande publique qui s'en saisissent peuvent faire des marchés un instrument majeur au service du développement économique, de l'emploi et de la lutte contre les exclusions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les territoires ruraux.
- Plusieurs dispositions prévues par le code, et en particulier celles que nous détaillons aux pages suivantes, permettent de mettre en œuvre une commande publique stratégie pour répondre aux besoins d'emploi et de cohésion sociale sur les territoires en difficulté.

³ • Le code de la commande publique (CCP) à jour est disponible sur le site [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr)

DISPOSITIONS GÉNÉRALES POUR UNE COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE

Définition des besoins

Article L2111-1 du CCP

« 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. »



Le sourcing ou la possibilité d'échanges préalables

Article R2111-1 du CCP

« Afin de préparer la passation d'un marché, 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. »

Commentaire

- ➔ Permet à l'acheteur public d'avoir des échanges au stade de la définition du besoin afin de déterminer avec précision le type de réponse qui sera attendue dans son futur marché.
- ➔ Sécurise les pratiques validées par la jurisprudence. Contrairement aux idées reçues, le dialogue avec les acteurs sur les territoires est encouragé, il permet d'optimiser les achats, de repérer solutions innovantes et acteurs pouvant répondre finement au besoin de l'acheteur.



L'allotissement des marchés

Article L2113-10 du CCP

« I. – Les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots.

Il peut limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique. »

Article L2113-11 du CCP

II. – Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision. »

Commentaire

- ➔ Généralise l'obligation d'allotissement y compris pour les marchés des bailleurs sociaux.
- ➔ Facilite l'accès des petites structures aux marchés.

Le choix des « petits lots »

Article L2123-1 3° du CCP

« L'acheteur peut passer un marché selon une procédure adaptée : ...

3° Lorsque, alors même que la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée, la valeur de certains lots est inférieure à un seuil fixé par voie réglementaire. »

Article R2123-1 du CCP

... « 2° Un lot d'un marché alloti dont le montant total est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplit les deux conditions suivantes :

a) La valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros hors taxes pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros hors taxes pour des travaux .

b) Le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20% de la valeur totale estimée de tous les lots. »

Commentaire

- ➔ Donne la possibilité de sortir certains lots d'un appel d'offres pour les attribuer à part.
- ➔ Permet d'adapter leur objet, leurs conditions d'exécution et critères d'attribution.
 - ex : lot « insertion » sur le(s) quartier(s), exigences particulières d'une clause sociale.



Le contrôle des offres anormalement basses

Article R2152-3, R2152-4, R2152-5 du CCP

« I. - L'acheteur exige que le soumissionnaire justifie le prix ou les coûts proposés dans son offre lorsque celle-ci semble anormalement basse eu égard aux travaux, fournitures ou services... »

« II. - L'acheteur rejette l'offre comme anormalement basse dans les cas suivants :

1° Lorsque les éléments fournis par le soumissionnaire ne justifient pas de manière satisfaisante le bas niveau du prix ou des coûts proposés.

2° Lorsqu'il établit que celle-ci est anormalement basse parce qu'elle contrevient en matière de droit de l'environnement, de droit social et de droit du travail aux obligations imposées par le droit français, y compris la ou les conventions collectives applicables, par le droit de l'Union européenne ou par les stipulations des accords ou traités internationaux mentionnées dans un avis qui figure en annexe du présent code. »

Commentaire

- ➔ Confirme le principe de détection, de demande de justification et d'éviction des offres anormalement basses dont l'appréciation revient à l'acheteur public.
- ➔ Préviend les risques de défaillance lorsque le prix proposé est de nature à compromettre la bonne exécution du cahier des charges (sous-évaluation des moyens humains, matériel inadapté, etc.)
 - ex. : comparaison avec les autres candidats et/ou des précédents marchés.

LES OUTILS ORIENTÉS VERS DES OBJECTIFS SOCIAUX POUR LA COMMANDE PUBLIQUE

De nombreux bailleurs sociaux et collectivités locales développent des pratiques qui ont fait leurs preuves en matière d'achats socialement responsables. Les dispositions du code incitent à les développer.

L'intégration des considérations sociales

Articles R2111-10 et R2111-4 du CCP

« Les spécifications techniques définissent les caractéristiques requises des travaux, des fournitures ou des services qui font l'objet du marché. »

« Les spécifications techniques formulées en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché et à l'acheteur d'attribuer le marché. Elles peuvent inclure des caractéristiques environnementales ou sociales. »

Commentaire

- Permet d'inscrire des exigences sociales en amont, dans les caractéristiques essentielles de tout marché, et d'adapter les cahiers des charges en fonction.



Les conditions d'exécution (clause sociale)

Article L2112-2 du CCP

« Les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet. Les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations. »

« Les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services objets du marché, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, sont réputées liées à l'objet du marché. » Article L2112-3 du CCP

Commentaire

- Une clause sociale peut être exigée dans tout type de marché.
- L'intégration d'une condition d'exécution du marché (ou clause sociale) permet de s'engager à consacrer une part du marché, sous forme d'heures de travail, à la réalisation d'une action d'insertion professionnelle pour les publics éloignés de l'emploi.

Les critères d'attribution

Article L2152-7 du CCP

« Le marché 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 ou à ses conditions d'exécution. »

Article R2152-7 du CCP

« Pour attribuer le marché [...], l'acheteur se fonde [...] sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, 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 des critères suivants :

- a) La qualité, y compris la valeur technique [...], l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, [...] 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 [...].*
- b) Les délais d'exécution [...].*
- c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché.*

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

Commentaire

- ➔ Permet d'intégrer un critère social objectif pour sélectionner les offres.
- ➔ Confirme que l'offre mieux-disante est identifiée sur la base de plusieurs critères pondérés.
- ➔ Étend l'utilisation possible des critères sociaux à tout marché, en raison de son objet ou de ses conditions d'exécution.
- ➔ La combinaison d'une condition d'exécution (Article L2112-2 du CCP) et d'un critère d'attribution social (Article R2152-7 du CCP), donne à l'acheteur le moyen de départager les offres en fonction de la démarche d'insertion professionnelle. Il peut ainsi prendre en compte, par une note chiffrée, la qualité de la proposition des soumissionnaires dans ce domaine.

Exemple : performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté en complément de critères classiques tels valeur technique ou prix.

- ➔ À noter qu'un critère social peut être utilisé indépendamment d'une clause sociale lorsque le marché est susceptible, eu égard à son objet, d'être exécuté, au moins en partie, par des personnels engagés dans une démarche d'insertion professionnelle.

*« L'acheteur peut passer un marché selon une procédure adaptée :
1° Lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est inférieure aux seuils européens mentionnés dans un avis qui figure en annexe du présent code ;
2° En raison de l'objet de ce marché, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État [...]. »*

« 3° Un marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, quelle que soit la valeur estimée du besoin. »

Annexe n°3 du CCP : Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques.

