

Inspection Générale

Exemplaire n°

RAPPORT
EVALUATION DE LA MISE EN PLACE
DES CLAUSES D'INSERTION
DANS LES MARCHES DE LA VILLE
ET DU DEPARTEMENT DE PARIS
N° 11-20

- Janvier 2013 -

Rapporteurs : [.....], inspecteur général,
[.....], chef de service administratif,
[.....], chargé de mission,
[.....], chargée de mission.

INSPECTION GENERALE - rapport n° 11-20

NOTE DE SYNTHÈSE

du

RAPPORT

Evaluation des clauses sociales d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris

- Janvier 2013 -

En matière de clauses sociales d'insertion dans les marchés publics de la Ville de Paris, des progrès significatifs sont constatés :

- Le nombre de marchés en cours comportant des clauses d'insertion est passé de 145 en 2009 à 311 en 2011, soit une multiplication par deux sur la période.
- Le nombre d'heures d'insertion réalisées a également connu une progression sensible : 94 727 heures en 2007, 488 528 heures en 2011 soit une multiplication par cinq.

Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent ces résultats positifs :

- Une impulsion politique attestée par un objectif ambitieux de mandature visant au doublement des heures d'insertion et par l'instauration d'un comité exécutif de haut niveau auprès de la secrétaire générale adjointe réunissant adjoints au Maire et directions concernées,
- Une nouvelle organisation administrative avec la création, au sein de la direction des achats, d'une cellule dédiée à l'insertion sociale et l'instauration de quatre relais territoriaux pour accompagner les attributaires de marchés dans la mise en œuvre de la clause sociale d'insertion,
- L'implication réelle de la direction des achats et de certaines directions comme la direction de la propreté et de l'eau et la direction de la voirie et des déplacements.

Néanmoins des points de dysfonctionnements, soulignés par les différents acteurs internes et externes à la Ville, ont été relevés dans quatre domaines.

- Tout d'abord, l'organisation administrative apparaît peu lisible et en partie cloisonnée. Le manque de lisibilité résulte de la compétence partielle de la direction des achats, de la multitude d'intervenants et ainsi des difficultés à appréhender les responsabilités de chacun en matière d'insertion sociale. Une synergie insuffisamment développée entre les différents acteurs (entre la direction des achats et la direction du développement économique, de l'emploi et de

l'enseignement supérieur, entre les relais territoriaux) complète les dysfonctionnements constatés dans l'organisation.

- Ensuite, marqués par la prédominance des marchés régis par l'article 14 du code des marchés publics (83 %) et la quasi absence de critère de performance sociale pour sélectionner les candidats, les contenus des marchés publics comportant des clauses sociales sont hétérogènes (sur le calcul de l'engagement, sur les modalités d'accompagnement, sur les pénalités susceptibles d'être appliquées).
- Par ailleurs, éclaté entre trois entités (la direction des achats partiellement, les directions opérationnelles et les relais territoriaux) le contrôle de la mise en œuvre de l'objectif d'insertion par l'attributaire du marché public est diversement appliqué (pas de vérification des informations transmises par les entreprises, pas de demande de transmission des données).
- Enfin, les auditeurs ont relevé l'absence d'outil de pilotage et une fiabilité perfectible des données figurant aux bilans annuels, sous-évaluant les résultats de la Ville.

Afin de parfaire le dispositif mis en place par la Ville, trois axes de progrès sont recommandés par les auditeurs.

- Le premier est de clarifier les compétences entre les acteurs en attribuant à la direction des achats une compétence générale en matière d'insertion sociale dans les marchés publics formalisés et en dotant la Ville, sous l'égide de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, d'un seul assistant au maître d'œuvre pour l'accompagnement, le suivi et le contrôle des attributaires de marchés.
- Le deuxième axe vise l'harmonisation des dispositions des marchés publics comportant des clauses sociales d'insertion : définition d'un plancher d'insertion, calibrage de l'insertion, montant à prendre en compte, pénalités, données du bilan annuel, etc.
- Le dernier objectif est de développer une réelle synergie entre les directions de la Ville de Paris (introduction de la dimension sociale dans la programmation, augmentation du nombre de contrats d'objectifs et de performance intégrant le thème des clauses sociales d'insertion, instauration d'un club de l'insertion sociale, bilan partagé des actions conduites) et les intervenants externes (information sur les capacités des structures d'insertion par l'activité économique, des entreprises adaptées et des établissements et services d'aide par le travail, association très en amont à la définition et au repérage des marchés).

