



ACHAT SOCIALEMENT RESPONSABLE ETAT DES LIEUX

Maison de l'Emploi du Nord de La Réunion

RESUME

Les achats socialement responsables (ASR) sont une composante spécifique des achats responsables. Grâce aux outils de l'ASR, la structure (publique ou privée) qui se procure un bien ou un service maximise son impact social en favorisant le développement économique, le progrès social et l'insertion des plus fragiles. Cette étude ambitionne notamment d'identifier les bonnes pratiques, de clarifier certaines modalités de mise en œuvre et d'améliorer la prise en compte de critères sociaux dans les processus de production des travaux et des services.

MDEN

Novembre 2020

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier sincèrement l'ensemble des personnes qui nous ont permis de mener à bien cette étude : le Pôle Interministériel des Achats Publics, l'Association Stratégie du Bon Achat, la Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire, l'Union Régionale des Structures d'Insertion par l'Activité Economique, le Réseau ESAT entreprises Réunion, L'Union Nationale des Entreprises Adaptées, les syndicats professionnels (UNEP, FEP et CAPEB), les salariés et professionnels, la DIECCTE, les acheteurs et les facilitateurs.

PRÉAMBULE

Les achats socialement responsables se sont développés dans un contexte de réglementations favorables à la prise en compte du développement durable dans la commande publique. L'insertion professionnelle de publics éloignés de l'emploi est une problématique qui apparaît dans les années 1990 dans la commande publique. C'est dans les années 2000 qu'elle prend la forme des "Clauses sociales d'insertion" et que les achats socialement responsables (ASR) dans la commande publique commencent réellement à se développer. Entre 2001 et 2006, après une période d'incertitude juridique, les clauses sociales d'insertion telles qu'on les connaît font leur entrée dans le code des marchés publics. En parallèle, les marchés réservés au secteur adapté et protégé font leur apparition. Le développement de la mise en œuvre des clauses sociales d'insertion, et parallèlement celui des achats socialement responsables, sont directement liés au secteur public des travaux et de la rénovation urbaine. Ce dernier a rapidement accordé une grande place aux problématiques d'insertion socioprofessionnelle des personnes en difficultés.

La prise en compte des problématiques d'insertion sociale et professionnelle et la formalisation des clauses sociales d'insertion dans le code des marchés publics, sont directement liées aux évolutions européennes dans ce sens. Cette dernière évoque clairement le champ des possibles dans la directive du Parlement européen 2004/18/CE du 3 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. En 2011, l'Union européenne publie un guide au nom évocateur, pour expliciter la directive : "Acheter social". Dès l'introduction, il est mentionné que les autorités publiques "peuvent favoriser les possibilités d'emploi, le travail décent, l'inclusion sociale, l'accessibilité, le commerce équitable en achetant judicieusement".

L'article 13 de la loi ESS prévoyait la mise en place de schémas de promotion des achats publics socialement responsables. Son décret d'application a été publié en janvier 2016. Désormais, les acteurs publics dont le montant annuel des marchés est supérieur à 100 millions d'euros hors taxe doivent obligatoirement adopter et publier ce schéma. Ce dernier intègre également des dimensions environnementales suite à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique. Les récentes évolutions définies par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016, sont confirmées dans le nouveau code de la commande publique¹. Ces textes sont entrés en vigueur le 1er avril 2019 sur le fondement de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

À La Réunion, les premiers pas de la mise en œuvre des clauses d'insertion sociale datent de 2004 avec le programme de rénovation urbaine de Saint-Benoit, suivi par les

¹ Ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 et décret n°2018-1075 du 3 décembre 2018

programmes du Port (2007), de Saint-Pierre (2008), Saint-André (2009), Saint-Denis (2009) et Saint Leu (2010). Le développement des clauses d'insertion se poursuit hors ANRU, en 2008, à l'initiative de la CINOR accompagnée par la Maison de l'Emploi du Nord, suivi par la commune de Sainte-Suzanne en 2009. Les acheteurs publics s'emparent alors du dispositif et les clauses d'insertion sociale se généralisent essentiellement dans les marchés de travaux et de BTP.

L'organisation du séminaire dédié à la clause d'insertion sociale en 2013 contribue à la diversification de l'utilisation des clauses d'insertion (prestation intellectuelle, DSP, premiers marché d'insertion, ...).

En 2016, l'organisation du séminaire dédié à l'achat socialement responsable permet de familiariser les acheteurs publics avec les nouveaux outils proposés : ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016. Toutefois, la pratique de l'achat socialement responsable, à La Réunion, reste très inégale et l'investissement des différents acheteurs publics relativement disparate. De plus, les évolutions juridiques récentes de ces outils entraînent parfois certaines dérives dans la mise en œuvre.

Parallèlement, les travaux engagés à La Réunion par l'association Stratégie du Bon Achat encouragent notamment les pouvoirs adjudicateurs et les adjudicataires à contribuer au progrès social en favorisant le développement de la responsabilité sociétale des entreprises en développant notamment les clauses sociales dans les marchés publics. Aussi, afin de paramétrer au plus juste ces clauses sociales, il est essentiel d'initier un travail de concertation avec les syndicats professionnels, les entreprises, les syndicats de salariés et les organismes de formation.

L'optimisation des clauses sociales doit permettre aux acheteurs publics en concertation avec le tissu productif de contribuer à la montée en compétences des filières et de développer des processus spécifiques de formation et d'acquisition de savoir-faire novateurs.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	1
PRÉAMBULE	1
ANNEXES	4
I. ÉTAT DES LIEUX	5
1. Les fondamentaux de l'achat socialement responsable	5
La définition de l'achat socialement responsable	7
Les différents outils de l'achat socialement responsable	7
Le contexte	12
2. Méthodologie	14
État des lieux	14
Réseau des facilitateurs	14
Diagnostic marchés réservés	15
Clause « strictement » sociale	15
Clause sociale de formation sous statut scolaire	15
3. L'organisation opérationnelle	15
Le rôle du facilitateur / les acteur de l'ASR	15
Le processus d'organisation	18
4. La cartographie de l'achat socialement responsable	20
Taux de couverture	20
Les structures porteuses	21
Taux de réponse	22
Les outils de l'ASR	22
Les chiffres clés	23
Les bénéficiaires	23
II. DIAGNOSTIC DES MARCHÉS RÉSERVÉS	24
1. Marchés réservés au STPA	24
2. Marchés réservés aux SIAE	25
3. Marchés réservés à l'économie sociale et solidaire	26
III. DÉVELOPPEMENT DE LA CLAUSE « STRICTEMENT » SOCIALE	28
IV. UN RÉSEAU DE L'ASR	29
V. CONCLUSION	30

ANNEXES

1. Compte-rendu GT6 HCCP 2020-02
2. Compte-rendu de l'atelier Réseau des facilitateurs de La Réunion 2020-07
3. Compte-rendu de l'atelier Réseau des facilitateurs de La Réunion 2020-10
4. Plan d'actions issu de l'atelier Réseau des facilitateurs de La Réunion
5. Compte-rendu de l'atelier sur les marchés réservés au STPA
6. Plan d'actions issu de l'atelier sur les marchés réservés au STPA
7. Compte-rendu de l'atelier sur les marchés réservés à l'IAE
8. Plan d'actions issu de l'atelier sur les marchés réservés à l'IAE
9. Compte-rendu de l'atelier sur les marchés réservés à l'ESS
10. Plan d'actions issu de l'atelier sur les marchés réservés à l'ESS
11. Comptes rendus des rencontres avec l'UNEP, la FEP et la CAPEB

I. ÉTAT DES LIEUX

1. LES FONDAMENTAUX DE L'ACHAT SOCIALEMENT RESPONSABLE

Selon le Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables 2015 – 2020, un achat public durable est « un achat réalisé par un pouvoir adjudicateur soumis au nouveau code de la commande publique et :

- Intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et favorisant le développement économique ;
- Tenant compte de l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- Permettant de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;
- Qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation »

Les achats répondent toujours à des critères fondamentaux tels que le prix, la qualité, les délais de livraison, le niveau de service... Les achats que l'on qualifie de responsables répondent à ces mêmes critères mais en intègrent également de nouveaux, relatifs au développement durable et à la responsabilité sociétale, dans une logique de cycle de vie et de coût global.

En d'autres termes, une démarche d'achats responsables revient, pour les acheteurs, à concilier trois notions essentielles :

- L'environnement : la performance énergétique, la réduction des déchets, la durée de vie des produits...
- L'éthique et la société : le respect des Droits de l'Homme, les conditions de travail, l'insertion, la diversité...
- L'économie : les coûts, la qualité des produits, les délais de livraison...

L'Observatoire des Achats Responsables partage sa définition : « il s'agit de tout achat intégrant dans un esprit d'équilibre entre parties prenantes des exigences, spécifications et critères en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et du développement économique. L'acheteur recherche l'efficacité, l'amélioration de la qualité des prestations et l'optimisation des coûts globaux (immédiats et différés) au sein d'une chaîne de valeur et en mesure l'impact. »

Les achats socialement responsables sont une composante spécifique des achats durables. À travers eux, la structure publique ou privée qui se procure un bien ou un service cherche à maximiser son impact social en intégrant des exigences, des spécifications et des critères favorisant le progrès social, l'insertion des plus fragiles et le développement économique.

À La Réunion, un état des lieux des pratiques de l'ASR n'a jamais été réalisé, alors même que plusieurs pouvoirs adjudicateurs le pratiquent depuis plusieurs années. Afin d'accompagner la mise en œuvre des préconisations de l'instruction interministérielle du 11 avril 2019 et d'accompagner le groupe de travail n°6 du Haut Conseil à la Commande Publique, la DIECCTE a identifié la MDEN pour réaliser un état des lieux des pratiques de l'ASR à La Réunion et favoriser son développement.