Commentaire

- ➔ L'objet du marché est l'insertion et la qualification socio professionnelle de personnes en difficulté. La réalisation de travaux ou de services est un support à l'action d'insertion.
- ➔ Conforte les marchés existants déjà avant 2016 (article 30 de l'ancien Code puis article 28 du Décret 2016), que tout acheteur public est en capacité de mettre en œuvre.
- ➔ Le marché peut être passé en procédure adaptée (MAPA) quelle que soit la valeur estimée du besoin. L'acheteur définit donc librement les modalités de passation du marché, dans le respect des grands principes de la commande publique.
- ➔ Favorise la prise en compte de dimensions qualitatives de l'insertion et de critères d'attribution spécifiques vue l'objet du marché.
- ➔ Les seuils exigeants une publicité européenne sont plus élevés que pour les marchés classiques.

Les avantages du marché d'insertion :

- Une procédure souple (MAPA) et des seuils relevés.
- En lots ou en marché global.
- Flexibilité et polyvalence pour l'acheteur : possibilité de plusieurs supports techniques.
- Double exigence : qualité technique des activités supports et de qualité du projet d'insertion.
- Un suivi rapproché et une relation privilégiée entre le donneur d'ordre et la structure d'insertion.

Les marchés réservés à l'insertion par l'activité économique

Article L2113-13 du CCP

« Des marchés ou des lots d'un marché 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. »

Article R2113-7 du CCP

« La proportion minimale mentionnée à ces articles est fixée à 50 %. »

Commentaire

- ➔ Crée une possibilité de réservation qui vise spécifiquement les structures d'insertion par l'activité économique (distincte de celle dont bénéficie le secteur adapté et protégé).
- ➔ L'objet du marché porte sur la prestation technique mais il est possible d'intégrer des conditions d'exécution et des critères d'attribution liés à la démarche d'insertion.
- ➔ Permet d'engager des premières démarches d'achat socialement responsable au moyen de marchés ou de lots.



Les marchés réservés aux structures de l'économie sociale et solidaire

Article L2113-15 du CCP

« Des marchés ou des lots d'un marché, qui portent exclusivement sur des services sociaux et autres services spécifiques dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, peuvent être réservés [...] aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ou 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. »

Les services concernés sont limités : point III de l'annexe 2 du CCP (Services sanitaires, sociaux et connexes, Services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé, Services prestés par les associations de jeunes).

Article L2113-16 du CCP

« Une entreprise ainsi attributaire d'un marché ne peut bénéficier d'une attribution au même titre au cours des trois années suivantes. La durée d'un marché réservé aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ne peut être supérieure à trois ans. »

Commentaire

- ➔ Propose un nouveau dispositif expérimental pour certains services sociaux.
- ➔ Permet de soutenir une action ou un projet sur une durée limitée.

L'EXPÉRIMENTATION « ACHATS INNOVANTS »

- Le décret n°2018-1225 du 24 décembre 2018 crée une expérimentation pour trois ans permettant aux acheteurs publics de passer des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalable pour leurs achats innovants (travaux, fournitures ou services) d'un montant inférieur à 100 000 €.

- Pour simplifier l'acquisition de solutions innovantes auprès de tous types d'entreprises, il est ainsi possible, jusqu'à fin 2021, de conclure un marché de gré à gré avec une entreprise pour l'acquisition d'une solution innovante. Le texte pose deux conditions pour passer un marché de ce type : l'achat doit être innovant et le montant du besoin doit être inférieur à 100 000 €HT.

- 2° de l'article R. 2124-3 du CCP

Sont innovants les « travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister à mettre en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise ».

→ Le périmètre de l'achat public innovant est large : il comprend l'innovation sociale.

→ L'acheteur peut apprécier l'innovation d'une solution au regard du secteur ou du territoire concerné.

EN SAVOIR PLUS : le Guide pratique de l'achat public innovant de l'Observatoire économique de la commande publique (OEC) précise les contours de l'achat public innovant (mis à jour en 2019 et disponible en ligne). La Direction des affaires juridiques a aussi publié une fiche pratique disponible en ligne.



SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS ET TABLEAU DE CONCORDANCE

Dispositifs	Code de la commande publique 2019	Ordonnance 2015 et Décret 2016
Définition des besoins « SOURCING »	Article L2111-1 du CCP	Article 30 Ordonnance
Allotissement	Article L2113-10 du CCP	Article 32 Ordonnance
Conditions d'exécution et critères d'attribution	L2112-2 CCP L2152-7 CCP R2152-7 CCP	Article 38 Ordonnance Article 62 Décret
Marché d'insertion	L2123-1 2° CCP L2123-1 3° CCP R2123-1 CCP Annexe 3 CCP	Article 28 Décret
Marché réservé IAE	L2113-13 CCP	Article 36-II Ordonnance (IAE)
Marché réservé ESS	L2113-15 CCP III de l'annexe 2 CCP	Article 37 (ESS)
Achats Innovants	Décret 24/12/2018 R2124-3 CCP 2°	

SEUILS APPLICABLES AUX MARCHÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, BAILLEURS SOCIAUX ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX (AU 01/01/2020)

Marchés de services

	< à 40.000 euros HT*	de 40.000* à 90.000 euros HT	de 90.000 à 214.000 euros HT	> à 214.000 euros HT
PROCÉDURE	Aucune → attribution directe « gré à gré »	Adaptée → librement définie	Adaptée → librement définie	Formalisée → ex : appel d'offres
PUBLICITÉ	Aucune	Libre et au choix → site, presse ou journal d'annonces légales éventuellement	BOAMP* ou JAL* + site acheteur → presse spécialisée si nécessaire	BOAMP* et JOUE* + site acheteur → presse spécialisée si nécessaire

Marchés de travaux

	< à 40.000 euros HT*	de 40.000* à 90.000 euros HT	de 90.000 à 5.350.000 euros HT	> à 5.350.000 euros HT
PROCÉDURE	Aucune → attribution directe « gré à gré »	Adaptée → librement définie	Adaptée → librement définie	Formalisée → Modalités imposées - ex : appel d'offres
PUBLICITÉ	Aucune	Libre et au choix → site, presse ou journal d'annonces légales éventuellement	BOAMP* ou JAL* + site acheteur → presse spécialisée si nécessaire	Avis BOAMP* ou JOUE* + site acheteur → presse spécialisée si nécessaire

Marchés d'insertion et de qualification professionnelle

	< à 40.000 euros HT*	jusqu'à 750.000 euros HT	> à 750.000 euros HT
PROCÉDURE	Aucune → attribution directe « gré à gré »	Adaptée → librement définie	Adaptée → librement définie
PUBLICITÉ	Aucune	Libre et au choix → site, presse ou journal d'annonces légales éventuellement	Avis BOAMP* ou JOUE* + site acheteur → presse spécialisée si nécessaire

*BOAMP : Bulletin
Officiel d'Annonces
des Marchés Publics

*JAL : Journal
d'Annonces Légales

*JOUE : Journal
Officiel de l'Union
Européenne

* Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 du code de la commande publique.

3.

RECOMMANDATIONS

POUR RENFORCER

L'IMPACT SOCIAL

ET LOCAL DE

LA COMMANDE

PUBLIQUE

DÉFINIR FINEMENT LES BESOINS

Étape première et fondamentale, la définition des besoins doit permettre à la collectivité ou au bailleur social d'ajuster les orientations de sa politique d'achat au plus près des problématiques du territoire.

