



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville



Direction
de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques

Mission Animation de la
Recherche

39-43, quai André Citroën
75902 Paris Cedex 15

Téléphone : 01 44 38 23 06
Télécopie : 01 44 38 23 39

Site internet
www.travail.gouv.fr

Date : 8 janvier 2010

Référence : MAR 2010/ n°5
Affaire suivie par : Hélène Garner
Courriel : helene.garner@dares.travail.gouv.fr

Objet : Principaux résultats des recherches sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets « Appréciation de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics »

L'appel à projets « Appréciation de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics » a été lancé en juin 2008 et les recherches se sont achevées en décembre 2009. Cette note présente les principaux résultats des 2 recherches sélectionnées.

Le travail attendu était identique pour les deux équipes et consistait à réaliser quatre monographies de marchés publics relevant de l'article 14¹ et de l'article 30² du Code des marchés publics. Pour chacune de ces monographies, quatre types d'acteurs intervenant dans le marché ont été interrogés (acheteur public, bénéficiaires des clauses d'insertion, offreurs d'insertion, territoires). La première recherche a porté sur deux territoires : Nantes et de Valenciennes, tandis que la seconde a travaillé au niveau d'une seule région, la Lorraine.

Equipe du Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie (CRIDA) : « Les clauses sociales entre rationalité économique et construction sociopolitique »

L'introduction des clauses sociales dans les marchés publics apparaît encore limitée. La principale cause identifiée est le défaut de volontés politiques et/ou d'ingénierie sociale. Si l'on peut escompter que les guides et les recommandations publiées par les pouvoirs publics viennent en partie pallier le défaut d'ingénierie, l'insuffisance de volonté politique apparaît plus problématique. Cette implication politique limitée peut s'expliquer par une crainte quant aux coûts de mise en oeuvre de clauses sociales dans les marchés publics, mais aussi une méconnaissance des avantages qu'entraînent les clauses sociales. L'étude a donc cherché à analyser l'efficacité des clauses sociales par un bilan des coûts-avantages directs, mais aussi d'appréhender plus largement l'impact du dispositif en prenant en compte les effets induits, qu'ils soient voulus ou non, pervers ou bénéfiques.

¹ L'article 14 porte sur les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

² L'article 30 porte sur des marchés ayant l'insertion pour objet.

Un certain nombre d'avantages a pu être identifié pour les parties prenantes des quatre marchés. Pour *les collectivités locales*, les élus et plus globalement les maîtres d'ouvrage publics, il s'agit de « relocaliser » une partie de leur commande vers des populations qui ne parviennent pas à accéder à un emploi. Si les coûts pour l'article 14 sont identiques à ceux d'un marché « hors clauses », il s'avère que les travaux réalisés dans le cadre de l'article 30 sont dans certains cas moins coûteux car les contrats aidés comme leur accompagnement sont en partie pris en charge par d'autres instances (Etat, Conseil général...).

Au-delà de la réalisation de travaux d'intérêt public avec les habitants, les clauses ont le mérite de sensibiliser de nouvelles catégories d'acteurs à la question du chômage et de l'exclusion. *Les entreprises* sont obligées de s'intéresser aux personnes éloignées de l'emploi et aux structures d'insertion par l'activité économique. L'article 14 n'est en outre pas coûteux pour les entreprises qui bénéficient de l'appui du facilitateur pour procéder à des recrutements qui s'avèrent dans tous les cas indispensables pour des opérations exceptionnelles (grands travaux) ou nouvelles (nouveaux marchés).

Pour *les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)*, le recours aux clauses dans le cadre de l'article 14 représente un moyen d'accéder à de nouveaux marchés qui leur étaient auparavant inaccessibles. Les hausses de chiffres d'affaires peuvent ainsi atteindre jusque 40 % grâce à ces nouveaux marchés. Pour *les personnes en insertion*, ces clauses leur ouvrent de nouvelles possibilités de travail alors qu'elles ont connu de très longues périodes de chômage. Les clauses représentent, avec plus généralement l'emploi dans les SIAE, un des seuls moyens d'accéder à un travail.

Toutefois des limites apparaissent aussi. *Les entreprises* dans le contexte économique actuel de licenciement et de montée du chômage peuvent avoir des réticences à s'engager dans de tels dispositifs et surtout à offrir des perspectives d'emploi aux personnes en insertion. Au-delà de ce contexte, *les élus locaux* restent timides pour s'engager dans des dispositifs qui demandent de connaître les possibilités offertes par le code des marchés publics, d'accepter de changer leurs relations aux entreprises, mais aussi de convaincre leurs services techniques sur la faisabilité de telles dispositions. *Si les structures d'insertion par l'activité économique* voient leur chiffre d'affaires s'accroître avec de tels dispositifs, ceux-ci présentent, du moins pour les premiers marchés réalisés, des coûts supplémentaires en termes de suivi et de réponses aux appels d'offre. Pour *les personnes en insertion*, enfin, un risque de sélectivité accrue se présente et des parcours d'insertion de qualité peinent à se réaliser.