Il est réalisé afin de notamment identifier les bonnes pratiques des acheteurs et clarifier certaines modalités de mise en œuvre. Il devrait également permettre d'accompagner la croissance et le développement de l'ASR en repérant les « zones blanches » et en caractérisant les freins à la mise en œuvre.

Cet état des lieux concernera les acheteurs publics de La Réunion soit une trentaine de pouvoirs adjudicateurs. Il permettra notamment d'identifier les bénéficiaires cibles de ce projet :

- Les acheteurs publics : le repérage des zones blanches, le partage des bonnes pratiques, l'identification des freins devront permettre aux pouvoirs adjudicateurs d'améliorer leur pratique d'achat socialement responsable.
- Les personnes éloignées de l'emploi : la croissance et le développement des achats socialement responsables auront nécessairement à terme un impact sur l'emploi.
- Les Structures d'Insertion par l'Activité Economique, les Etablissement et Service d'Aide par le Travail, les entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire : Ce projet ambitieux également de déterminer les actions nécessaires à conduire auprès de ces partenaires essentiels pour qu'ils soient en mesure de répondre à la croissance et au développement de l'ASR à La Réunion.
- Le tissu économique : Le développement de l'ASR ne pourra se faire sans dialogue avec les entreprises notamment sur la mise en place des clauses « strictement » sociales.
- Les salariés : le développement des clauses « strictement » sociales se fera au bénéfice des salariés des entreprises adjudicatrices.

Cet état des lieux de l'ASR vise notamment à favoriser la croissance et le développement de l'ASR notamment par la diffusion des bonnes pratiques. Il vise également à encourager le développement de l'insertion par l'activité économique, du secteur de travail protégé et adapté et de l'économie sociale et solidaire dans le cadre des marchés réservés. Cet état des lieux devrait également permettre la clarification du rôle des acteurs de l'ASR.

L'ensemble de ce projet d'état des lieux a été présenté par la MDEN lors de la réunion du Groupe de Travail n°6 du Haut Conseil à la Commande Publique le 18 février 2020 et par la DIECCTE lors de la séance plénière du HCCP du 18 juin 2020.

La restitution de ces travaux est programmée le 24 novembre 2020 au groupe de travail n°6 du HCCP et mi-décembre lors de la prochaine réunion du HCCP.

Les collectivités territoriales se sont préoccupées dès les années 1990 d'intégrer des clauses sociales dans leurs marchés. Cette politique publique a été lancée par l'Etat de manière officielle dès 2008.

Il ne s'agissait pas de principes généraux mais d'une politique publique concrète, sur laquelle la responsabilité des acheteurs était ouverte à chaque marché lancé et qui s'est développée depuis lors. Pour s'en tenir aux statistiques du nombre de clauses contenues dans les marchés on atteint 8,6 % en 2016 (source : Guide sur les aspects sociaux de la commande publique 2018). La compétence des acheteurs en la matière s'est développée, sous l'impulsion des hauts responsables et avec un effet d'expérience qui se diffuse, grâce notamment aux nombreux instruments publiés en la matière.

Le sourcing ou sourçage sur la capacité des soumissionnaires pertinents à répondre à de telles clauses s'est également développé, parallèlement à l'implantation progressive du réseau des facilitateurs, sans l'accompagnement desquels beaucoup de clauses ne pourraient se mettre en place. Dès 2007, l'Etat a publié des guides sur les clauses sociales dans la commande publique, préparés au sein de l'atelier sur les aspects sociaux de la commande publique organisé au sein de l'ancien observatoire économique de l'achat public (OEAP, devenu OECP : observatoire économique de la commande publique), qui dépend de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ).

La définition de l'achat socialement responsable

Le code de la commande publique demande à chaque acheteur de prendre en compte les trois piliers du développement durable lors de la détermination des besoins :

« La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. »²

L'achat socialement responsable fait référence aux pratiques sociales et aux conditions de travail mises en œuvre par une entreprise pour réaliser la production de ses biens et de ses services.

Outre le respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des conventions et des normes élaborées par l'Organisation internationale du travail (achat éthique), ces pratiques permettent également une plus grande cohésion sociale du marché du travail :

- En favorisant l'accès à l'emploi pour les personnes éloignées du monde du travail, en situation de précarité économique et sociale (chômage de longue durée, accidents de la vie, mobilité géographique...);
- En favorisant l'accès à l'emploi pour les personnes en situation de handicap sensoriel, moteur ou mental, qui nécessitent des conditions de travail spécifiques (travail en milieu protégé, aménagement de poste de travail, encadrement...);
- En luttant contre toute forme de discrimination dans l'emploi liée à la situation de la personne (âge, niveau de qualification, sexe, origine, domicile, santé, situation familiale...).

Promouvoir les achats socialement responsables permet à l'acheteur de contribuer à mettre en œuvre une politique de responsabilité sociale des organisations (RSO) et d'améliorer sa politique de recrutement et de gestion des ressources humaines.

Pour maximiser l'impact social de ses achats, une organisation peut ainsi avoir recours à cinq types de structures d'utilité sociale :

- Les structures du secteur du travail adapté et protégé, rassemblant les entreprises et établissements qui emploient des personnes en situation de handicap ;
- Les acteurs du commerce équitable ;
- Les entreprises implantées en quartiers prioritaires politique de la ville et orientées « diversité » ;
- Les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) ;
- L'économie sociale et solidaire (ESS).

La pratique de l'ASR est plus complexe à mettre en place et moins bien repérée que la pratique de l'achat « environnementalement » responsable. Cependant, la dimension sociale constitue, tout comme la dimension environnementale, l'un des piliers du développement durable.

Les différents outils de l'achat socialement responsable

Le code de la commande publique offre une large palette d'outils permettant de pratiquer un achat socialement responsable. Ces différents outils peuvent intervenir à différentes étapes dans la procédure d'achat. L'ASR peut être :

- L'objet du marché : L'acheteur peut acheter de l'insertion ;

² Art. L2111-1 du Code de la commande publique

- Une spécificité technique³ du marché qui définit les caractéristiques requises des travaux, des fournitures ou des services qui font l'objet du marché. Ces caractéristiques peuvent se référer au processus ou à la méthode spécifique de production ou de fourniture des travaux, des produits ou des services demandés ou à un processus propre à un autre stade de leur cycle de vie même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel, à condition qu'ils soient liés à l'objet du marché et proportionnés à sa valeur et à ses objectifs.
- Un motif d'exclusion de la procédure de passation : Les « exclusions de plein droit » et les « exclusions à l'appréciation de l'acheteur » sont listés dans le code de la commande publique⁴.
- Un critère d'attribution du marché⁵ : Pour attribuer le marché au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur peut se fonder 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 comprenant des aspects sociaux ;
- Une condition d'exécution du marché : Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger des conditions particulières concernant l'exécution du marché pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire et qu'elles soient indiquées dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges. Les conditions dans lesquelles un marché est exécuté peuvent notamment viser des considérations sociales.

L'achat d'insertion

L'achat d'insertion se pratique avec des marchés de services qui ont pour objet la qualification et l'insertion professionnelle de personnes très éloignées de l'emploi. L'achat d'insertion peut se faire en procédure adaptée quel que soit le montant du marché.

Les marchés réservés

L'utilisation des marchés réservés permet de restreindre le soumissionnement à l'appel d'offre aux opérateurs économiques employant des travailleurs handicapés, aux structures d'insertion par l'activité économique ou à celles de l'économie sociale et solidaire.

Marchés réservés au secteur du travail adapté et protégé (STPA)

Article L2113-12 (ou Article L3113-1 pour les concessions) du Code de la commande publique :

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

L'utilisation de marchés réservés à des entreprises adaptées et à des établissements et services d'aide par le travail, contribue à l'obligation légale d'emploi des travailleurs handicapés issue de la loi du 10 juillet 1987 et de celle du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Pour mémoire, toutes les entreprises de 20 salariés ou plus, qu'elles soient publiques ou privées, ont obligation d'employer (à temps plein ou à temps partiel) des travailleurs handicapés et

³ Au sens de l'article R 2111-9 du CCP

⁴ Article L. 2141-1 à L. 2141-14

⁵ Article R 2152-7 du CCP

autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la proportion de 6 % de l'effectif total de salariés. (Article L.5212-1 à 5 du Code du travail).

Marchés réservés à l'IAE

Article L2113-13 (ou Article L3113-2 pour les concessions) du Code de la commande publique :

« 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 des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés. »

Marchés réservés à l'ESS

Article L2113-15 Code de la Commande Publique :

« 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 par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi 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 service mentionnées sur cette liste. »

Article L2113-16 du Code de la commande publique :

« 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'ESS ne peut être supérieure à trois ans. »

La clause sociale

Les articles L2112-2 et 4 et l'article L3114-2 du code de la commande publique précisent que 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, à condition qu'elles restent liées à l'objet du marché.

La clause sociale d'insertion :

L'outil principalement utilisé est la clause sociale d'insertion. Ce dispositif juridique exige des entreprises attributaires des marchés publics contenant une clause sociale d'insertion qu'elles embauchent des personnes en difficulté d'insertion pour la réalisation du dit marché. Les acheteurs inscrivent ainsi en amont des consultations un nombre d'heures de travail à réaliser par les publics éloignés de l'emploi.

La réalisation de ces heures d'insertion constitue une condition d'exécution du marché.

La clause strictement sociale

Contrairement aux clauses sociales d'insertion, ces clauses sociales ne conditionnent pas l'exécution d'un marché à l'embauche de personnes éloignées de l'emploi, mais conditionnent son exécution à la mise en œuvre de modalités concernant les salariés de l'entreprise affectée à la réalisation du marché (par exemple la formation aux troubles musculo-squelettiques, la formation aux éco-gestes).

La clause de stage

La clause de stage peut se substituer à la clause sociale d'insertion, quand le nombre d'heures d'insertion se révèle assez faible. Elle conditionne l'exécution du marché à l'accueil d'un stagiaire dont le stage sera en lien avec le marché.