- **Le sourcing et les échanges en amont avec les acteurs permettront d'affiner le besoin.**
- **L'acheteur précisera à ce stade les grandes lignes du marché :**
 - Analyse du besoin.
 - Allotissement.
 - Estimation du montant.
 - Spécifications techniques.
 - Prise en compte du développement durable.
 - Connaissance du marché fournisseurs.
 - Modalités d'exécution et de suivi.

DÉFINIR L'OBJET DU MARCHÉ

L'objet traduit l'expression du besoin, la nature de l'intervention souhaitée en raison des particularités du contexte. Les critères d'attribution du marché seront liés à cet objet.

EXEMPLES :

- **Favoriser l'insertion sociale et professionnelle** de personnes durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi.
- **Améliorer l'environnement des habitants :** nettoyage des parties communes, enlèvement des ordures ménagères et manutention des encombrants.
- **Prestation d'insertion sociale et professionnelle au profit de jeunes** rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi via une activité support d'entretien des espaces verts.

CHOISIR LES BONS OUTILS À DISPOSITION

Incontournable pour l'efficacité des démarches d'achats socialement responsables, cette étape est l'occasion pour la collectivité ou le bailleur social de viser un effet levier en recherchant la complémentarité entre les différents dispositifs.

Il s'agit de déterminer comment le marché sera passé – quelle procédure, quels critères de sélection, etc.

Recommandations :

- Privilégier les marchés d'insertion et de qualification professionnelle. (*Fiche repère n°1 - page 20*)
- Allotir les marchés publics. (*Fiche repère n°2 - page 22*)
- Améliorer la qualité des clauses sociales et des marchés réservés. (*Fiches repères n°3 et 4 - pages 24 à 27*)

Enrichies par les expériences dans le réseau, les recommandations qui suivent renvoient d'abord au pragmatisme des acteurs et n'excluent pas la recherche d'autres possibilités selon la qualité du partenariat.

- Valoriser la proximité dans un cahier des charges : en principe, favoriser une entreprise du fait de son implantation géographique est interdit. Cependant, les acheteurs publics ont su développer des techniques validées par la jurisprudence pour soutenir le tissu économique local.

EXEMPLES :

Des critères liés au fait que les prestations nécessitent une réactivité particulière (délai d'exécution, rapidité d'intervention) ou une permanence sur le site (capacité de veille, coordination et suivi).

Aussi, dans le respect du rôle de chacun, le CNLRQ encourage à chaque fois que possible une approche la plus en amont qui articule :

- Des actions à un niveau politique (élus, administrateurs du bailleur, direction) : diagnostic, priorités sur le territoire, traduction du partenariat avec la Régie.
- Des actions à un niveau de responsabilité et d'appui technique (DGS, services techniques) : propositions, cadre et moyens juridiques adaptés, nature et modalités des interventions...

■ Quels objectifs pour la collectivité, le bailleur social ?

Traduire une politique d'achat responsable par des réponses aux enjeux d'emploi et de cohésion sociale en proximité.

- ➔ Orienter l'activité vers l'emploi et l'accompagnement des habitants des territoires les plus fragiles, en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires ruraux.
- ➔ Adapter l'objet de la prestation pour développer un service répondant aux besoins de gestion urbaine et sociale sur le territoire :
 - Création d'emplois, insertion socio professionnelle.
 - Entretien du cadre de vie et des espaces publics.
 - Adaptation au contexte et proximité sociale (nouveaux usages, implication des habitants, préoccupations environnementales, etc.).

■ Quel type de marchés ?

- **L'insertion socio-professionnelle est l'objet du marché.** La réalisation de services ou de travaux est un support à la prestation d'insertion. Tout acheteur public peut décider de recourir à un marché dont l'objet porte sur l'insertion. Le marché peut être articulé en lots ou en marché global avec un ou plusieurs types de prestations pouvant être à la fois :
 - Support à l'insertion socio professionnelle de personnes éloignées de l'emploi.
 - Réponse à un besoin de gestion de proximité en milieu urbain ou rural.

EXEMPLE :

Le marché a pour objet de confier des prestations favorisant l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficultés sur le territoire de

Les activités supports de ces actions d'insertion sont les suivantes :

- Entretien d'espaces verts et de végétaux.
- Nettoyage intérieur, extérieur et du mobilier.
- Travaux de clôture agricole.
- Travaux de peinture extérieure.
- Travaux de maçonnerie et réparation.
- Déblaiement.
- Distribution de supports de communication.

- ➔ Définir l'objet du marché qui relève de la catégorie des « Services de réinsertion » (Annexe 3 du CCP), indiquer le ou les territoires / secteurs d'intervention concernés.
- ➔ Préciser parmi les personnes ayant des difficultés d'accès et de maintien dans l'emploi.

EXEMPLE :

Jeunes sans qualification, demandeurs d'emplois de longue durée, plus de 50 ans, habitants des QPV.

- ➔ Décrire la nature de l'insertion.

EXEMPLE :

Organisation de périodes d'adaptation, mise en œuvre d'expériences (pré)qualifiantes sur la base des activités et prestations, actions de formation, accompagnement et soutien individualisé.

Le cahier des charges ne peut en aucun cas viser un type de structures ou des modalités particulières de recrutement qui relèvent du seul choix et de la responsabilité du titulaire (CDI, CDD, postes d'insertion, autres contrats...).

■ Quels services sur le territoire ?

Tout type de prestations fournit le(s) support(s) d'un marché d'insertion. Ce marché permet d'articuler différentes prestations « supports » (services et/ou travaux). Moyens indissociables, leur maîtrise technique est une condition indispensable à la bonne exécution du marché.

- Préciser les caractéristiques du marché en tenant compte notamment :
 - Du volume et de la diversité des prestations, du nombre d'emplois potentiels.
 - Des profils visés, de l'articulation possible des activités dans une logique de parcours, des qualifications envisageables.
 - Des actions complémentaires qui favorisent l'implication et la reconnaissance des salariés (présence, veille, participation à des actions de sensibilisation...).
- Favoriser une implantation en proximité en raison de l'objet et des exigences particulières liées à l'exécution du marché (CCTP) : connaissance des publics et du tissu socioéconomique, réactivité, QPV, etc.

■ Quels choix pour l'acheteur public ?

Ce type de marché permet d'orienter sa commande en direction de structures locales et de territoires fragilisés, en particulier les Régies de Quartier et les Régies de Territoire.

- **Ce type de marché offre une grande souplesse à l'acheteur** qui détermine librement les modalités de passation (procédure adaptée MAPA), quel que soit le montant.
- L'acheteur départage les candidats sur la base de critères objectifs liés au projet d'insertion : **il adapte la nature et la pondération** des critères d'attribution aux spécificités des démarches d'insertion socio professionnelles.
- **Utiliser les critères adaptés à l'objet du marché.**

EXEMPLE :

1° Qualité et continuité des moyens humains et matériels, solutions proposées pour réaliser l'objet du marché au regard du mémoire technique et social (50% de la note) : maîtrise de l'activité, accompagnement socioprofessionnel, encadrement, accès aux formations.