Rapporteurs : [.....], inspecteur général,
 [.....], chef de service administratif,
 [.....], chargé de mission,
 [.....], chargée de mission.

SOMMAIRE

1. DES MOYENS AU SERVICE D'UN OBJECTIF DE MANDATURE	7
1.1. Un objectif de la mandature	7
1.1.1. Un objectif de doublement des heures d'insertion	7
1.1.2. Une déclinaison de l'objectif limitée à trois directions	7
1.1.3. Un engagement à étendre à un plus grand nombre de directions	8
1.2. Les moyens de réalisation des objectifs	10
1.2.1. Des outils juridiques variés diversement utilisés	10
1.2.2. Un pilotage administratif complexe	13
1.2.3. Les modalités de la mise en œuvre de la clause sociale	15
1.3. Des résultats positifs mais difficiles à appréhender	16
1.3.1. Une forte progression du nombre de marchés avec clauses d'insertion sociale	17
1.3.2. La difficile appréciation du nombre d'heures et des montants consacrés à l'insertion.	17
2. DES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS A PERFECTIONNER	21
2.1. De la programmation à la notification des marchés	21
2.1.1. La programmation et la détection des marchés propices	23
2.1.2. Le calibrage de la clause sociale	26
2.1.3. Le ciblage des bénéficiaires	28
2.1.4. Les critères de sélection des offres	29
2.1.5. La notification	31
2.2. L'accompagnement des attributaires et la mise en œuvre de la clause sociale	32
2.2.1. Les structures d'accompagnement et leur périmètre d'intervention	32
2.2.2. L'hétérogénéité rédactionnelle quant aux modalités d'accompagnement	33
2.3. Le contrôle de la réalisation de la clause sociale	34
2.3.1. Les modes de contrôle du respect de l'engagement	34
2.3.2. La sanction du non-respect de l'engagement	35
2.3.3. Une méconnaissance des publics en insertion	36
3. DES OUTILS ET ORGANES DE PILOTAGE A RENFORCER	39
3.1. Des outils de pilotage et de bilan à créer et à perfectionner	39
3.1.1. Un outil de pilotage à créer	39
3.1.2. Un bilan annuel à améliorer	39
3.2. Un pilotage administratif à clarifier et à renforcer	40

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

INTRODUCTION

Dans le cadre de la programmation des travaux de l'Inspection générale, le Maire de Paris a souhaité que soit réalisée une « *Evaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département* ». Cette mission a été attribuée le 5 décembre 2011.

Les clauses sociales d'insertion permettent à des personnes en difficultés particulières d'insertion d'accéder à un emploi dans le cadre d'un marché public.

Deux dispositifs voisins ont une vocation sociale identique : les marchés publics dits « d'insertion professionnelle », dont l'objet même est l'insertion professionnelle de personnes en difficultés par la réalisation de prestations diverses, et les marchés spécifiquement réservés aux établissements employant des personnes en situation de handicap.

L'étude ci-après englobe donc ces trois modalités d'insertion sociale qu'offre le code des marchés publics.

Par ailleurs, conformément au libellé de la mission arrêtée par le Maire de Paris, seuls entrent dans le champ de l'évaluation les marchés de la mairie et du département de Paris¹. Les organismes paramunicipaux ou départementaux comme les établissements publics locaux et les sociétés d'économie mixte ne sont donc pas couverts par cette évaluation. En outre, compte tenu de l'audit général récent effectué par l'Inspection générale sur les services administratifs des mairies d'arrondissement, le présent rapport n'intègre pas cette dimension.

Le champ de la mission d'évaluation est limité aux marchés publics contenant des clauses sociales en cours d'exécution en 2009, 2010 et 2011. Ceci ne permet pas de mettre en exergue les progrès réalisés par la Ville tant avant 2009 qu'après 2011. Cette période sous-estime également l'importance du travail réalisé par la direction des achats qui, de création récente fin 2009, était en progression de 2009 à 2011.

La méthodologie de la mission a mis en œuvre quatre outils : des analyses documentaires, l'établissement d'une cartographie, des entretiens et deux questionnaires.

Au titre des analyses documentaires, les auditeurs ont procédé à l'examen de 354 cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) pour apprécier les dispositifs d'insertion sociale. Cette analyse a été complétée par celle de rapports d'analyse des offres pour les marchés prévoyant, comme critère d'attribution, un critère social.

Une cartographie des clauses d'insertion sociale a été établie sur la base des informations transmises par la direction des achats (DA) et les directions opérationnelles (DO) complétées par des recherches sur l'application informatique ALIZE regroupant l'ensemble des activités financières de la Ville de Paris.