Le bénéficiaire du stage peut être un jeune en situation de décrochage scolaire. La clause sociale de formation sous statut scolaire qui est une clause sociale spécifique, permet à un jeune en situation de décrochage scolaire de suivre un parcours d'insertion dans le monde

de l'entreprise et de construire un projet professionnel. Cela prend la forme d'un parcours dans une ou plusieurs entreprises titulaires de marchés publics. À l'issue de son parcours, le jeune bénéficiaire peut reprendre une formation initiale ou accéder directement à l'insertion (alternance, apprentissage, etc.).

Le stagiaire peut également être un demandeur d'emploi ou un jeune inscrit à la mission locale (dispositif garantie jeune). Le stage correspond alors à une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP). La PMSMP permet de se confronter à des situations réelles pour découvrir un métier ou un secteur d'activité, confirmer un projet professionnel ou initier une démarche de recrutement.

L'éga-conditionnalité :

L'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans le travail implique le respect de plusieurs principes par l'employeur :

- Interdiction des discriminations en matière d'embauche,
- Absence de différenciation en matière de rémunération et de déroulement de carrière,
- Obligations vis-à-vis des représentants du personnel,
- Information des salariés et candidats à l'embauche et mise en place de mesures de prévention du harcèlement sexuel dans l'entreprise.

Des recours et sanctions civiles et pénales sont prévus en cas de non-respect de l'égalité femmes-hommes. Les entreprises d'au moins 50 salariés sont également soumises à des pénalités à la charge de l'employeur, qui peuvent être mises en œuvre, soit lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord ou, à défaut, par un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle, soit, dans les conditions fixées par la loi du 5 septembre 2018 et le décret du 8 janvier 2019, lorsqu'elles n'auront pas publié leur « Index de l'égalité » ou qu'elles n'auront pas mis en œuvre les mesures permettant de supprimer les écarts de rémunération constatés entre les femmes et les hommes.

Ne peuvent soumissionner aux marchés publics les entreprises qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour le délit de discrimination prévu à l'article 225-1 du code pénal, pour violation des dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, prévues par les articles L. 1142-1 et L. 1142-2 du code du travail ainsi que celles qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la procédure de passation du contrat de concession, n'ont pas mis en œuvre l'obligation de négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes mentionnée précédemment. Sauf lorsque la peine d'exclusion des marchés publics a été prononcée pour une durée différente fixée par une décision de justice définitive, l'exclusion ainsi prévue s'applique pour une durée de trois ans à compter de la date de la décision ou du jugement ayant constaté l'infraction.

Sont également exclues de la procédure de passation des marchés publics, les entreprises qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la procédure de passation du marché public, n'ont pas mis en œuvre l'obligation de négociation sur les objectifs d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes dans l'entreprise, ainsi que sur les mesures permettant de les atteindre.

Ces interdictions concernent également les contrats de concession de travaux publics, les contrats de partenariats et les délégations de services publics.

Pour les marchés publics pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication à compter du 1er avril 2019, les dispositions applicables seront celles prévues par l'article L. 2141-4 du code de la commande publique. Pour les contrats de concession pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de

concession est envoyé à la publication à compter du 1er avril 2019, les dispositions applicables figurent à l'article L. 3123-4 du code précité.

Le commerce équitable

Outil de la transition écologique et solidaire, le commerce équitable garantit aux producteurs des prix stables et rémunérateurs pour vivre dignement de leur travail et adopter des modes de production respectueux de leur environnement.

L'acheteur de bien ou de service équitable s'engage à :

- Payer un prix juste aux producteurs : le prix équitable doit couvrir tous les coûts de production et d'exploitation, y compris les coûts environnementaux, et assurer aux producteurs un niveau de vie décent.
- Garantir une relation commerciale qui s'inscrit dans la durée
- Garantir des conditions et des délais de paiement favorables (préfinancement)
- Financer des projets de développement : programmes sociaux et/ou investissements productifs en abondant un fond de développement consacré aux projets collectifs
- Soutenir les organisations de producteurs : financements, formation, renforcement des moyens, etc
- Informer et sensibiliser les consommateurs-citoyens sur les enjeux de la consommation responsable, la solidarité internationale, le développement durable, etc.

Les critères de jugement des offres

L'acheteur peut « mettre en œuvre des critères comprenant des aspects sociaux », mais « à la condition, notamment, qu'ils soient liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution ». A ce titre, « des critères à caractère social, relatifs notamment à l'emploi, aux conditions de travail ou à l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, peuvent concerner toutes les activités des entreprises soumissionnaires, pour autant qu'elles concourent à la réalisation des prestations prévues par le marché ».

Le SPASER

Le Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables (SPASER) est une obligation réglementaire qui est définie à l'article L2111-3 du nouveau code de la commande publique : « Les collectivités territoriales et les acheteurs soumis au présent code dont le statut est fixé par la loi adoptent un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables lorsque le montant total annuel de leurs achats est supérieur à un montant fixé par voie réglementaire. »

L'adoption d'un SPASER s'impose aux acheteurs publics dès lors que le montant annuel de leurs achats dépasse 100 millions d'euros hors taxe. Le SPASER peut être adopté, de façon volontaire, en dessous de ce seuil.

Ce schéma, rendu public, détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire.

Le code de la commande publique offre une large palette d'outils permettant d'offrir des solutions d'insertion à différents types de publics. Ainsi, l'achat d'insertion s'adresse aux publics les plus éloignés de l'emploi. Les marchés réservés constituent une deuxième étape vers la capacité à évoluer en autonomie sur le marché du travail. La clause sociale

d'insertion s'adresse aux personnes éloignées de l'emploi et opérationnelles pour travailler.

Le contexte

L'achat socialement responsable via l'insertion par l'activité économique, un contexte favorable pour un enjeu majeur : l'inclusion de tous.

L'insertion professionnelle de publics éloignés de l'emploi est une problématique qui apparaît dans les années 1990 dans la commande publique. C'est dans les années 2000 qu'elle prend la forme des "Clauses sociales d'insertion" et que les achats socialement responsables (ASR) dans la commande publique commencent réellement à se développer. Entre 2001 et 2006, après une période d'incertitude juridique, les clauses sociales d'insertion telles qu'on les connaît font leur entrée dans le code des marchés publics.

Les autorités publiques s'appuient alors sur les achats socialement responsables qui se développent dans un contexte de réglementations favorables à la prise en compte du développement durable dans la commande publique et qui sont un levier majeur pour déployer la responsabilité sociétale des organisations.

En parallèle, les marchés réservés au secteur adapté et protégé font leur apparition. Le développement de la mise en œuvre des clauses sociales d'insertion, et parallèlement celui des achats socialement responsables, sont directement liés au secteur public des travaux et de la rénovation urbaine. Ce dernier a rapidement accordé une grande place aux problématiques d'insertion socioprofessionnelle des personnes en difficultés.

Le contexte national

La prise en compte des problématiques d'insertion sociale et professionnelle et la formalisation des clauses sociales d'insertion dans le code de la commande publique, sont directement liées aux évolutions européennes. L'Union Européenne évoque clairement le champ des possibles dans la directive du parlement européen 2004/18/CE du 3 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

En 2011, l'Union Européenne publie un guide au nom évocateur, pour expliciter la directive : "Acheter social". Dès l'introduction, il est mentionné que les autorités publiques "peuvent favoriser les possibilités d'emploi, le travail décent, l'inclusion sociale, l'accessibilité, le commerce équitable en achetant judicieusement".

L'article 13 de la loi ESS prévoyait la mise en place de schémas de promotion des achats publics socialement responsables. Son décret d'application a été publié en janvier 2016. Désormais, les acteurs publics dont le montant annuel des marchés est supérieur à 100 millions d'euros hors taxe doivent obligatoirement adopter et publier ce schéma. Ce dernier intègre également des dimensions environnementales suite à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique.

Un cadre favorable

Le Plan National d'Actions pour des Achats Publics Durables 2015-2020, feuille de route pilotée par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, définit des objectifs stratégiques à l'horizon 2020 :

Ainsi, 30% des marchés publics doivent avoir une disposition environnementale et 25% des marchés publics doivent avoir une disposition sociale. 100% des marchés font l'objet d'une analyse approfondie, visant à définir si les objectifs du développement durable peuvent être pris en compte dans le marché. 60% des organisations publiques sont signataires de la charte pour l'achat public durable et 80% des organisations réalisant des

achats de papier, d'appareils d'impression, de fournitures, de mobilier, de vêtements, de matériel de bureautique prennent en compte la fin de vie de ces produits.

Le contexte régional

Selon l'enquête emploi annuelle de l'Insee, le taux de chômage à La Réunion s'établit ainsi à 24 % de la population active. L'île compte environ 83 000 chômeurs au sens du Bureau international du travail en 2018. Au nombre de chômeurs, s'ajoutent environ 66 000 personnes souhaitant travailler, mais considérées comme inactives au sens du BIT, qui forment le « halo » du chômage. La Réunion qui est fortement impactée par un taux de chômage élevé, nécessite la mise en place d'outils pour l'emploi et une anticipation adéquate des compétences.

L'économie réunionnaise, relativement tributaire de la commande publique, se caractérise entre autre par l'importance des secteurs du BTP. Toutefois, on observe l'émergence de secteurs d'avenir et les secteurs plus traditionnels, malgré des difficultés, disposent de potentiels de développement et d'innovation à ne pas négliger.

À La Réunion, les premiers pas de la mise en œuvre des clauses d'insertion sociale datent de 2004 avec le programme de rénovation urbaine de Saint-Benoit, suivi par les programmes du Port (2007), de Saint-Pierre (2008), Saint-André (2009), Saint-Denis (2009) et Saint Leu (2010). Le développement des clauses d'insertion hors ANRU débute, en 2008, à l'initiative de la CINOR accompagnée par la Maison de l'Emploi du Nord, suivi par la commune de Sainte-Suzanne en 2009. Les acheteurs publics s'emparent alors du dispositif et les clauses d'insertion sociale se généralisent essentiellement dans les marchés de travaux et de BTP.