2° Capacité et solutions pour répondre à l'objectif de participation et d'implication des bénéficiaires (40%) : méthode, moyens, organisation sur le(s) territoire(s), actions proposées et partenariat, etc.
3° Prix (10%) au regard du montant proposé et intégrant l'ensemble des coûts liés à la réalisation du service par référence au cahier des charges.

- Prévoir un dispositif de suivi du marché dans ses différentes dimensions permettant une évaluation en continu du service.

EXEMPLE :

Comité de pilotage associant services techniques et développement local/insertion de la collectivité, du bailleur.

■ Quels objectifs pour la collectivité, le bailleur social ?

L'allotissement facilite les réponses de proximité aux marchés publics de la part des petites entreprises et des structures locales dont les Régies de Quartier. Cet allotissement est d'autant plus nécessaire dans le contexte de regroupement des acheteurs.

- Ajuster les besoins et les réponses attendues au contexte du territoire.
- Renforcer l'efficacité des clauses sociales et des démarches d'insertion.

■ Quel type de marchés ?

Tout marché public doit par principe être passé en lots séparés.

L'acheteur peut adapter **un ou plusieurs lots en marché d'insertion, réservé à l'IAE ou à l'ESS**, ou en y intégrant une clause sociale.

En raison de sa spécificité, un marché d'insertion et de qualification socioprofessionnelle (L2123-1 2° CCP) peut justifier la mise en œuvre d'un marché global (prestations non distinctes).

■ Quelles conditions de mise en œuvre ?

L'acheteur public identifie les lots en raison de prestations techniquement distinctes différenciables (lot technique) du fait de leur localisation (lot géographique).

Pour chacun des lots, il définit ses exigences, les conditions d'exécution et examine les dispositions sociales adaptées.

- Recourir chaque fois que possible à la procédure des « petits lots » (inférieurs à 80.000 euros HT) qui facilite les réponses des petites structures.
- Adapter les objectifs de la clause sociale selon les caractéristiques propres à chaque lot : part des heures d'insertion, lot réservé à l'IAE, lot dont l'objet est l'insertion etc.

■ Quels choix pour l'acheteur public ?

L'acheteur public indique les critères d'attribution adaptés à chaque lot de son marché.

- Définir un critère d'attribution « insertion » et appliquer une pondération suffisante pour chaque lot comprenant des conditions sociales d'exécution.

■ Quels objectifs pour la collectivité, le bailleur social ?

La collectivité, le bailleur... **définit les exigences** que le titulaire de son marché devra réaliser. Ces conditions d'exécution peuvent viser un objectif d'emploi durable.

- Développer l'emploi local en s'appuyant sur les marchés passés sur le territoire.
- Favoriser la qualité des parcours d'insertion professionnelle.

■ Quel type de marchés ?

Tout marché, quel que soit son objet et son montant, peut imposer des conditions d'exécution à caractère social. Outil à moduler, **l'acheteur définit librement les objectifs et les conditions de sa clause sociale selon le contexte local** : nature des obligations, publics visés, volume des engagements, part consacrée à l'insertion.

- **Cibler des lots adaptés pour faciliter l'accès direct des structures locales, dont les Régies, aux marchés comportant une clause.** Cela permet au titulaire de programmer des parcours d'insertion dans la durée, qualitatifs, et de construire en conséquence un parcours de formation vers l'emploi ambitieux et adapté.
- **Renforcer les exigences qualitatives et quantitatives des clauses sociales.** Au-delà du nombre d'heures d'insertion, il s'agit d'intégrer la qualité de la mise en œuvre de la clause dans les exigences du cahier des charges. L'acheteur peut ainsi faire de la qualité des parcours un critère d'attribution plus systématique dans les marchés comportant une disposition sociale et départager les candidats en prenant en compte ces exigences.

Les clauses sociales ne sont pas limitées aux opérations de rénovation et peuvent constituer une démarche d'achat socialement responsable plus globale.

■ Quelles conditions d'exécution sociales et relatives à l'emploi ?

L'acheteur public détermine les caractéristiques de sa commande, parmi lesquelles figurent les conditions d'exécution « relatives au domaine social ou à l'emploi » (CCTP).

Le cadre juridique incite à dépasser la simple exécution ou mise à disposition d'heures.

→ Préciser les conditions de mise en œuvre.

EXEMPLE :

Taux d'encadrement minimum, organisation d'un tutorat/transfert de compétences, actions de formation.

→ Prévoir des exigences de qualité des emplois.

EXEMPLE :

Horaires et plannings permettant la participation aux formations, actions de prévention des risques professionnels.

→ S'assurer et contrôler l'engagement du titulaire, l'équité des conditions de sous-traitance.

■ Quels choix pour l'acheteur public ?

L'acheteur précise les critères de sélection de **l'offre mieux-disante qui tiennent compte des exigences de la clause sociale** qu'il a définies.

→ Utiliser et pondérer des critères, liés aux conditions d'exécution du marché.

EXEMPLE :

- 1° **Valeur technique, solutions proposées pour réaliser l'objet du marché au regard du mémoire technique (50% de la note).**
- 2° **Performances d'insertion professionnelle des publics en difficulté (30%) - Méthode et moyens proposés pour satisfaire aux conditions relatives au domaine social et à l'emploi : Organisation, qualifications et expérience du personnel (encadrement, suivi interne ou en partenariat avec des structures spécialisés, liens avec les autres employeurs...).**
- 3° **Prix (20%).**

■ Quels objectifs pour la collectivité, le bailleur social ?

La collectivité, le bailleur... décide de réserver certains marchés ou certains lots à des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dont les Régies de Quartier et les Régies de Territoire.

■ Quel type de marchés ?

L'objet du marché réservé porte sur la prestation technique et non sur l'insertion professionnelle.

EXEMPLE :

Nettoyage, espaces verts...

Tout type de marché (fournitures, services, travaux) peut être réservé aux structures d'insertion.

- Réserver des lots géographiques ou techniques.
- Développer la qualité des clauses d'insertion en fixant des objectifs spécifiques.
EXEMPLE :
Accompagnement renforcé.
- S'assurer de la capacité des structures du territoire à répondre au marché.

■ Quelles conditions de mise en œuvre ?

L'acheteur public détermine les caractéristiques de sa commande, parmi lesquelles figurent **des conditions d'exécution « relatives au domaine social et à l'emploi » (clauses sociales)**.

- **Décrire les conditions sociales et relatives à l'emploi :**
 - Accueil et intégration en milieu de travail.
 - Accompagnement social et professionnel.
 - Formation.
 - Contribution au développement local.

■ Quels choix pour l'acheteur public ?

L'acheteur public précise des critères d'attribution qui tiennent compte de l'objectif et des conditions d'exécution du marché.

- Prendre en compte la démarche d'insertion, les méthodes et moyens utilisés pour assurer la qualité des parcours afin de compléter les critères classiques de la prestation technique.
- Définir et utiliser les critères, leur poids respectif étant lié aux conditions d'exécution du marché.