Des entretiens ont été réalisés avec les différents acteurs de la Ville de Paris (adjointes au Maire de Paris, directions), les organismes relais pour la Ville (tous les relais territoriaux), des structures d'insertion par l'activité économique, des structures nationales d'Etat et des entreprises.

¹ Par commodité, dans le présent rapport, le terme « Ville de Paris » regroupera la mairie et le département de Paris.

Les auditeurs tiennent d'ailleurs à souligner l'excellent accueil qui leur a été réservé par tous les acteurs de l'insertion sociale. La disponibilité et la réactivité de toutes les personnes, quel que soit leur niveau hiérarchique, pour répondre aux questions ou fournir des éléments, a contribué au bon déroulement de la mission.

Enfin, un questionnaire a été transmis à l'ensemble des directions de la Ville de Paris afin de mesurer leur degré d'intervention et d'appropriation des clauses sociales d'insertion.

Un autre questionnaire a été adressé à des responsables de collectivités métropolitaines (Bordeaux, Lyon, Nantes et Strasbourg) afin de compléter les informations déjà transmises à ce sujet par la direction des achats.

Le présent rapport comprend trois parties.

La première décrit les moyens juridiques et organisationnels utilisés par la collectivité parisienne afin de remplir son objectif de mandature de doublement des heures d'insertion.

La deuxième partie examine le processus de passation des marchés publics comportant des clauses sociales d'insertion. Cet examen porte sur l'ensemble des étapes, de la programmation de ces marchés au contrôle final de l'exécution.

La dernière partie aborde le pilotage administratif des clauses sociales d'insertion.

1. DES MOYENS AU SERVICE D'UN OBJECTIF DE MANDATURE

1.1. Un objectif de la mandature

1.1.1. Un objectif de doublement des heures d'insertion

Le doublement des heures d'insertion dans les marchés de la Ville de Paris figure parmi les objectifs de la mandature 2008-2014.

Le bilan de l'année 2007 comptabilise les seules heures d'insertion réalisées cette année grâce aux marchés publics, soit 94 727 heures. Les auditeurs ne disposent pas du total d'heures d'insertion réalisées pendant la mandature précédente. Cette absence rend donc délicate toute comparaison incontestable entre une situation passée et une situation en cours et à venir.

Cela étant, par rapport à la seule donnée de 2007, une progression sensible des heures réalisées figurant au bilan annuel est constatée :

Tableau 1 : Nombre d'heures d'insertion réalisées dans les marchés publics de l'article 14 de 2007 à 2011

Année	Heures réalisées
2007	94 727
2008	162 587
2009	166 581
2010	332 507
2011	488 528

Source : direction des achats

Cette sensible augmentation est également constatée par l'approche en termes de marchés publics en cours. En effet, avec 145 marchés avec insertion sociale en cours en 2009, 255 en 2010 et 311 en 2011, l'accroissement est de 115 % en l'espace de trois ans. Ils occupent une part croissante des marchés en cours de la collectivité parisienne : 1,4 % en 2009, 2,9 % en 2010 et 3,9 % en 2011.

1.1.2. Une déclinaison de l'objectif limitée à trois directions

La démarche de performance de l'action de la collectivité parisienne se traduit par l'élaboration de contrats d'objectifs et de performance. Ces contrats détaillent les missions des directions et les objectifs à atteindre dans ce cadre.

La direction des achats (DA), la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) et la direction de la propreté et de l'eau (DPE) sont les seules directions engagées par un contrat d'objectifs et de performance en matière d'insertion sociale par les marchés publics.

Pour la DA, l'objectif intitulé « *Développer l'achat responsable - social, durable et équitable* » est mesuré par le nombre d'emplois en équivalent temps plein exécutés par an, par le montant des marchés passés par la collectivité à des établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) et des entreprises adaptées (EA) et par le nombre de marchés ayant des clauses ou des critères environnementaux par rapport au total des marchés passés par an par la direction des achats. La DA est chargée de procéder chaque année au bilan des clauses sociales dans les marchés publics.

Pour la DDEES, l'objectif est de « *Développer les clauses sociales d'insertion dans les marchés publics de la Ville* ». Depuis la création de la DA, la DDEES n'a pas de

responsabilité globale sur la Ville de Paris en matière de marchés publics, la mise en œuvre de cet objectif lui est donc assez difficile.

Pour la DPE, l'objectif est d' « Etre un acteur de l'économie solidaire ».