L'organisation du séminaire dédié à la clause d'insertion sociale en 2013 contribue à la diversification de l'utilisation des clauses d'insertion (prestation intellectuelle, DSP, premiers marchés d'insertion, ...).

En 2016, l'organisation du séminaire dédié à l'achat socialement responsable permet de familiariser les acheteurs publics avec les nouveaux outils proposés : ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016. Toutefois, la pratique de l'achat socialement responsable, à La Réunion, reste très inégale et l'investissement des différents acheteurs publics relativement disparate. De plus, les évolutions juridiques récentes de ces outils entraînent parfois certaines dérives dans la mise en œuvre.

L'insertion professionnelle, durable et de qualité, des réunionnais est une priorité largement partagée par l'ensemble des pouvoirs publics et des partenaires sociaux.

L'achat socialement responsable constitue un levier pour développer la responsabilité sociétale des pouvoirs adjudicateurs et plus largement développer leur contribution au développement durable. Responsabiliser socialement les achats, permet de maximiser l'impact sociétal des acheteurs sur le territoire en favorisant son développement économique, le progrès social et l'insertion des plus fragiles.

Le développement des clauses sociales permet également d'encourager le développement de la responsabilité sociétale des entreprises.

La consolidation et le développement de l'achat socialement responsable constitue l'une des solutions pour répondre aux enjeux d'insertion, de maintien dans l'emploi, de progrès social et de développement économique de La Réunion.

2. MÉTHODOLOGIE

État des lieux

Chaque année l'Alliance Villes Emploi publie les résultats des clauses sociales au niveau national. Néanmoins, cette consolidation est issue des chiffres produits par le logiciel ABC Clause, qui est utilisée à La Réunion uniquement par les PLIE de la CASUD et de la CIREST et la Maison de l'Emploi du Nord. Par conséquent, les chiffres de cette consolidation ne traduisent pas la réalité de l'ASR à La Réunion.

La Maison de l'Emploi du Nord de La Réunion a travaillé sur une cartographie des clauses d'insertion. Il s'agissait tout d'abord de repérer les facilitateurs sur lesquels s'appuyer ainsi que les « zones blanches » (non couvertes par le périmètre d'intervention des facilitateurs). Les rencontres avec les acteurs locaux ont ainsi permis d'évaluer la « culture » territoriale en matière de clauses sociales et notamment le niveau de sensibilisation des collectivités.

Nous avons consulté dans le cadre de l'état des lieux plus de 45 pouvoirs adjudicateurs :

- Les services de l'Etat (PIAP⁶, DEAL⁷, DIECCTE⁸, DRFIP⁹, Police National), DID SDS¹⁰, DICOM¹¹
- Les Conseils Départemental et Régional,
- Les EPCI¹²,
- Les communes,
- Les bailleurs (SEDRE, SEMAC, SEMADER, SHLMR, SIDR, SODIAC),
- Les EPIC¹³ et les EPA¹⁴. (CHUR, Université de La Réunion, ARS, Conservatoire du littoral)

Lors de cette consultation, nous avons administré 2 questionnaires :

- Un questionnaire traitant des modalités d'organisation (externalisation / internalisation)
- Un questionnaire s'intéressant à la politique d'achat responsable du pouvoir adjudicateur avec une dimension qualitative et quantitative.

Réseau des facilitateurs

Pour l'atelier participatif sur le réseau des facilitateurs, la MDEN a invité les facilitateurs internalisés ou externalisés, des référents des clauses.

L'atelier s'est déroulé selon le modus operandi suivant :

1. Tour de table : les participants sont invités à s'exprimer librement sur leurs expériences à la fonction de facilitateur.
2. Définition partagée des fonctions du facilitateur : munis de post-it, les participants sont invités à rédiger les tâches d'un facilitateur et à les présenter à l'ensemble des présents.
3. Plan d'actions du réseau : munis de post-it, les participants sont invités à se regrouper en 2 groupes à rédiger les actions que pourrait porter le réseau. Dotés de 3 voix chacun, les participants sont ensuite appelés à voter pour les actions les

6 Plateforme Interministérielle des Achats Publics

7 Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

8 Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

9 Direction régionale des finances publiques

10 Direction d'infrastructure de la défense de Saint-Denis

11 Direction du service du commissariat des armées

12 Etablissement Public de Coopération Intercommunale

13 Etablissement Public Industriel et Commercial

14 Etablissement Public Administratif

plus prioritaires. Pour les 3 actions ayant reçus le plus de voix, les participants sont invités à rédiger une fiche d'action par groupe.

Un second atelier a été organisé pour affiner la rédaction de deux fiches actions : l'observatoire régional de l'ASR et les trophées de l'ASR.

Diagnostic marchés réservés

Les ateliers sur les marchés réservés ont été tous organisés selon le même mode opératoire permettant d'encourager la participation de chacun :

1. Cadre juridique et réglementaire : la MDEN expose le cadre juridique et réglementaire en rappelant les articles de lois associés à la thématique de l'atelier.
2. Tour de table : les participants sont invités à s'exprimer librement sur leurs connaissances et expériences liées à la thématique de l'atelier.
3. Freins et leviers : Munis de post-it, les participants sont invités à rédiger les freins et les leviers au développement des marchés réservés et à les présenter à l'ensemble des présents.
4. Plan d'actions : Munis de post-it, les participants sont invités à se regrouper en 3 groupes afin de rédiger les actions pour le développement des marchés réservés. Dotés de six voix chacun, les participants sont ensuite appelés à voter pour les actions les plus prioritaires. Pour les 3 actions ayant reçus le plus de voix, les participants sont invités par groupe à rédiger une fiche d'action par groupe.

Clause « strictement » sociale

La MDEN a invité les syndicats des principaux secteurs sollicités par les marchés publics : entretien des locaux (FEP), entretien des espaces verts (UNEP) et bâtiments et travaux publics (FRBTP et CAPEB), pour une rencontre afin de déterminer le cadre des clauses pouvant être insérées dans les marchés.

Clause sociale de formation sous statut scolaire

La MDEN a rencontré le coordonnateur académique Mission Lutte contre le Décrochage Scolaire et référent sur la clause. En plus du coordonnateur, 4 animateurs Formation Qualification Emploi (FOQALE) travaillent pour la détection et l'accompagnement des jeunes dans le dispositif. Le dispositif concerne au niveau national près de 400 jeunes, au niveau local 3 jeunes. Le public prioritaire sont des jeunes de 16 à 18 ans de niveau IV.

3. L'ORGANISATION OPÉRATIONNELLE

Le travail d'état des lieux des pratiques s'est concentré dans un premier temps sur les différentes modalités d'organisation adoptées par les pouvoirs adjudicateurs de La Réunion pour la mise en œuvre de leur achat socialement responsable.

Aussi pour bien appréhender ces modalités d'organisation, il convient au préalable de bien cerner les différentes missions du facilitateur de l'achat socialement responsable.

Le rôle du facilitateur / les acteurs de l'ASR

Le 28 juin 2012, l'Alliance Villes Emploi (AVE) a publié un référentiel d'emplois et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique. Ce référentiel était une première pierre posée dans une démarche d'enregistrement au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) afin de créer un diplôme de facilitateur. Cet enregistrement n'a jamais abouti et aujourd'hui le terme « facilitateur » n'a de valeur que celle qu'on lui donne.

Dans ce référentiel, le « facilitateur » est défini comme suit :

« Dans le cadre d'une mission de service public et/ou d'intérêt général, le facilitateur contribue au développement et à la mise en œuvre, sur son territoire, des clauses sociales dans la commande publique. Il fournit un appui aux partenaires et auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrage volontaires du territoire dans la mise en œuvre des clauses sociales dans la commande publique. Par extension, le facilitateur peut aussi mettre en œuvre des clauses sociales dans la commande privée. »

Ses missions se concentrent autour de ces cinq activités :

- Promotion du dispositif
- Animation du partenariat territorial
- Conseils aux maîtres d'ouvrage
- Information et accompagnement des entreprises
- Évaluation du dispositif

Quelques facilitateurs font de l'accompagnement des publics dans leurs activités (bien que selon l'AVE cette activité doit être dévolue au partenaire emploi du bénéficiaire).

La fonction de facilitateur est soit externalisée, soit internalisée. Elle peut également être affectée sur un poste ou éclatée entre un chargé d'opération, un responsable d'achat, le service insertion et le service marché dans les collectivités.

Plusieurs facteurs favorisent le développement et la croissance de l'ASR lors de la mise en œuvre des clauses sociales :

- L'impulsion « politique », qui doit être affirmée de façon explicite,
- L'anticipation dès la conception du projet et les marges de manœuvre laissées aux acteurs économiques d'innover dans l'exécution.

Là où se trouve un facilitateur, il doit y avoir systématiquement recours à une clause sociale d'exécution, pour les segments d'achats les plus propices pour y recourir (six segments : entretien espaces verts, nettoyage des locaux, gestion des déchets, services de réparation et de maintenance, travaux de reprographie et d'expédition, restauration et services traiteur et également bâtiment et travaux publics).

Néanmoins, une volonté politique suivie d'une ingénierie juridique ne suffisent pas à elles seules. Le rôle du facilitateur est donc primordial, il constitue la cheville ouvrière du dispositif. Sur des territoires où il n'y a pas de facilitateur, il n'y a peu voire pas de clauses sociales dans les marchés publics. Le facilitateur doit être une personne neutre qui est garant de la bonne réalisation du marché et des rapports entre les différents acteurs. Intégrer des clauses sociales d'insertion dans un contrat de partenariat public privé demande du professionnalisme et de l'anticipation : pour cela les collectivités publiques doivent bien déterminer leurs objectifs, s'informer sur les possibilités d'insertion existantes sur le terrain et se faire accompagner tout au long du processus.