Ces différences témoignent de modalités différentes de régulation territoriale des clauses sociales. Trois types de relations entre pouvoirs publics et structures d'économie sociale et solidaire sont traditionnellement identifiées : une régulation tutélaire où la collectivité édicte la manière d'attribuer des financements à des structures, les plus souvent en situation de monopole et dépendantes des pouvoirs publics ; une régulation quasi-marchande où la collectivité met en concurrence les structures d'économie sociale et solidaire entre elles, voire avec le secteur privé ; une régulation conventionnée où l'attribution de fonds fait l'objet de négociations locales entre les différentes parties prenantes. Si l'introduction de clauses sociales relève *a priori* du deuxième type de régulation, les analyses empiriques montrent qu'elles peuvent reproduire un modèle de régulation tutélaire mais aussi, en apportant de nouveaux moyens, être le déclencheur de débats locaux et de rapports plus négociés. Ce type de régulation permet alors d'intervenir sur la responsabilité sociale des entreprises comme des collectivités en matière d'insertion, responsabilités qui ne sont plus alors uniquement le résultat du bon vouloir des unes et des autres mais qui peuvent faire l'objet de débats et d'évaluations locales.

Equipe ALEXIS : « Appréciation de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics : le cas de la Lorraine au travers de plusieurs échelles de territoire »

Il s'agit, dans le cadre de cette étude, de s'intéresser spécifiquement aux conditions de mise en application et aux effets de l'utilisation des clauses à un niveau local. L'étude, réalisée sur le seul territoire de la région Lorraine, analyse quatre chantiers réalisés à plusieurs échelles de collectivités et donneurs d'ordre publics portant sur les articles 14 et 30 : la commune (Ville de Pompey- 54), le département (Conseil Général de Meurthe et Moselle 54), la région (Région Lorraine), un organisme HLM (OPAC de Nancy). Le rapport est composé de quatre monographies de marché très détaillées et d'une synthèse.

Les auteurs de l'étude notent que les freins à la mise en oeuvre des clauses se situent principalement en amont et dans la phase de démarrage du chantier. Il s'agit d'abord, pour le donneur d'ordre, de dépasser l'inquiétude, très présente au départ, dans les services juridiques et services de marchés, à propos de l'utilisation des articles 14 ou 30 du CMP. La volonté politique est l'un des facteurs essentiels pour lancer le processus mais elle doit être prolongée et se concrétiser par la mise en place de moyens véritablement adaptés pour le suivi. Les liens de confiance développés entre les opérateurs, et les outils spécifiquement créés pour accompagner les chantiers à clause apparaissent également comme de bons supports pour

susciter l'intérêt et encourager la démarche. C'est le cas particulièrement dans les deux chantiers en article 14.

Les facteurs facilitant la réussite de la clause apparaissent donc principalement dans la préparation et l'organisation en "amont" des chantiers, dans le contenu du travail demandé, leur durée et leur environnement direct (en ville ou à l'extérieur, en contact ou non avec le public...).

L'analyse "coût/avantage" de l'insertion de ces clauses n'a pas été aisée à mener, car les acteurs interrogés manquent encore de recul et d'outils pour calculer précisément les coûts de mise en oeuvre. Il y a également parfois aussi un choix de ne pas aborder directement la question des coûts financiers.

Cependant, on observe globalement sur ces quatre chantiers, un équilibre entre les avantages et les coûts relatifs à la mise en oeuvre de ces clauses. Les avantages existent à de multiples niveaux et montrent assez bien l'importance des enjeux autour de la question des clauses sociales et de leur insertion au niveau d'un territoire : image en terme de développement durable et d'insertion pour le donneur d'ordre, positionnement économique sur de nouveaux marchés pour les SIAE, accompagnement et aide au recrutement pour les entreprises... En effet, les marchés publics représentent des enjeux économiques importants qui peuvent contribuer au développement, tant des SIAE que des entreprises "classiques", et qui compensent certains aspects contraignants, voire certains coûts ou surcoûts induits par les clauses. Pour les bénéficiaires, l'apport des clauses n'est pas encore suffisamment observé, ou du moins en tant qu'instrument spécifique (par rapport à d'autres modes d'insertion), pour favoriser l'accès au marché du travail. Pour mesurer les effets propres aux clauses sociales, il faudrait pouvoir isoler les effets de cette étape spécifique qui s'inscrit, en fait, dans un parcours, avec parfois plusieurs activités menées en parallèle des clauses sociales (c'est le cas en article 30).

Les auteurs de l'étude formulent ensuite quelques préconisations relatives aux conditions de préparation, de mise en oeuvre et de suivi de la clause.