1.1.3. Un engagement à étendre à un plus grand nombre de directions

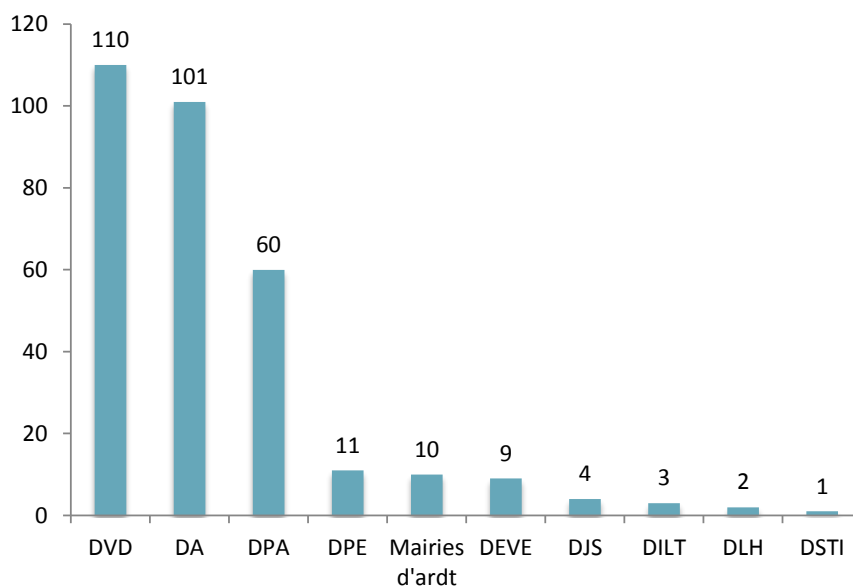
La création de la direction des achats en octobre 2009 a modifié les compétences achats des directions. Hormis quelques exceptions, l'élaboration et la passation des marchés publics relèvent désormais de la seule direction des achats².

Les clauses sociales dans les marchés publics sont encore une préoccupation partagée par les directions pour la détermination du marché support et du nombre d'heures d'insertion. L'implication des directions autres que la direction des achats est indispensable, cette dernière ne pouvant à elle seule porter cet objectif ambitieux de doublement.

Seules neuf directions élaborent des marchés avec des clauses sociales. Il s'agit principalement de la direction de la voirie et des déplacements (DVD) qui dispose de 110 marchés avec clause d'insertion en cours en 2011, de la DA (101 marchés en 2011) et de la DPA (60 marchés) comme le montre le graphique suivant.

Les mairies d'arrondissement participent également au développement de l'insertion sociale. Elles sont à l'origine de 10 marchés d'insertion professionnelle en cours en 2011.

Graphique 1 : Nombre de marchés avec insertion sociale en cours en 2011 par directions responsables de marchés (DRM)



Source : direction des achats - directions opérationnelles - ALIZE

Plusieurs éléments expliquent le nombre peu élevé de directions concernées par des marchés avec clauses sociales d'insertion. L'examen des réponses au questionnaire adressé aux directions³ au sujet des clauses sociales d'insertion montre un désengagement d'une grande partie d'entre elles. Elles estiment que, depuis la création de la direction des achats, le pilotage des clauses sociales d'insertion ne relève plus d'elles. Par ailleurs, elles

² Voir pour plus de détails la partie 2.1 du présent rapport.

³ Les directions ayant répondu sont la DA, la DAC, la DASCO, la DASES, la DDEEES, la DF, la DEVE, la DICOM, la DJS, la DLH, la DPA, la DPE, la DPVI, la DSTI, la DU, la DVD, l'IG, la DPP et la DFPE. N'ont pas répondu au questionnaire la DILT, la DRH, la DAJ, la DUCT et le SGCP.

considèrent que beaucoup de marchés ne se prêtent que peu, voire pas, à l'insertion de clauses sociales.

Seulement quatre directions (la direction des achats, la direction de la propreté et de l'eau, la direction du patrimoine et de l'architecture, la direction des espaces verts et de l'environnement⁴) ont défini une politique d'insertion par les marchés publics avec une déclinaison en plusieurs axes.

Cette situation est toutefois en décalage par rapport aux déclarations des directions puisque la moitié de celles ayant répondu au questionnaire estime que des marges de progression existent⁵.

Un engagement des directions opérationnelles sur un volume global d'heures à lever par mandature manque.

Une plus forte implication des directions aux clauses sociales d'insertion passe notamment par un certain nombre d'actions.

Les directions regrettent l'absence de retour de leur contribution à l'insertion. Ce bilan est effectivement diffusé aux élus concernés et au secrétariat général. La mobilisation des directions passe par cette appropriation collective des résultats.