L'état des lieux a montré qu'il pouvait exister différents acteurs de l'achat socialement responsable :

Les facilitateurs

La présence d'un facilitateur de l'ASR est une condition fondamentale pour faire bon usage des clauses sociales et garantir leur mise en œuvre. Le facilitateur remplit une fonction d'intermédiation entre tous les partenaires concernés : l'acheteur, l'entreprise attributaire, les personnes éloignées de l'emploi, le service public de l'emploi et les acteurs de l'insertion par l'activité économique, les structures de l'ESS, et les structures du STPA.

Dans ce cadre, le facilitateur contribue au développement, sur un territoire donné, de l'ASR dans les contrats publics (et privés le cas échéant). Il fournit un appui aux partenaires

et auprès de l'ensemble des acheteurs dans la mise en œuvre des clauses sociales dans les contrats publics. Son action couvre l'ensemble des différentes phases du dispositif.

Le facilitateur intervient en amont de la passation des contrats en promouvant le dispositif auprès des acheteurs et en les conseillant sur les choix des procédures, des opérations et des secteurs d'activités. Le facilitateur contribue à identifier les contrats pouvant intégrer des clauses sociales. Il aide à définir la hauteur pertinente des engagements susceptibles d'être demandés aux entreprises et contribue à la rédaction des documents de mise en concurrence. Plus généralement il assiste la maîtrise d'ouvrage dans l'utilisation des outils de l'ASR.

En aval de la passation, sa mission est de permettre la mise en œuvre des clauses sociales en informant et en accompagnant les entreprises attributaires. Il aide au choix de mise en œuvre des actions d'insertion. Il fait émerger des partenariats territoriaux avec les acteurs de l'insertion, de la formation, de l'accueil et de l'orientation des publics pour permettre l'accompagnement de l'entreprise dans la mise œuvre de ses obligations contractuelles dans les meilleures conditions. Il doit aussi assurer le suivi de l'exécution du dispositif et faire l'évaluation de sa mise en œuvre. Afin de les aider dans la gestion des clauses sociales, les facilitateurs ont accès à un outil de suivi, spécifique à leur métier, le logiciel ABC Clause (cf. Suivi des résultats au niveau national).

Les chargés de mission clauses sociales

Les collectivités locales, de par leur plus grande proximité avec le terrain, ont souhaité mettre en œuvre les clauses d'insertion dans leurs marchés publics, en accordant une attention particulière à la construction de parcours d'insertion et au développement des solidarités, basés sur l'aménagement du territoire au bénéfice de l'ensemble des habitants.

Les responsabilités du chargé de mission clauses sociales sont donc globalement les mêmes que celles d'un facilitateur. Toutefois, le chargé de mission clause concentre également une partie de ses missions à la mise en parcours des publics en insertion. Dans ce modèle le chargé de mission clause prospecte les futurs marchés publics. Il accompagne la décision d'attribution des marchés et des entreprises candidates. Il coordonne l'offre d'insertion avec la mise en place d'une cellule « prescripteurs SPEP – SIAO - SIAE » et la tenue de réunions régulières pour le suivi, l'évaluation et l'anticipation des marchés.

Concrètement les missions des 14 facilitateurs ou chargés de mission clauses de La Réunion s'articulent, de façon variable, selon les territoires, entre deux orientations complémentaires :

- L'assistance à maîtrise d'ouvrage, où le facilitateur accompagne le service juridique pour l'inscription de la clause dans le marché public et assiste les entreprises attributaires pour la concrétisation de leurs engagements en matière d'insertion et de recrutement. Il fait également le suivi des engagements, l'évaluation du dispositif et de la veille juridique.
- L'accompagnement des bénéficiaires, où le chargé de mission clause concentre également une partie de ses missions à la mise en parcours des publics en insertion.

A cette variabilité des missions conduites par les facilitateurs ou les chargés de missions clause s'ajoute une très grande disparité des niveaux de formation, d'expérience et d'équipement. Les niveaux de formation s'étendent du niveau II¹⁵ à aucune formation. De même certains facilitateurs disposent de 5 à 10 ans d'expériences contre environ 1 an pour d'autres. Enfin, seul trois structures sont équipées du logiciel ABC Clause.

¹⁵ Selon les niveaux de formation de l'AVE

Ces écarts de formation, d'expérience et d'équipement expliquent la disparité de mise en œuvre de l'ASR entre les différentes structures.

Le processus d'organisation

La disparité de mise en œuvre de l'ASR s'explique également par des modalités et des processus d'organisation différents pour la mise en œuvre de l'ASR. Il n'existe pas de modèle unique d'organisation de la mise en œuvre de la politique d'ASR et cela explique par l'absence d'harmonisation des pratiques des donneurs d'ordres.

Cette disparité s'explique également par la persistance de freins à la mise en œuvre chez certains acheteurs :

- Manque de volonté politique,
- Volume des marchés considérés comme insuffisant pour développer une démarche d'ASR,
- Méconnaissance du dispositif,
- Prudence excessive des techniciens,
- Absence de dispositif de gestion des clauses,
- Risques de troubler le dialogue avec les entreprises (« ne pas les embêter »),
- Crainte des marchés infructueux, mauvaises expériences (malfaçons, incompétences).

L'analyse des différents questionnaires et entretiens montrent que l'organisation de l'ASR à La Réunion peut se décliner de manière multiple. Néanmoins, deux grands facteurs influencent les modalités de mise en œuvre :

- L'internalisation ou l'externalisation du l'accompagnement de l'ASR
- La continuité / rupture de service.

L'internalisation / l'externalisation

La décision politique de recourir à la commande publique pour lutter contre le chômage et les exclusions doit s'accompagner, pour être efficace et effective à long terme, d'une volonté en interne. Nomination de référents et/ou création d'un poste dédié, mise en place de groupes de travail et/ou de comités de pilotage, construction d'outils spécifiques.

Les expériences réussies montrent que le succès dans la mise en œuvre des clauses d'insertion repose souvent sur la définition d'une politique interne cohérente, associant la démarche d'achat et la dimension sociale.

Que le service soit internalisé ou externalisé, l'introduction de clauses sociales ne doit pas normalement générer de charges de travail supplémentaires pour les services achats et les chargés d'opération puisque le travail nécessaire à la gestion de la clause doit être assuré par le facilitateur.

L'internalisation de la mise en œuvre de l'ASR est pertinente lorsque le montant des achats annuels est important et qu'il est possible de recruter une personne.

Les référents en interne, en tant que parties prenantes de procédures liées aux marchés publics, sont considérés comme des leviers permettant de sécuriser la démarche et d'assurer les relations avec les partenaires externes. Selon la collectivité, les affectations du facilitateur peuvent être différentes :

- Le poste dédié aux clauses sociales est affecté au sein de la direction de la commande publique pour avoir une vision transversale de tous les achats et situer la mise en œuvre du dispositif au cœur de la détermination des besoins,

- Le poste est affecté au service insertion, qui a à sa charge la formation des publics éloignés de l'emploi.

Lorsque la transversalité d'une mission n'est pas limitée par un fonctionnement en silo dans une organisation, l'internalisation est relativement efficace. Toutefois, nous avons constaté que dans certains cas l'internalisation favorise la rupture dans la mise en œuvre du fait d'une certaine étanchéité entre services.

L'internalisation permet également de sécuriser la bonne adéquation entre la volonté politique et la mise en œuvre de cette volonté.

L'externalisation complète permet une souplesse d'utilisation et un accès rapide à des compétences non disponibles en interne. L'externalisation présente également l'avantage de soulager les services marchés, les chargés d'opération et de l'insertion des tâches qui incombent à la facilitation et de pouvoir se recentrer sur leur cœur de métier au sein de la collectivité. L'externalisation du dispositif offre une meilleure agilité notamment dans la mise en place de partenariat extérieur. Ce modèle permet l'inscription dans un réseau d'acteurs locaux avec une mutualisation possible des clauses entre différents donneurs d'ordre.

L'externalisation de la mise en œuvre de l'ASR est d'autant plus pertinente lorsque le volume d'achat ne permet pas l'affectation des moyens humains et matériels nécessaires à la mission. Néanmoins, il est nécessaire d'avoir un référent en interne pour le suivi et les relations avec les facilitateurs.

A La Réunion, ce sont les Maisons de l'Emploi qui portent en grande majorité les postes de facilitateurs des clauses sociales externalisés. Toutefois, il est également fréquent que les communes externalisent leur poste de facilitateur au sein de leur EPCI. Cette modalité favorise une gestion et une coordination des clauses à l'échelle d'un territoire permettant une politique territoriale de l'emploi partagée et une harmonisation des pratiques. On note également l'existence d'une offre de facilitation privée à La Réunion.

Parmi les donneurs d'ordre accompagnés 60% ont externalisé l'accompagnement et 27% l'ont internalisé (13% NC).

Continuité / Rupture

La continuité ou la rupture dans l'organisation choisie pour mettre en œuvre l'ASR est indépendante de l'internalisation ou l'externalisation du service.

La continuité du processus est garantie lorsqu'une même ressource interne ou externe s'occupe de la mise en œuvre complète de l'achat socialement responsable, de la veille sur les besoins d'achat au bilan d'exécution. Cela permet une maîtrise de l'ensemble du processus d'achat et garantit le lien essentiel à la mise en œuvre entre les différents services et acteurs concernés. La continuité du processus facilite également le feed-back essentiel entre accompagnement des entreprises et le conseil au service marché, pour améliorer constamment la qualité des ASR. Néanmoins, cela implique la mobilisation de moyens humains et matériels dédiés et donc un financement. La mission « clauses sociales » est ajoutée à la fiche de poste d'un collaborateur, aboutit à la création d'un poste dédié ou fait l'objet d'une externalisation.

Les différentes expériences montrent que la continuité dans le processus constitue un facteur important dans la bonne mise œuvre de la démarche d'ASR.