EXEMPLE :

- 1° **Performances d'insertion professionnelle des publics en difficulté (40% de la note) :** méthode et moyens pour satisfaire aux conditions relatives au domaine social et à l'emploi, organisation, qualifications et expérience du personnel, etc.
- 2° **Valeur technique, solutions proposées** pour réaliser l'objet du marché au regard du mémoire technique (40%).
- 3° **Prix (20%).**

Quelles possibilités des marchés réservés « ESS » ?

- Soutenir le démarrage d'une action ou l'évolution d'une structure sur un temps limité et sans renouvellement (obligation de « rotation » à partir de 3 ans)
- Identifier et préciser quel(s) besoins de la collectivité, du bailleur... peuvent être potentiellement concernés (besoins non durables) et, le cas échéant, expérimenter via un marché réservé ESS.

5. EXPÉRIENCES ET SOLUTIONS

SUR LES TERRITOIRES

Objet du marché : Insertion sociale et professionnelle d'habitants exclus du marché du travail pour l'entretien des espaces extérieurs.

Activités : Accompagnement socio-professionnel et actions de formation ; réalisation de tâches – nettoyage, taille, tonte, désherbage, arrosage... intégrant les prescriptions de l'Agenda 21 (produits, sensibilisation à l'environnement).

Durée et montant : renouvelable jusqu'à 3 ans, 355 350 euros par an.

Nombre d'emplois : 18 ETP (dont 4 pour l'encadrement technique-accompagnement).

Eric GATTE, Directeur Général des Services de la Ville d'Arles

Pourquoi la Ville d'Arles a-t-elle fait le choix d'un marché d'insertion ?

- Depuis 2001, la Ville d'Arles a fait de l'emploi une de ses priorités, à travers une véritable politique de résorption de l'emploi précaire au sein de la collectivité et par l'intégration des clauses d'insertion dans ses marchés de prestations de services et de travaux.
- Compte tenu des bilans très positifs, certains marchés – trois en 2015 – se sont naturellement transformés en marchés d'insertion sociale et professionnelle, dont celui relatif à l'entretien des espaces extérieurs sur les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville de Barriol, Griffeuille et Trébon, support parfaitement adapté à ce mode de dévolution (article 30 de l'ancien code / article 28 du décret de 2016).

Quelles plus-values l'intervention de la Régie apporte-t-elle ?

- Ces marchés d'insertion permettent à un public en difficulté de retrouver un lien avec le monde professionnel grâce à la Régie de Quartier REGARDS qui est parfaitement structurée pour assurer un accompagnement optimal (formation, autonomie...).
- Ces marchés mis en œuvre par la Régie favorisent l'intervention de personnels des quartiers, reconnus par la population et dont le travail est ainsi davantage respecté.

Maria AMOROS, Conseillère municipale, déléguée aux quartiers Trébon et Monplaisir, Conseillère à la Communauté d'Agglomération d'Arles Crau Camargue Montagnette

- Nous avons décidé au sein de la municipalité de confier l'entretien d'espaces extérieurs par la mise en place de missions et d'actions d'insertion sur notre territoire. La Régie de Quartier REGARDS a en charge l'entretien des espaces extérieurs du quartier Trébon.
- À ce sujet, j'apprécie le travail effectué par la Régie car, non seulement elle respecte le cahier des charges voulu par la Ville d'Arles, mais elle permet aussi de créer un véritable lien avec les habitants. Elle priorise l'embauche d'arlésiens vivant sur le quartier, habitants reconnus et qui en connaissent les spécificités. Ils inspectent, nettoient, connaissent les points noirs du quartier.
- La procédure des marchés d'insertion favorise les circuits-courts propres à l'économie sociale et solidaire, crée du lien social entre les habitants et participe à l'amélioration du cadre de vie. C'est une vraie politique de proximité et le moyen de réconcilier les habitants avec leur territoire.

Objet du marché : Insertion sociale et professionnelle.

Activités : Appui et accompagnement vers l'emploi des habitants des quartiers ; réalisation de tâches – nettoyage des cages d'escaliers, parties communes, abords extérieurs et parkings, petite maintenance immobilière, gestion des encombrants, entretien d'espaces verts, distribution de documents, enlèvement de tags ...

Durée et montant : 4 ans, 235 000 euros par an.

Nombre d'emplois : 13 ETP (dont 3,5 pour l'encadrement technique-accompagnement).

Catherine PELAMOURGUES-CANITROT, Directrice
Générale de Rodez Agglo Habitat

Pourquoi Rodez Agglo Habitat a-t-il fait le choix d'un marché d'insertion ?

- Rodez Agglo Habitat a toujours soutenu le projet de création d'une Régie de Territoire. Soucieux de favoriser l'insertion des personnes en difficulté, notamment dans ses quartiers les plus défavorisés, l'Office a donc choisi de privilégier le marché d'insertion.

Comment le marché a-t-il été construit ? Quelles en ont été les principales étapes ?

- Les marchés d'entretien des parties communes et des espaces extérieurs du parc de Rodez Agglo Habitat venant à expiration, son Conseil d'Administration a validé le choix d'allotir le marché et de proposer, comme activité support d'un marché d'insertion, l'entretien des parties communes des immeubles HLM des quartiers en difficulté.
- Nous avons fait appel au réseau du CNLRQ pour échanger avec d'autres bailleurs. Il s'agissait de formaliser le marché qui portent sur des prestations d'appui et d'accompagnement favorisant l'accès à une activité salariée des publics éloignés de l'emploi et présentant des difficultés sociales et professionnelles particulières : l'insertion sociale et professionnelle s'organise dans le cadre des activités support, à savoir l'entretien des parties communes des immeubles HLM.
- Nous avons défini nos exigences dans le CCTP quant à la mission d'insertion et d'accompagnement des publics visés et fourni en annexe le descriptif des activités supports qui reprenait le cahier des charges de l'ancien marché.

Quelles plus-values l'intervention de la Régie apporte-t-elle ?

- La Régie de Territoire fait appel à des habitants du quartier pour réaliser les prestations de nettoyage et participe ainsi à la sensibilisation des locataires au respect du bien vivre ensemble et de l'entretien des cages d'escaliers. Les moyens dont dispose la Régie en matière d'encadrement nous assure de la qualité du service rendu et ce, tout en restant compétitifs sur le plan économique.

- Les marchés publics sont un levier puissant pour développer l'emploi et les services dans les quartiers prioritaires. Comment le CGET encourage-t-il le développement des dispositions sociales dans les marchés publics pour les habitants de ces quartiers ?

Les clauses sociales représentent un outil puissant en matière d'insertion socioprofessionnelle : sans coût supplémentaire pour le donneur d'ordre, elles permettent d'offrir un emploi et un accompagnement à des personnes en difficultés, et ainsi de les faire monter en compétences en vue d'une inclusion durable dans l'emploi. En cela, elles constituent un levier particulièrement intéressant pour réduire les écarts en matière d'emploi qui persistent entre les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) et le reste du territoire national.