Recommandation 1 : Communiquer avec les directions sur leur participation actuelle à l'effort de la collectivité parisienne en matière d'insertion.

Des directions estiment que les organismes d'insertion n'offrent pas un éventail suffisant de métiers, ni des qualifications suffisantes pour permettre une bonne exécution du marché public. Cette idée que l'introduction de clauses sociales d'insertion est un frein à la réalisation des objectifs du marché repose sur une méconnaissance du secteur d'activités dont la professionnalisation a été très forte. Certaines grandes entreprises du secteur marchand ont d'ailleurs créé leurs propres structures d'insertion (Vinci Insertion Emploi, Club régional d'entreprises partenaires de l'insertion du groupe Eiffage par exemple).

Recommandation 2 : Informer régulièrement les directions opérationnelles des capacités réelles des structures d'insertion par l'activité économique.

Il n'existe pas d'entité réunissant régulièrement l'ensemble des acteurs des directions en insertion sociale. A l'instar de l'initiative prise par la direction des ressources humaines avec les réunions régulières des gestionnaires de personnel⁶, la création d'une sorte de club de l'insertion sociale créerait une dynamique administrative de l'insertion sociale en associant étroitement la DA et les autres directions. Ce mouvement devrait d'abord s'appuyer sur les directions actuellement moteurs en ce domaine et impliquer celles qui estiment déjà que des marges de progression existent. La mise en place de correspondants insertion, d'une plate-forme d'échange de bonnes pratiques peuvent constituer des outils au service de cet objectif.

Recommandation 3 : Créer un club de l'insertion sociale sous l'égide de la direction des achats.

Enfin, l'implication des directions pour augmenter la part de l'insertion dans les marchés publics passe par la création d'un volet « insertion sociale » dans les contrats d'objectifs et de performance.

⁴ Pour la DEVE à partir de 2012.

⁵ Il s'agit de la DA, de la DASCO, de la DASES, de la DDEEES, de la DEVE, de la DFPE, de la DJS, de la DPA et de la DPE.

⁶ La direction des finances avait mis en place un réseau des acheteurs lorsque la mission achat-marchés de la Ville dépendait encore de cette direction.

Recommandation 4 : Augmenter le nombre de contrats d'objectifs et de performance intégrant le thème des clauses sociales.

1.2. Les moyens de réalisation des objectifs

1.2.1. Des outils juridiques variés diversement utilisés

Dès l'expression de son besoin, l'acheteur public doit, conformément à l'article cinq du code des marchés publics (CMP), prendre en compte les objectifs de développement durable dans ses achats où figurent notamment les actions visant à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion.

Le code des marchés publics comprend ainsi un certain nombre de dispositions spécifiques relevant du domaine des achats publics socio-responsables.

L'examen des marchés formalisés utilisés par la collectivité parisienne de 2009 à 2011 montre que la Ville de Paris recourt très majoritairement à l'article 14 du code des marchés publics. Les autres articles du code sont peu ou pas représentés.

1.2.1.1. L'article 14 du code des marchés publics

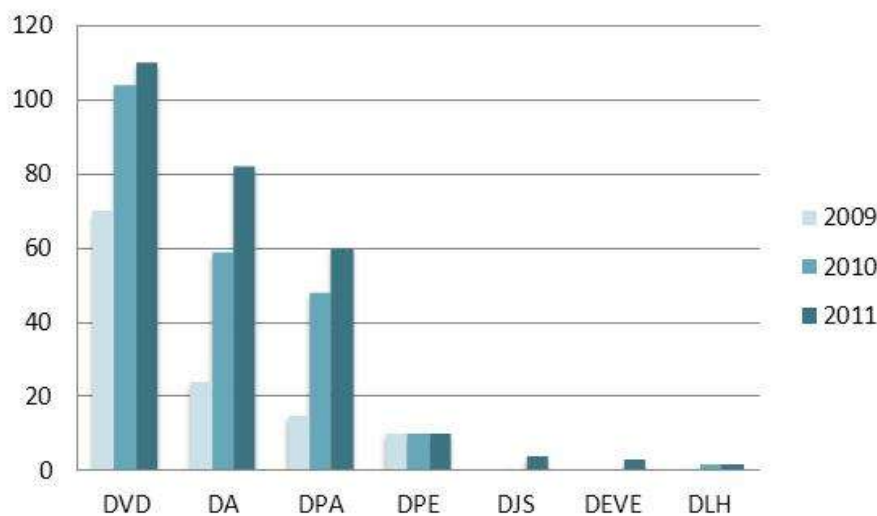
Cet article dispose que « *Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation* ».