La mise en œuvre du processus d'accompagnement de l'ASR peut aussi être éclatée entre plusieurs ressources humaines de différents services. La rupture, si elle existe se situe entre la phase en amont et la phase aval de l'attribution des marchés.

Les tâches peuvent se répartir en interne selon les opérations, de manière plutôt informelle, entre :

- Les responsables marchés ou les chargés d'opération (souvent des juristes garants de la régularité des consultations) pour dimensionnement et l'inscription des clauses sociales dans les marchés,
- Les services insertion ou prescripteurs (ceux qui sont à l'origine de l'expression des besoins et chargés ensuite d'exécuter des marchés) pour le suivi du dispositif dans la phase d'exécution.

Cette modalité de mise en œuvre permet de limiter les moyens humains et matériels nécessaires à la mise en œuvre de l'ASR. Toutefois, la connaissance du marché du travail, des conventions collectives, de la formation professionnelle et de l'insertion ne fait pas parties des compétences attendues d'un responsable de service marché ou d'un chargé d'opération, limitant ainsi leur capacité à dimensionner l'ASR. Cela fragilise également le feed-back nécessaire à l'amélioration du dispositif. Enfin, dans plusieurs cas, cela handicape le suivi de l'exécution et la production de bilan. La rupture dans le processus exige une excellente communication entre les différents acteurs de la mise en œuvre.

La rupture dans le processus s'observe aussi dans le cas d'une externalisation.

- L'externalisation partielle où l'acte d'achat est fait en interne, le recrutement et le suivi du public sont délégués à un acteur externe. Ceci permet la maîtrise du processus d'achat tout en déléguant les tâches à des acteurs dont le recrutement et le suivi du public est le métier. Là aussi, dans certains cas cela handicape le suivi de l'exécution et la production de bilan.
- L'acheteur fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour dimensionner les clauses sociales d'insertion dans ces marchés et assure en interne le suivi de l'exécution.

18% des donneurs d'ordre présentent une rupture dans le processus de mise en œuvre de l'ASR contre 69% qui garantissent la continuité du processus (13% NSP).

4. LA CARTOGRAPHIE DE L'ACHAT SOCIALEMENT RESPONSABLE

Taux de couverture

Selon l'AVE, 456 facilitateurs couvrent 73% du territoire français. Les taux de couverture sont variables selon les régions allant de 85% en Bretagne à 39% dans la région Pays de Loire. Selon l'AVE, le taux de couverture de Département d'Outre-Mer est de 40%.

Le taux de couverture à La Réunion est de 84% (sur le périmètre étudié) largement supérieur à la moyenne des DOM et la moyenne nationale.

DONNEURS D'ORDRES	TAUX DE COUVERTURE
Etat, EPIC, EPA (7)	100%
Conseils (2)	100%
EPCI (5)	100%
Communes (24)	79%
Bailleurs (6)	66%
Total des DO (44)	84%

Tableau 1 : Taux de couverture par un facilitateur par type de donneurs d'ordre en 2019

Certaines communes ne disposent pas du volume d'achat suffisant permettant la mise en œuvre de l'ASR. Il conviendrait qu'elle puisse externaliser le service.

Les structures porteuses

En 2020, 14 structures (324 en France¹⁶), collectivités, bailleurs ou Maisons de l'Emploi, portent le dispositif de gestion des clauses sociales, ce qui représente 16 facilitateurs ou chargés de mission clause (456 en France) en œuvre sur le territoire de La Réunion. Parmi elles, seules, trois sont équipées du logiciel ABC Clause, soit 21,4% d'entre elles contre 55,5% à l'échelle nationale.

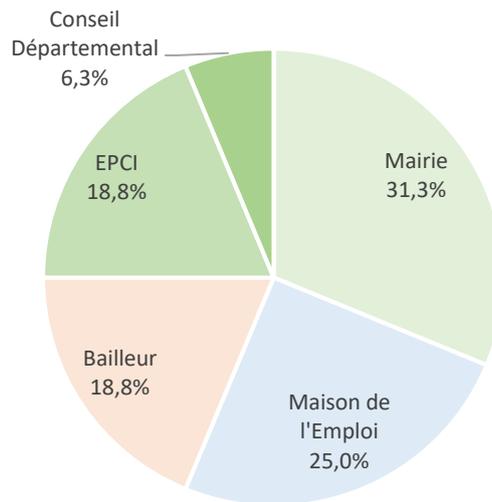


Figure 1 : Répartition des facilitateurs par type de structures à la Réunion en 2019

Sur l'ensemble du territoire français, plus des trois-quarts des structures portant les postes de facilitateurs sont des MDE (39%) et des PLIE (38%), les collectivités représentant 20% des structures portant les postes de facilitateurs. A l'inverse à La Réunion, 65% des structures portant les postes de facilitateurs sont des collectivités territoriales, les MDE représentant 14% des structures porteuses de poste de facilitateurs. Toutefois, les MDE accompagnent 51% des donneurs d'ordre couverts :

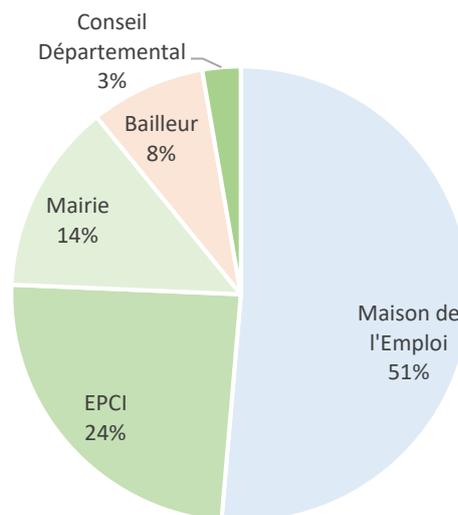


Figure 2 : Part de donneurs d'ordres accompagnés par structures portant les postes de facilitateurs en 2019

¹⁶ Source ; Consolidation nationale des résultats de la Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi - AVE - juin 2018.

Taux de réponse

Les questionnaires ont été administrés en présentiel à une partie des donneurs d'ordre par voix d'entretiens de 3 heures. Ce mode d'administration a donné place à des échanges très détaillés sur les différentes politiques d'achat responsable mises en œuvre dans les différentes structures. Néanmoins, avec la pandémie, les entretiens n'ont pas pu être maintenus du fait du confinement et du télétravail.

Les questionnaires ont donc été soumis à une partie des donneurs d'ordre par internet. Bien que moins détaillé, ce mode d'administration a permis la remontée de nombreuses données chiffrées.

DONNEURS D'ORDRES	TAUX DE RÉPONSES
Etat, EPIC, EPA (7)	100%
Conseils (2)	100%
EPCI (5)	60%
Communes (24)	42%
Bailleurs (6)	67%
Total des DO (44)	59%

Tableau 2 : Taux de réponses des donneurs d'ordres au questionnaire

Le bon taux de réponse de 59% est à modérer dans la mesure où de nombreux retours sont incomplets. Au total, 26 donneurs d'ordres ont répondu plus ou moins complètement à l'enquête.

Les outils de l'ASR

Une enquête du HCCP interrogeant 45 donneurs d'ordre a permis de mettre en évidence leur connaissance de la stratégie du bon achat. Ainsi, 38 d'entre eux ont déclaré connaître cette stratégie pour 29 qui la mettent déjà en œuvre.

Concernant les clauses sociales et environnementales seuls 7 donneurs d'ordre ne déclarent ne pas être formés, quand 35 ont déjà intégré au moins une fois les deux clauses dans leurs marchés.

Toutefois, selon les retours de l'enquête de la MDEN on constate que quasiment un seul outil de l'ASR est utilisé alors que le code de la commande publique offre une large palette :

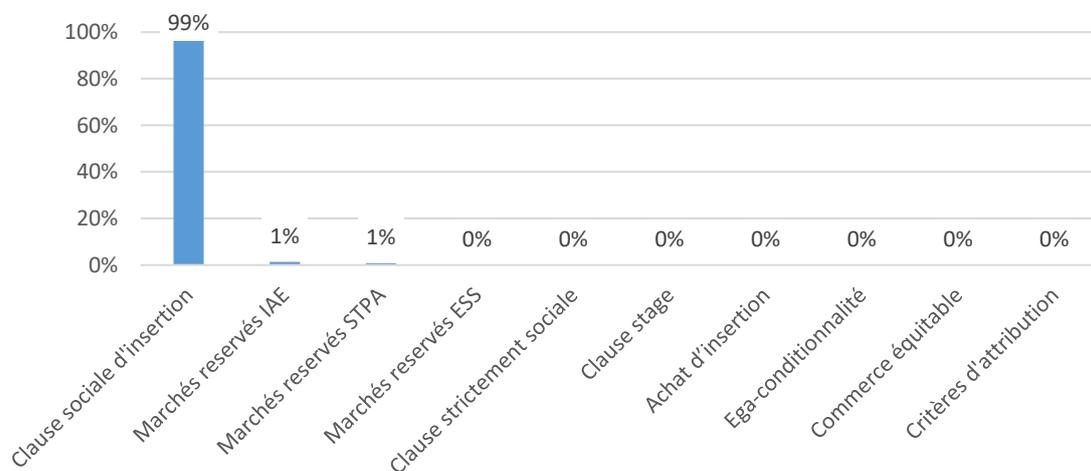


Figure 3 : Pourcentage des marchés socialement responsables par type d'outils de l'ASR

Selon notre enquête, on dénombre 565 marchés socialement responsables à La Réunion en 2019 (34 022 en France en 2017 selon l'AVE).

Les différents pouvoirs adjudicateurs commencent à apprivoiser les marchés réservés. Les marchés réservés à l'IAE (8 marchés) ont été préférés aux marchés réservés au STPA (5 marchés) en 2019. Les marchés réservés ESS ne sont pas du tout utilisés comme globalement sur l'ensemble du territoire français.