- Pour accroître le recours aux clauses, et garantir leur utilisation au profit des habitants des QPV, la Politique de la Ville s'est d'abord appuyée sur le Programme National pour la Rénovation Urbaine, qui imposait, à travers une charte nationale d'insertion, qu'au moins 5% des heures travaillées sur les chantiers de rénovation urbaine, et 10% des heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité, bénéficient aux habitants des quartiers. Dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, ces exigences ont été réaffirmées et consolidées. La nouvelle charte d'insertion de l'ANRU, signée en 2014, renforce ainsi la dimension qualitative et partenariale de la mise en œuvre des clauses sociales dans les PRU.

- Cette disposition a eu un rôle moteur pour l'utilisation des clauses sociales dans la commande publique : fin 2016, 25 millions d'heures d'insertion avaient été réalisées dans près de 400 projets de rénovation urbaine (PRU), représentant 63 000 bénéficiaires, dont 65% sont issues des quartiers concernés par les PRU. Le bilan est d'autant plus positif que la mobilisation des clauses dans les PRU a eu un effet levier auprès des donneurs d'ordre locaux, en facilitant l'intégration de clauses sociales au sein de marchés publics hors rénovation urbaine.
- Des marges de progression existent toutefois, puisqu'en 2017, seuls 14% des bénéficiaires des clauses sociales étaient issus de QPV.
- Ainsi, afin de favoriser l'accès des habitants des QPV aux clauses sociales, le CGET rappelle, dans l'instruction interministérielle datée du 11 avril 2019, que **lorsqu'un marché est exécuté dans un QPV ou un territoire intégrant un QPV, le recrutement de personnes éloignées de l'emploi résidant dans ces quartiers ou à proximité doit être privilégié.**

Par ailleurs, deux grands chantiers en cours, les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et le Grand Paris Express, constituent une opportunité unique pour le développement des clauses d'insertion au bénéfice des résidents des quartiers prioritaires. Pour ces deux projets d'envergure, qui se déploient en Ile-de-France, une région particulièrement concernée par la Politique de la Ville, une attention particulière est portée aux habitants des QPV dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris en matière de clauses sociales.

- Au-delà de cette dimension quantitative, l'enjeu est avant tout qualitatif : il s'agit à la fois de permettre la construction de parcours d'insertion de qualité, en jouant sur la durée des missions, souvent trop courtes, et de diversifier les publics bénéficiaires (au profit des femmes, notamment), en faisant varier les marchés support des clauses. Pour renforcer l'ingénierie nécessaire à ce développement qualitatif des clauses, en direction des habitants des QPV, les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent alors être mobilisés, en complément du droit commun.

6.

POINTS DE VUE

DE L'ÉTAT,

DES COLLECTIVITÉS

ET DES BAILLEURS

SOCIAUX

- De quelle manière les contrats de Ville, en mobilisant les acteurs d'un territoire, peuvent-ils être la clé de voûte d'une dynamique locale pour amplifier l'impact des clauses dans les territoires prioritaires ?

Le contrat de ville peut représenter, localement, un support pertinent auquel adosser un « guichet unique » territorial de la clause d'insertion. Il s'agit là d'une modalité efficace pour développer l'accès des habitants des QPV aux clauses d'insertion mises en œuvre dans leur territoire. Tout d'abord, le contrat de ville peut permettre de formaliser les engagements pris par chaque partenaire signataire, en tant que donneur d'ordre potentiel, en matière de déploiement de la clause d'insertion au profit des habitants des QPV. Ensuite, il s'agit d'un outil collectif qui peut faciliter le cofinancement des facilitateurs de clauses sur le territoire, en fonction des ressources et des besoins de chaque partenaire. Enfin, l'instance de pilotage du contrat de ville constitue un espace au sein duquel il est possible d'optimiser les potentialités de la clause sociale, à travers le partage des informations, et l'harmonisation des pratiques entre les acteurs.

- De cette façon, le repérage des publics, la mutualisation des heures d'insertion et l'anticipation des besoins en matière de formation des publics en insertion, s'en trouvent facilités.

- La charte nationale du nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU 2014-2024) a fixé des objectifs chiffrés en termes de clauses sociales et d'heures d'insertion. Comment faire en sorte que les retombées de ces objectifs, au-delà du volume d'heures, puissent bénéficier directement aux habitants des quartiers prioritaires concernés par l'ANRU ?
-

La nouvelle charte nationale d'insertion, en vigueur pour la période 2014-2024, impose au porteur de projet de chaque PRU, et à l'ensemble des maîtres d'ouvrages associés de réserver à l'insertion des habitants des QPV au moins 5% des heures travaillées dans le cadre des opérations, au moins 10% des heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité, et une partie des embauches liées à l'ingénierie des projets, au fonctionnement des équipements et aux actions d'accompagnement.

- Au-delà de ces objectifs chiffrés, les partenaires locaux des PRU doivent définir des objectifs de qualité des démarches, comme la part de femmes parmi les bénéficiaires des clauses, ou la durée moyenne des contrats. Ces objectifs sont ensuite contractualisés dans le cadre des conventions pluriannuelles de renouvellement urbain.
- Au niveau local, il revient aux donneurs d'ordres d'adapter son marché avec un dispositif social, en fonction de leurs besoins.

- En particulier, les marchés d'insertion dont l'objet est l'insertion des personnes en difficulté leur offre un cadre souple en termes de procédure et de seuils et permet de traduire efficacement une politique d'insertion sur un territoire ; **l'allotissement, notamment par territoire d'intervention, permet de favoriser l'accès des marchés aux structures œuvrant dans les QPV telles que les Régies**, ce qui est utile dans des programmes de grands travaux ; enfin, certains marchés peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique et offrir ainsi des opportunités de développement à celles qui sont implantées de longue date dans les quartiers de la politique de la ville, telles que les Régies de quartier. Par tous ces leviers, il est possible de faire « d'une pierre deux coups » : en soutenant à la fois l'insertion professionnelle des habitants des QPV, et le développement d'acteurs collectifs de proximité qui œuvrent quotidiennement dans ces territoires.

Stratégie

De nombreux organismes Hlm sont déjà engagés dans des pratiques d'achat responsable. Comment l'USH encourage-t-elle le passage de pratiques à de véritables stratégies favorisant l'insertion par l'économique et l'emploi des habitants des quartiers d'habitat social ?

Les organismes Hlm sont confrontés à la nécessité de se moderniser et de rendre plus efficace leur fonctionnement tout en développant au quotidien la plus-value sociale qu'ils apportent à nos concitoyens. Le développement des pratiques d'achat responsable est un des leviers pour les bailleurs sociaux. C'est le rôle de l'Union Sociale pour l'Habitat d'aider les organismes à saisir les nouvelles opportunités dans ce domaine, comme par exemple celles créées par la nouvelle réglementation des marchés publics qui favorise l'achat responsable.

- L'USH encourage les bailleurs à se doter d'orientations stratégiques (démarche RSE, publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement responsables, clauses d'insertion des Projets ANRU...) qui permettent de mobiliser l'ensemble des collaborateurs des entreprises. Nous encourageons également les organismes Hlm à identifier au sein de leurs achats ceux qui peuvent servir de support à des clauses sociales et favoriser ainsi l'emploi et l'insertion de personnes en recherche d'activité. Une partie d'entre elles sont d'ailleurs déjà locataires dans le parc social.