Cet article érige la clause sociale d'insertion en condition d'exécution du marché public. L'acheteur impose ainsi à l'attributaire un certain nombre d'heures de travail à consacrer à une action d'insertion. La mise en œuvre de cette disposition n'a pas d'influence sur le choix de l'entreprise quant aux modalités de sa réalisation (sous-traitance ou co-traitance, mise à disposition d'un salarié en insertion, embauche directe).

L'article 14 est le principal outil juridique utilisé par la collectivité parisienne pour promouvoir l'insertion sociale. 294 marchés notifiés entre 2007 et 2011 comportent une clause d'insertion art 14, soit 83 % des marchés publics de la Ville avec insertion sociale sur la période considérée.

Trois directions ont fortement développé les clauses d'insertion art 14 dans leurs marchés : la DA, la DVD et la DPA.

Graphique 2 : Nombre de marchés de l'article 14 avec clause sociale d'insertion par DRM en cours entre 2009 et 2011



Source : direction des achats-directions opérationnelles

1.2.1.2. L'article 53-1 du code des marchés publics

Cet article dispose que « Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde : soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ».

Par cet article, l'acheteur introduit un critère de performance en matière d'insertion sociale parmi les autres critères de sélection des offres des candidats. La qualité du contenu du projet d'insertion est un critère de choix.

La Ville de Paris n'a jamais eu recours à cet article.

1.2.1.3. L'article 14 du code des marchés combiné avec l'article 53-1 du même code

L'article 14 est parfois associé à des dispositions de l'article 53-1. Ce type de marché prévoit l'obligation d'engager un certain nombre de personnes en difficultés particulières d'insertion, comme le prévoit l'article 14, et instaure, par ailleurs, un critère, parmi d'autres, d'appréciation du dispositif d'insertion sociale pour trier les offres des candidats.

Cette association présente deux avantages : elle incite les candidats à proposer une démarche d'insertion plus structurée que celle qui résulte du simple engagement sur une clause quantitative ; elle permet à l'adjudicateur, au moyen d'une pondération raisonnable du critère de performance en matière d'insertion, de préciser ses objectifs et les points prioritaires dans la démarche d'insertion.

Cette combinaison des deux dispositions du code des marchés publics est faiblement utilisée par la Ville de Paris.

1.2.1.4. L'article 30 du code des marchés publics

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

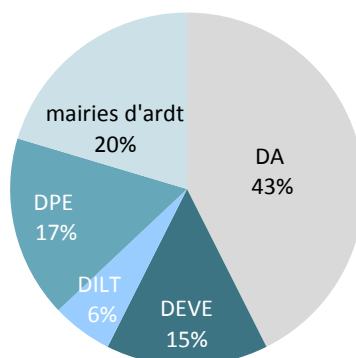
Les marchés de service de qualification et d'insertion professionnelle relèvent de ce dispositif.

L'article 30 permet ainsi de faire de l'insertion l'objet même du marché public dont la prestation est le support. Il peut être utilisé seul ou associé à un marché plus large, l'insertion étant alors un lot spécifique.

De 2009 à 2011, 54 marchés d'insertion professionnelle⁷ ont été utilisés par la collectivité parisienne. Ils représentent 15,3 % de l'ensemble des marchés avec clause d'insertion. L'insertion professionnelle est le plus souvent réservée aux habitants d'un arrondissement ou d'un quartier pour des prestations de nettoyage ou d'entretien de l'espace public.

43 % de ces marchés relèvent de la DA, les autres directions responsables sont la DEVE, la DPE et plus récemment la DILT⁸. On note que la part des marchés d'insertion sociale notifiés par les mairies d'arrondissement entre 2007 et 2011 est relativement importante (20 %).

Graphique 3 : Part des DRM pour les marchés d'insertion professionnelle art 30 notifiés entre 2007 et 2011



Source : Alizé

Le nombre de marchés d'insertion professionnelle en cours est par ailleurs en nette et constante progression : on passe ainsi de 25 marchés en cours en 2009 à 47 en 2011.

1.2.1.5. L'article 15 du code des marchés publics

Cet article dispose que « *Certains marchés ou certains lots d'un marché peuvent être réservés à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés aux articles L. 5213-13, L. 5213-18, L. 5213-19 et L. 5213-22 du code du travail et L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles, ou à des structures*

⁷ Ces 54 marchés ont été notifiés de 2007 à 2011.