Bien que non répertoriés par l'enquête, nous avons eu connaissance d'un ou deux marchés d'achat d'insertion à La Réunion.

Enfin, à La Réunion, deux acheteurs soumis à l'adoption d'un SPASER, ont élaboré ce document. Deux autres collectivités, souhaitant disposer d'une stratégie de développement de leurs achats durables ont adopté également un SPASER sans y être contraint.

Les chiffres clés

Selon notre enquête, le pourcentage de marché socialement responsable par rapport au nombre de marché total est très variable entre les différents donneurs d'ordre. A titre indicatif, cela varie entre 2% (acheteurs ayant une très large majorité de marché de fourniture) et plus de 40%.

L'enquête, malgré l'incomplétude des réponses et sa non exhaustivité, permet toutefois de mesurer plusieurs indicateurs clés :

INDICATEURS	LA RÉUNION (2019)	FRANCE (2017)
Nombre de maîtres d'ouvrage	26	2 400
Nombre de marchés socialement responsables	565	34 022
Nombre d'heures d'insertion préconisées	467 285	-
Nombre d'heures d'insertion réalisées	498 686	13 279 782
Nombre de bénéficiaires	733	34 271
Nombre de contrats de travail	775	48 585
Durée moyenne des contrats (en heure)	603	273

Tableau 3 : Les chiffres clé de l'achat socialement responsable à La Réunion en 2019

Le nombre de marchés socialement responsables moyen par donneurs d'ordres à La Réunion, selon notre enquête est d'environ 21,7 contre 14,1 sur l'ensemble du territoire national.

De plus, la durée moyenne des contrats pour les bénéficiaires des clauses sociales d'insertion est de pratiquement 4 mois à La Réunion, soit plus du double que sur l'ensemble du territoire national (1,8 mois en moyenne).

Les bénéficiaires

Selon notre enquête, 733 personnes éloignées de l'emploi à La Réunion ont obtenu un contrat de travail en 2019 grâce à un clause sociale d'insertion.

Les métiers le plus souvent occupés par les bénéficiaires dans le cadre des contrats clause sociale d'insertion sont les métiers de construction, bâtiment et travaux publics ainsi que VRD. Les contrats des bénéficiaires sont également liés aux métiers des secteurs de l'entretien des espaces verts et de la propreté.

Le développement des clauses sociales d'insertion sur les marchés de prestation intellectuelle et sur les contrats de concession permettra une diversification des métiers proposés aux bénéficiaires. Cela devrait également favoriser l'amélioration du sexe ratio des bénéficiaires qui reste très défavorable.

II. DIAGNOSTIC DES MARCHÉS RÉSERVÉS

Énoncés précédemment, les marchés réservés font partis des outils de valorisation du patrimoine humain du territoire. Ils permettent à l'acheteur de réserver un marché ou des marchés d'une opération à des opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés, encadrés par les articles L2113-12, L2113-13 et L2113-14 du CCP, ou à des entreprises de l'économie sociale et solidaire, encadrés par les articles L2113-16 et L2113-17 du CCP.

Les marchés réservés restent encore très peu utilisés par les pouvoirs adjudicateurs. Toutefois, cet outil est le deuxième utilisé parmi l'ensemble des outils disponibles juste après la clause sociale d'insertion. Les marchés réservés à l'ESS n'ont jamais encore été utilisés à notre connaissance localement. Il existe cependant quelques rares exemples de marchés réservés à l'ESS à l'échelle nationale.

Afin d'anticiper et de préparer au mieux la réservation d'un marché et de limiter le risque de retour infructueux de la procédure, le pouvoir adjudicateur a la possibilité d'avoir recours au sourcing, encadré par l'article R2111-1 du CCP.

Pour chacun de ces marchés réservés, la Maison de l'Emploi du Nord a conduit, durant les mois d'août à septembre, un atelier de travail réunissant quelques pouvoirs adjudicateurs, opérateurs économiques, et « facilitateurs » pour poser un diagnostic et établir un plan d'actions pour le développement de ces types de marchés :

- 20 août : marchés réservés aux STPA,
- 25 août : marchés réservés aux SIAE,
- 8 septembre : marchés réservés à l'ESS.

1. MARCHÉS RÉSERVÉS AU STPA

Le Secteur du Travail Protégé et Adapté regroupe les Entreprises Adaptées (EA) et les Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT). Il y a 7 EA et 11 ESAT à La Réunion, représentés respectivement par l'Union Nationale des Entreprises Adaptées (UNEA) et le Réseau ESAT Entreprises Réunion (REER). Les ESAT sont des établissements médico-sociaux et les EA sont des entreprises ayant au minimum 80% de leurs effectifs en situation de handicap. Elles proposent la sous-traitance de prestations et le détachement de travailleurs au sein des entreprises.

Les métiers couverts par l'ensemble de ces structures sont très divers avec notamment les métiers du bâtiment, l'entretien d'espaces verts, les métiers de la restauration, le routage postal ou encore la blanchisserie.

En réservant des marchés à ce secteur, le pouvoir adjudicateur permet la mise en emploi de plusieurs personnes et la valorisation de ces opérateurs sur son territoire.

L'entretien des locaux et l'entretien des espaces verts sont les métiers où l'on recense le plus de marchés réservés au STPA.

Cependant, les pouvoirs adjudicateurs ont une connaissance très partielle des marchés réservés au STPA ou de l'offre de biens et de services de ce secteur.

Les marchés réservés ne sont pas toujours accessibles aux ESAT : les ESAT ont chaque année un nombre de places fixe. Dès que toutes les personnes accueillies par l'ESAT sont en poste, la structure n'est plus en mesure de fournir d'autres prestations.

Certaines tâches requises pour l'exécution du marché peuvent nécessiter un niveau de technicité ou d'habilitation que le STPA n'est pas en mesure de fournir localement.

La méconnaissance de l'offre de service du STPA peut contribuer à générer des appels d'offres en marchés réservés inadaptés. Le recours au sourçage est donc essentiel dans le cadre de ces marchés.

Selon les professionnels du secteur, les marchés réservés au STPA possèdent une forte marge de progression sur le territoire quantitativement et qualitativement.

L'atelier du 20 août a pu déterminer des freins et des leviers au développement des marchés réservés au STPA :

FREINS	LEVIERS
<p>Le manque de connaissance de la procédure des marchés réservés.</p> <p>Le manque de lisibilité de l'offre de service des STPA.</p>	<p>Le développement d'une démarche RSO.</p> <p>La réduction des pénalités liées à l'embauche de travailleurs handicapés.</p> <p>La sensibilisation et l'accompagnement des pouvoirs adjudicateurs.</p>

De cet atelier, il en a résulté le plan d'actions dont les trois actions suivantes ont été priorisées :

ACTIONS	
Événementiel	Organiser une journée rencontre focus sur les marchés réservés aux EA et ESAT. Mettre en place des témoignages d'acteurs et d'entreprises pour montrer la diversité et la qualité de l'offre de service.
Sensibilisation des DO	Organiser des matinées d'échanges et de sensibilisation des DO au secteur adapté par arrondissement.
Communication	Créer une plaquette pour présenter le secteur adapté. Avoir une communication en faveur de tous les facilitateurs. Sensibiliser les élus, les fonctionnaires.

2. MARCHÉS RÉSERVÉS AUX SIAE

Conventionnées par l'État pour accompagner des personnes très éloignées de l'emploi en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle, les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) regroupent : les régies de quartiers ou de territoires (RQ), les associations intermédiaires (AI), les ateliers chantiers d'insertions (ACI), les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI).

Selon la DIECCTE, en 2016, le secteur de l'IAE comptait au total près de 8 000 salariés permanents et d'insertion à La Réunion. On dénombrait, en 2020, selon l'Union régionale des SIAE, 14 SIAE permanentes dont 4 AI, 5 ETTI et 5 EI mais également 28 ACI conventionnées.

Les ETTI et les AI ayant vocation la mise à disposition de personnels, les marchés réservés sur ce secteur s'adressent aux ACI, EI et EITI qui proposent des postes d'insertion dans un projet social. À La Réunion, il n'existe pas d'EITI. Les SIAE interviennent dans des métiers divers notamment l'entretien de locaux, le bâtiment, l'entretien d'espaces verts.

Bien qu'étant un objectif du Gouvernement, les marchés réservés aux SIAE sont encore mal connus des pouvoirs adjudicateurs. Les bailleurs sociaux sont les principaux utilisateurs des marchés réservés à l'IAE. Le recours au sourçage est essentiel dans le cadre de ces marchés.

Malgré les efforts ce secteur en communication (journée régionale de l'IAE annuelle), pour les donneurs d'ordres, l'offre des biens et services des structures reste peu lisible, et il reste difficile de savoir quoi acheter.

L'atelier du 25 août a pu déterminer des freins et des leviers au développement des marchés réservés au SIAE :

FREINS	LEVIERS
<p>Le manque de connaissance de la procédure des marchés réservés.</p> <p>Le manque de lisibilité de l'offre de service de l'IAE.</p> <p>La rédaction de certains marchés et la réglementation de certains secteurs rendent des marchés inaccessibles aux SIAE.</p>	<p>La sensibilisation, l'accompagnement et la professionnalisation des pouvoirs adjudicateurs et des SIAE.</p>

De cet atelier, il en a résulté le plan d'actions suivant :

ACTIONS	
Sensibilisation des DO	Organiser deux séminaires pour sensibiliser les acheteurs à l'IAE et s'appuyer sur les manifestations existantes pour améliorer la lisibilité de l'IAE
Professionalisation des SIAE	Mettre en place une formation pour les structures de l'IAE (répondre à appel d'offre)
Développement	Mettre en place une stratégie de développement territorial

3. MARCHÉS RÉSERVÉS À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Selon la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire à La Réunion, en 2015, l'ESS dénombrait 2046 structures (associations, mutuelles, fondations, coopératives, entreprises sociales) pour 24 226 salariés, soit 11 % des emplois salariés de l'île.