Pour accompagner ces démarches, l'USH a publié en 2017, un guide complet à l'attention des organismes Hlm « Les achats pour favoriser l'insertion et l'emploi - Repères n°40. »

Partenariat

Ces stratégies reposent sur des partenariats locaux pour qu'une dynamique générant de véritables parcours professionnels se crée, au-delà de la simple fourniture d'un volume d'heures d'insertion. Comment les organismes Hlm travaillent-ils ces partenariats locaux en particulier avec les Régies de Quartier et les Régies de Territoire qui sont ancrées sur leurs territoires ?

Les contributions des organismes Hlm sur le champ de l'emploi et de l'insertion reposent naturellement sur un réseau de partenaires locaux experts. Ce partenariat permet :

- d'accompagner les bailleurs sociaux, dont ce n'est pas toujours le cœur de métier, dans la mise en oeuvre des clauses d'insertion et leur inscription dans le cadre de la Politique locale de l'emploi,
- de mettre en réseau les acteurs de l'économie sociale et solidaire pour une application plus qualitative des clauses d'insertion,
- de rapprocher les demandeurs d'emploi et les entreprises attributaires des marchés passés par les organismes.

- Dans ce cadre, le partenariat avec les structures d'insertion par l'activité économique implantées sur les territoires est indispensable. Par leur connaissance des publics et des dispositifs, elles permettent la mise en oeuvre de solutions adaptées.

Les organismes Hlm sont partenaires des Régies de quartier depuis leur création il y a plus de 30 ans, et s'appuient sur elles au quotidien pour mettre en oeuvre ensemble des actions en faveur de l'emploi et de la participation citoyenne sur les territoires.

Démarches inter bailleurs

Certains organismes Hlm s'organisent pour mettre en oeuvre, ensemble, des achats qui favorisent l'insertion et l'emploi. Quels sont les avantages de ces coopérations et comment se concrétisent-elles ?

Les démarches inter-bailleurs en termes d'achats pour favoriser l'emploi et l'insertion du public fragile permettent, entre-autre, la mutualisation de moyens et l'échange de pratiques pour optimiser la gestion des clauses d'insertion et la qualité des parcours des publics bénéficiaires.

- Ces démarches collectives permettent une meilleure capacité de négociation avec les fournisseurs au bénéfice notamment des organismes de petites tailles. Elles permettent également de globaliser des marchés de tailles modestes peu propices aux démarches d'insertion.
- Concrètement, ces démarches inter-bailleurs ont permis la conclusion d'accords inter organismes favorisant une meilleure qualité des parcours et une meilleure visibilité de l'action des bailleurs sur les territoires. L'embauche commune d'une personne dédiée à la mise en oeuvre des clauses d'insertion, est un autre exemple de bonne pratique, permettant de bénéficier d'une plus grande expertise avec des moyens mutualisés.

6. POINTS DE VUE DE L'ÉTAT,

DES COLLECTIVITÉS

ET DES BAILLEURS

SOCIAUX

NICOLAS PORTIER,
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'ASSEMBLÉE
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF)

- Les collectivités territoriales et les intercommunalités sont des acteurs majeurs pour la commande publique. Pourquoi le renforcement de l'impact social et territorial des marchés publics est-il un enjeu pour les intercommunalités ?

Les communes et intercommunalités portent à elles seules près de 50% de toute la commande publique nationale. C'était environ 35 milliards d'euros de marchés attribués en 2018 selon les données de notre baromètre de la commande publique. Et si on étend le calcul à des opérateurs locaux comme les syndicats mixtes, les bailleurs sociaux publics, les entreprises publiques locales (SEM, SPL...), la commande publique du secteur public local est considérable.

- Elle est un levier économique puissant qui peut dynamiser un territoire. La plupart des acteurs locaux cherchent logiquement, dans le respect des règles de concurrence, à optimiser les retombées de leur commande publique au profit de leur bassin de vie et de leurs habitants. C'est une sorte de « multiplicateur keynésien local » qui s'exerce sur des métiers à fort potentiel d'insertion dans les domaines du bâtiment, des travaux publics, de l'entretien de réseaux, de la gestion de déchets (collecte, tri, recyclage...).
- Il est possible de faire de la commande publique un véritable outil de développement social et de cohésion, en jouant sur les clauses d'insertion. De plus en plus d'intercommunalités le font, dans tous leurs domaines de compétences. Elles sont également très engagées dans le soutien de l'économie sociale et solidaire, à travers ses formes associatives classiques mais aussi les modèles qui émergent comme les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) qui se multiplient dans beaucoup de domaines.
- De nombreuses intercommunalités sont déjà engagées dans des pratiques d'achat responsable. Comment passent-elles à de véritables stratégies favorisant l'insertion par l'économique, l'emploi et le développement économique dans les quartiers les plus fragilisés ?

Il faut créer de l'emploi et des activités économiques dans les quartiers défavorisés mais il faut plus encore rendre les emplois situés en dehors de ces quartiers plus accessibles. C'est pourquoi il faut agir sur la mobilité résidentielle mais aussi quotidienne (solutions de transport), lutter contre les préjugés et les discriminations à l'embauche.

- Les stratégies d'insertion sont le plus souvent conduites dans le cadre des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) qui se sont généralisés, portés très souvent par les maisons de l'emploi. Ce travail sur l'employabilité est essentiel.
- La création d'activités est également favorisée par l'accompagnement des entrepreneurs. Nos réseaux associatifs partenaires maillent tout le territoire national aujourd'hui, que ce soit les plateformes d'initiatives locales, l'ADIE ou les boutiques de gestion.
- Le plus difficile, c'est bien sûr d'agir sur les publics très éloignés de l'emploi, mais aussi ceux qui s'en sont éloignés depuis longtemps. La meilleure solution réside alors, pour une collectivité locale, de s'appuyer sur des acteurs dont l'ancrage local est fort, acteurs associatifs, acteurs du monde de l'économie sociale et solidaire et qui placent les habitants au cœur de leur projet. **Considérer les habitants, pas uniquement sous l'angle du « public cible », est une des conditions de la réussite d'une stratégie pour l'emploi efficace. C'est dans cet esprit que les Régies de Quartier et Régies de Territoire s'inscrivent comme un partenaire puissant.** Il est d'ailleurs intéressant d'observer le déploiement des Régies de Territoire, comme un parallèle au développement des intercommunalités, à l'échelle d'un bassin de vie et d'emploi.
- Nous voyons aussi se développer des pratiques intéressantes de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPECT) qui cherchent à anticiper les besoins de main d'œuvre et de qualifications. Dans le cadre du « Pacte de Dijon pour la cohésion urbaine », signé avec le Premier ministre en juillet 2018, les intercommunalités s'engagent à aller chercher les « invisibles », mieux les connaître, essayer de construire des parcours. La communauté Grand Paris Sud ou la métropole Rouen Normandie y travaillent par exemple.