⁸ La DILT a passé en 2011 un marché d'insertion professionnelle décomposé en trois lots, pour des prestations de manutention (lot 1), déménagement (lot 2) et livraison de colis (lot 3).

équivalentes, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ».

La Ville de Paris ne recourt à cet article que de manière récente et son utilisation reste faible. Sur la période étudiée, les auditeurs n'ont décompté que six marchés article 15, tous notifiés en 2011.

Dans trois cas, il s'agit, dans le cadre d'un marché alloti, d'un lot réservé à des entreprises adaptées (EA)⁹ ou à des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)¹⁰ : un lot de petit routage dans un marché de routage, un lot de fournitures scolaires pour travaux manuels et arts plastiques dans un marché de fournitures scolaires et un lot de cocktail standard dans un marché de traiteur pour la mairie du 14ème.

Les trois autres marchés sont des marchés article 15 à part entière : un marché d'entretien et de ravaudage de tenues de travail (2 lots) et un marché de recyclage d'équipements informatiques et téléphoniques.

En réalité, les achats au secteur protégé et adapté se font essentiellement par des commandes directes des directions ou des mairies d'arrondissement. Compte tenu de leur faible montant (< 4 000 €), celles-ci ne sont pas formalisées par un marché public article 15.

1.2.1.6. L'article 53 - IV.-1° et 2 du code des marchés publics

Cet article dispose que *« Lors de la passation d'un marché, un droit de préférence est attribué, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par une société coopérative ouvrière de production, par un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, une société coopérative d'artisans ou par une société coopérative d'artistes ou par des entreprises adaptées.*

Lorsque les marchés portent, en tout ou partie, sur des prestations susceptibles d'être exécutées par des artisans ou des sociétés d'artisans ou des sociétés coopératives d'artisans ou des sociétés coopératives ouvrières de production ou des entreprises adaptées, les pouvoirs adjudicateurs contractants doivent, préalablement à la mise en concurrence, définir les travaux, fournitures ou services qui, à ce titre, et dans la limite du quart du montant de ces prestations, à équivalence d'offres, seront attribués de préférence à tous autres candidats, aux artisans ou aux sociétés coopératives d'artisans ou aux sociétés coopératives ouvrières de production ou à des entreprises adaptées ».

Il n'a pas été porté à la connaissance des auditeurs que cet article ait été utilisé par la Ville de Paris. Il est vrai que l'équivalence parfaite d'offres est rare.

1.2.2. Un pilotage administratif complexe

La mise en place des clauses sociales d'insertion n'était pas, jusqu'à une période très récente, l'apanage d'une seule structure.

Il revenait en effet à chaque direction en sa qualité de direction responsable du marché (DRM) d'introduire une clause sociale d'insertion dans ses marchés.

Les créations d'une délégation autonome dédiée à l'économie sociale et solidaire en 2008 et de la direction des achats en octobre 2009 ont modifié l'organisation municipale en charge des clauses sociales dans les marchés publics.

⁹ Voir la partie 1.2.3.2 du présent rapport.

¹⁰ Voir la partie 1.2.3.2 du présent rapport.

En juin 2008, sous l'égide du secrétariat général, un comité de pilotage a été institué afin de suivre la mise en place des clauses sociales d'insertion. Il est présidé par l'adjointe au Maire de Paris en charge de l'économie sociale et solidaire.

Sa composition a été sensiblement élargie depuis la première réunion¹¹, illustrant le caractère transversal de cette action et la volonté de mobiliser les acteurs municipaux dans cette démarche. Outre la présidente, ce comité comprend l'adjointe au Maire de Paris chargée des marchés, l'adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte, le cabinet du Maire de Paris, les cabinets des adjoints précités ainsi que ceux de l'adjointe au Maire de Paris chargée de la politique de la Ville et de l'engagement solidaire, de l'adjointe au Maire de Paris chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion, de l'adjoint au Maire de Paris chargé de l'emploi, du développement économique et de l'attractivité internationale, le secrétariat général, la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, la direction des achats et la délégation à la politique de la Ville.

C'est l'organe d'impulsion politique des clauses sociales.

Une note du secrétariat général du 22 septembre 2010, complétée par des notes de la direction des achats et de la DDEEES¹², détaille, quant à elle, l'organisation administrative mise en place.

La direction des achats est érigée comme direction pivot pour les clauses sociales d'insertion dans les marchés publics. Au sein de la direction des achats, les compétences dans le domaine de l'insertion sont réparties entre les cinq centres de services partagés (CSP) de la sous-direction des achats et la « cellule développement durable et insertion sociale » (CDDIS)¹³.