À La Réunion, aucun marché n'a encore été réservé à l'économie sociale et solidaire. Cependant, La Réunion n'est pas en retard par rapport au national, car très peu de marchés y sont réservés. L'acheteur n'a pas encore intégré cette possibilité d'achat dans son panel d'outils.

La principale difficulté provient d'un manque d'informations et de formations des pouvoirs adjudicateurs sur l'offre de services des opérateurs économiques, et également sur la

connaissance de ce qu'il est possible d'acheter. Parmi les marchés de services sociaux et autres services spécifiques mentionnés ci-dessus, les marchés pouvant faire l'objet d'une réservation au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire en vertu des articles L. 2113-15 et L. 2113-16 du CCP sont les suivants :

- Services sanitaires, sociaux et connexes
 - Services de mise à disposition de personnel d'aide à domicile ;
 - Services de mise à disposition de personnel infirmier et médical ;
 - Services de santé et services sociaux ;
 - Services prestés par les organisations sociales.
- Services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé
 - Services administratifs de l'enseignement et de la santé ;
 - Services d'enseignement préscolaire ;
 - Services d'enseignement supérieur ;
 - Services d'enseignement par voie électronique ;
 - Services d'enseignement de niveau universitaire pour adultes ;
 - Services de formation du personnel ;
 - Installations de formation ;
 - Services d'aide pédagogique ;
 - Services de bibliothèques, archives, musées et autres services culturels ;
 - Services sportifs.
- Autres services communautaires, sociaux et personnels y compris services fournis par les syndicats, les organisations politiques, les associations de jeunes et autres services des organisations associatives
 - Services prestés par les associations de jeunes

Une interrogation se pose également sur la capacité à soumissionner pour éviter le marché infructueux d'où la nécessité du sourçage.

La deuxième difficulté est que l'acheteur a pris pour habitude d'utiliser la subvention pour pouvoir agir dans le domaine de l'ESS. Un changement de paradigme nécessite un accompagnement de l'acheteur sur ce type de marché.

L'atelier du 8 septembre a pu déterminer des freins et des leviers au développement des marchés réservés à l'ESS :

FREINS	LEVIERS
Le manque de connaissance et de lisibilité de l'offre de biens et de services.	La sensibilisation, l'accompagnement et la professionnalisation des pouvoirs adjudicateurs et des structures de l'ESS.

De cet atelier, il en a résulté le plan d'actions suivant :

ACTIONS	
Action expérimentale	Après avoir fait un état des lieux des marchés potentiellement réservés à l'ESS, accompagner un donneur d'ordres dans la mise en œuvre concrète d'un marché réservé et proposer un guide de mise en œuvre.
Sensibilisation de DO	Sensibiliser et donner de la lisibilité aux structures de l'ESS envers les pouvoirs adjudicateurs.
Professionnalisation de l'ESS	Mettre en place une formation pour les structures de l'ESS (répondre à l'appel d'offre)

III. DÉVELOPPEMENT DE LA CLAUSE « STRICTEMENT » SOCIALE

« L'acheteur peut prendre en compte, dans les conditions d'exécution de son marché public, des considérations notamment relatives à l'économie, au domaine social ou à l'emploi, sous réserves que celles-ci soient liées à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution. Ainsi, il peut faire effectuer ces prestations en intégrant des heures de travail d'insertion ou toute autre considération sociale (recommandations fondamentales de l'Organisation internationale du travail, promotion de la diversité et de l'égalité des chances, etc.). »¹⁷

Les clauses strictement sociales n'ont jamais encore été utilisées à La Réunion, par manque de connaissance de leur existence et également par manque de connaissance de ce qu'il est possible de rédiger. En effet, ces clauses strictement sociales doivent être réalisables et adaptées aux différents secteurs d'activités.

Ces clauses strictement sociales doivent donc être élaborées en partenariat étroit avec les syndicats professionnels des différents secteurs.

La Maison de l'Emploi du Nord a sollicité la Fédération des Entreprises de Propreté, l'Union Nationale des Entreprises Paysagères, la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment et la Fédération Réunionnaise du Bâtiment et des Travaux Publics afin d'élaborer ensemble ces clauses strictement sociales. Ces trois secteurs d'activités sont généralement les plus sollicités par la commande publique. Il conviendra par la suite d'étendre la démarche à d'autres secteurs. À l'exception de la FRBTP, les syndicats ont répondu favorablement à cette demande.

Les syndicats rencontrés ont tous indiqué que les conventions collectives nationales ou locales applicables ne sont pas toujours appliquées. L'application de la CCN entraîne un surcoût de 10 à 20%, et entraîne une concurrence déloyale pour celles qui ne l'appliquent pas.

Les syndicats professionnels rencontrés appellent de leurs vœux que l'application de la convention collective puissent faire l'objet d'une clause sociale.

Il convient de vérifier la faisabilité juridique et technique d'une telle clause. Cette clause pose également la question des entreprises attributaires d'un marché dont la nature ne correspond pas à son activité principale et étant donc de fait soumise à l'application d'une convention collective différente. Il est important également de ne pas oublier que la clause sociale doit être liée à l'objet du marché ou à ces conditions d'exécution et ne peut juger la politique générale des entreprises.

Néanmoins les clauses sociales peuvent servir de levier dans les conditions de travail des employés qui travaillent dans le cadre d'exécution du marché, et favoriser la professionnalisation des salariés du secteur limitant entre autres les risques d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Ainsi, les entreprises des secteurs sont favorables à l'inscription dans les CCAP des futurs appels d'offres des clauses strictement sociales tels que l'obligation de formations et d'habilitations des salariés tels que Sauveteur Secouriste du travail (SST), Autorisation d'Intervention à Proximité des Réseaux (AIPR), ou encore Certificat d'Aptitude à la Conduite en Sécurité (CACES). Et s'il s'avère juridiquement possible l'obligation d'appliquer la convention collective (le facilitateur pourra aisément le vérifier en contrôlant les fiches de payes).

¹⁷ Guide de la Direction des Affaires Juridiques

La MDEN rédigera prochainement les clauses strictement sociales correspondantes. Ces propositions seront soumises à la relecture des syndicats professionnels avant d'être expérimentées dans quelques marchés. Si les expérimentations sont concluantes, elles pourront être démocratisées et largement diffusées aux autres facilitateurs.

IV. UN RÉSEAU DE L'ASR

L'état des lieux témoigne clairement de la disparité des pratiques de l'ASR, à La Réunion. Afin d'améliorer la lisibilité de l'ASR, il est également important d'harmoniser les pratiques et de professionnaliser les facilitateurs.

En 2012, les 3 Maisons de l'Emploi existantes à La Réunion ont développé un réseau de facilitateurs « clauses sociales ». Ce réseau s'est constitué à travers une charte régionale. Pour diverses raisons, ce réseau n'a pas subsisté notamment après la disparition de la Maison de l'Emploi de l'Est et des réorganisations internes des autres MDE.

Le 21 juillet, la Maison de l'Emploi du Nord a piloté un atelier de travail réunissant quelques « facilitateurs » pour poser un diagnostic et établir un plan d'actions pour le développement de l'achat socialement responsable à La Réunion.

Le facilitateur dans son rôle de conseils aux maîtres d'ouvrage peut accompagner les pouvoirs adjudicateurs dans la mise en place des divers outils de l'ASR précédemment cités. Or, il s'avère que la clause sociale d'insertion reste le principal outil utilisé. Les autres outils sont moins voir pas du tout utilisés par un manque de connaissance ou de formation.

Le développement de l'ASR peut se faire via une vision commune de l'ASR et une professionnalisation des acteurs. Il existe une volonté partagée de création d'un réseau des « facilitateurs » de La Réunion avec pour objectif un accompagnement plus étendu des donneurs d'ordre et une montée en compétences des « facilitateurs » par le biais des échanges d'expertises et de formations. L'harmonisation des pratiques est également un enjeu afin que les soumissionnaires et les attributaires s'y retrouvent dans les méthodes employées.

De cet atelier, il en a résulté le plan d'actions à court terme suivant :

ACTIONS	
Promotion du dispositif	Trophées de l'ASR
Conseils au MO	Formation de facilitateurs
Actions transversales	Capitalisation des expériences

Un second atelier a eu lieu le 8 octobre dans lequel les participants ont débuté les travaux sur les actions : Trophées de l'ASR et l'observatoire régional de l'ASR à La Réunion.

Dans le cadre de ses actions de promotion et de développement des clauses sociales, l'Association Pour Emploi et Insertion en Guyane (APEIG) qui porte le guichet unique territorial de la clause sociale de Guyane met en place une action de formation à distance à destination des facilitateurs des DOM-TOM sur la thématique "Les marchés réservés et les marchés de services", les 24 et 25 novembre. L'ensemble des frais liés à l'organisation de cette formation seront entièrement pris en charge par l'APEIG. La MDEN a relayé cette information auprès participants des ateliers et s'est proposée de récolter les informations en vue des inscriptions.

CONCLUSION

Cet état des lieux montre que La Réunion ne souffre pas de retard ou de décalage dans la pratique de l'achat socialement responsable en comparaison avec l'ensemble du territoire national. Même si les disparités sont marquées, les donneurs d'ordres de La Réunion sont globalement largement volontaires dans la mise en œuvre de la clause sociale d'insertion.

Il existe toutefois des marges de progression qu'il conviendra d'accompagner afin de contribuer à répondre aux enjeux de l'insertion et du retour à l'emploi pour les personnes qui en sont éloignées, notamment avec le développement des marchés réservés. La professionnalisation de l'ensemble des acteurs concernés, la mise en place d'un observatoire régional de l'ASR, le développement de la formation des facilitateurs constituent des exemples de leviers à actionner. Bâti sur la base de cet état des lieux, le projet d'animation régional de l'ASR devrait permettre le développement de la commande publique socialement responsable à La Réunion.