- La charte nationale du nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU 2014-2024) a fixé des objectifs chiffrés en termes de clauses sociales et d'heures d'insertion. De quelle manière les intercommunalités travaillent-elles ces objectifs pour que les retombées, au-delà du volume d'heures, puissent bénéficier directement aux habitants des quartiers prioritaires concernés par l'ANRU ?

Il est encore difficile d'y répondre de manière globale et avec un recul suffisant. Le nouveau programme a pris du retard et ne s'est relancé qu'il y a quelques mois. Il monte rapidement en cadence mais nous n'avons pas encore une analyse détaillée des clauses sociales. Les chantiers ne font, au mieux, que démarrer.

- Mais nous constatons, de manière plus générale, la montée en puissance des clauses d'insertion dans les marchés publics, bien au-delà de la rénovation urbaine. Les maisons de l'emploi et les PLIE sont des acteurs très engagés pour les promouvoir et les organiser. Les évaluations réalisées sur les programmes précédents de rénovation urbaine, en lien avec les fonds structurels européens (FSE), ont montré de nets progrès.
- C'est une condition de l'acceptation des programmes de renouvellement urbain. Cela participe de l'appropriation locale des projets. Or, quand les travaux débutent et s'accroissent, il n'est pas rare que les entreprises de construction rencontrent des difficultés de recrutement. C'est toujours paradoxal dans des quartiers marqués par des taux de chômage élevés. Il faut donc anticiper les choses, travailler sur l'employabilité et les qualifications en amont des programmes.

POUR ALLER PLUS LOIN

publications et vidéos en accès libre sur notre site www.regiedequartier.org

AUTRES RESSOURCES

Direction des affaires juridiques (DAJ) : Guide sur les aspects sociaux de la commande publique (août 2018)

<https://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-guides>

Fiche technique de la Direction des affaires juridiques : les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/mise-en-oeuvre-procedure/mp-procedure-adaptee-2019.pdf



« Modèle Economique des Régies de Quartier et des Régies de Territoire » - 2012

Fruit d'un travail collectif, ce guide propose un éclairage du modèle économique des Régies de Quartier et des Régies de Territoire qui devrait permettre à chacun de mieux appréhender le projet Régie, dans toute sa complexité et sa richesse. Partant des principes fondateurs énoncés dans la Charte Nationale et autour desquels se construisent les Régies, le guide met en lumière leur déclinaison opérationnelle. Il propose ainsi un éventail d'indicateurs repères et des outils qui permettent aux dirigeants de réinterroger leur projet et de mieux le valoriser auprès de leurs partenaires.



L'Info-Réseau, journal d'information du Comité National de Liaison des Régies de Quartier. Édité à 11 000 exemplaires, trois fois par an, l'Info-Réseau met en relief les activités des Régies de Quartier et des Régies de Territoire. Il propose à chaque numéro un thème particulier dans le dossier central qui est illustré par des exemples issus des Régies. Les avis de personnalités permettent de rendre compte d'opinions extérieures au Réseau sur le sujet. C'est un outil indispensable pour les Régies et leurs partenaires.



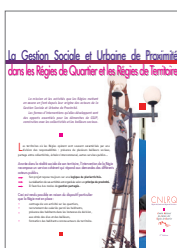
« Être à l'écoute des territoires – Pratiques de développement social dans les Régies de Quartier et les Régies de Territoire »

Ce recueil de pratiques d'une centaine de pages propose d'explorer les contributions plurielles des Régies de Quartier et des Régies de Territoire au développement social dans les quartiers, et de mettre en évidence la manière dont elles développent une posture de présence sociale quotidienne et d'écoute active aux besoins des habitants, en animant des lieux qui font lien.



« Régies de Quartier et Organismes HLM - Bonnes pratiques »,

Rédigé avec l'Union Sociale pour l'Habitat, ce document présente le projet et le cadre d'actions des Régies de Quartier, en partenariat avec les Organismes HLM. Plusieurs exemples illustrent la diversité des champs d'activités développées en partenariat sur le territoire des Régies (entretien du cadre de vie, médiation et lien social, services aux habitants, sensibilisation à l'environnement, etc.).



Les fiches Activités et les fiches Métiers, ont été réalisées dans le cadre du programme « Emplois d'Avenir » du Réseau.

Les fiches Activités décrivent, exemples et témoignages à l'appui, la spécificité des activités développées dans les Régies de Quartier et les Régies de Territoire dans chacun des domaines présentés. **Les fiches Métiers** décrivent la spécificité des missions relatives aux activités développées dans les Régies de Quartier et les Régies de Territoire, les possibilités de parcours et de formations.



« Fonctionnement associatif des Régies : cadre et recommandations »

La gouvernance d'une Régie repose sur l'implication des habitants de son territoire dans le Conseil d'Administration. Bénévoles et salariés sont acteurs conjoints du projet Régie, leurs rôles répondent à l'éthique de ce projet et s'inscrivent dans le cadre des principes de l'éducation populaire et de l'économie solidaire. Le CNLRQ a souhaité analyser plusieurs situations problématiques les concernant : juridiques, avec l'appui de l'analyse de Maître Brigitte CLAVAGNIER (avocate, directrice scientifique de la revue JURIS association) ; éthiques, en accord avec les dispositions de la Charte nationale des Régies ; pratiques, en concordance avec le rôle citoyen et social d'une Régie sur son territoire.



Régies de Quartier Régies de Territoire

Les Régies de Quartier sont constituées des habitants, des élus et des bailleurs sociaux. Ces trois acteurs forment le triptyque fondateur des Régies. De nombreux partenaires socio-économiques du territoire (PLIE, Entreprises, Mission Locale, artisans...) participent également à la gouvernance. Ensemble, ils interviennent sur la gestion de leur territoire.

À l'échelle nationale, sur les 131 Régies de Quartier et Régies de Territoire :

- 92 % interviennent dans un Quartier de la Politique de la Ville.
- 320 quartiers couverts représentant plus de 3 millions d'habitants.
- 2 500 bénévoles mobilisés dans la vie de l'association Régie.
- Plus de 9 000 salariés chaque année représentant plus de 5 000 ETP.
- 93% des Régies conventionnées sur le champ de l'Insertion par l'Activité Économique.
- Plus de 700 Emplois d'Avenir créés depuis le lancement du dispositif.

Créé en 1988, **le Comité National de Liaison des Régies de Quartier** est un réseau d'acteurs regroupant les 131 associations labellisées « Régie de Quartier » ou « Régie de Territoire » sur l'ensemble du territoire national.

Son organisation démocratique et déconcentrée lui permet d'assurer une triple mission d'animation, de représentation et de développement. Son projet – démultiplier et conforter la dynamique de citoyenneté active orchestrée par les Régies sur les territoires – en fait un acteur atypique entre Insertion par l'Activité Économique, Éducation Populaire et acteur de l'Économie Solidaire.

Le CNLRQ se définit comme un dispositif partenarial et territorialisé de lutte contre les exclusions.



144 boulevard de la Villette • 75019 Paris

T 01 48 05 67 58 • accueil@cnlrq.org • www.regiedequartier.org

ISBN 979-10-90760-18-9 • Impression FRAZIER - PARIS • Conception graphique - © S. Cardon - CNLRQ