Elle intervient aux deux extrémités du processus d'achat au sens large :

- dans son domaine, elle repère les marchés propices à l'insertion et calibre les clauses sociales ;
- elle dresse le bilan annuel des clauses sociales de l'ensemble des directions municipales et départementales.

L'accompagnement sur le terrain des attributaires et le contrôle de l'exécution sont assurés :

- soit par quatre relais territoriaux pilotés par la DDEEES (le groupement d'intérêt public « la maison pour l'emploi de Paris¹⁴ » - MEP -, l'association « le plan local pour l'insertion et l'emploi¹⁵ » - PLIE -, deux organismes en régie les maisons du développement économique et de l'emploi - MDEE 13 et MDEE 14-) aux périmètres de compétences géographiques et fonctionnelles différentes,
- soit par les directions opérationnelles elles-mêmes.

Ce schéma, clair en apparence, l'est moins dans la réalité.

¹¹ 23 juin 2008.

¹² Notes de la DA et de la DDEEES du 2 décembre 2010 et note de la DDEEES du 8 février 2011.

¹³ Cette cellule dépend du bureau des supports et techniques d'achat de la sous-direction méthodes et ressources. Outre les missions décrites dans ce rapport, elle est chargée de l'organisation de réunions avec les DO pour présenter la clause sociale aux attributaires de marché, de la recherche et de l'identification de bonnes pratiques auprès des acteurs de l'insertion, de l'organisation de la mise en œuvre de la clause sociale pour les marchés suivis par un facilitateur, de l'animation et de l'information sur les dispositifs d'insertion auprès des directions.

¹⁴ Convention entre la MEP et le département de Paris du 10 août 2011 et subvention pour 2011 de 165 000 €.

¹⁵ Convention entre le PLIE et le département de Paris du 19 novembre 2011 et subvention pour 2011 de 1 060 000 €.

Comme détaillé dans la seconde partie du rapport, l'examen des procédures des marchés publics comportant des clauses d'insertion montre, entre les différents acteurs de la Ville de Paris, une complexité certaine dans la répartition des compétences et des dysfonctionnements dans la communication.

Cette situation s'explique notamment par le foisonnement d'intervenants administratifs dans ce domaine d'activités comme l'illustre le tableau qui suit.

Tableau 2 : Répartition des fonctions entre les différents acteurs des clauses sociales dans les marchés publics

Fonctions	Direction des achats		Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (BIES)	Délégation à la politique de la ville	Directions opérationnelles	Relais territoriaux	
	CSP	CDDIS				MEP et PLIE	MDEE 13 et 14
Identification des marchés propices à l'insertion sociale							
Calibrage de la clause sociale d'insertion							
Notification du marché							
Accompagnement des attributaires							
Suivi							
Contrôle de l'exécution de la clause							
Application des pénalités de retard dans la transmission des bilans							
Application de pénalités pour non réalisation partielle ou totale de l'insertion							
Bilan du marché							
Bilan général							
LEGENDE							
	Décision		Association et/ou avis		Fonction remplie partiellement		Fonction non remplie

Source : direction des achats-directions opérationnelles

1.2.3. Les modalités de la mise en œuvre de la clause sociale

Les modalités d'exécution des clauses sociales d'insertion varient selon l'article du code des marchés publics utilisé.

1.2.3.1. Le libre choix des modalités de réalisation

Pour les marchés de l'article 14, l'attributaire est libre des moyens à mettre en œuvre pour exécuter la clause sociale. Il peut recruter directement des personnes en difficultés sociales d'insertion, sous-traiter ou recourir à des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ou des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification¹⁶ (GEIQ) dans le cadre de contrats de mise à disposition.

Constituées sous forme de personne morale à but lucratif ou non, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) permettent aux personnes très éloignées de l'emploi de se remettre en situation de travail pour une durée de six à 24 mois tout en bénéficiant d'un encadrement et d'un accompagnement adapté. Elles sont de quatre types :

- Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dispensent une formation via une mise en situation de travail destinée à assimiler les bases de la vie professionnelle ;
- Les entreprises d'insertion (EI) sont positionnées dans le champ concurrentiel de production de biens ou de services en vue de leur commercialisation ;
- Les associations intermédiaires (AI) mettent à disposition, à titre onéreux, des salariés en insertion auprès de particuliers, d'associations, de collectivités locales et d'entreprises ;
- Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) mettent à disposition dans les entreprises clientes des salariés en insertion.

Conventionnées par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France (DIRECCTE), les régies de quartiers interviennent en qualité d'EI ou d'ACI¹⁷.

Groupements d'employeurs, les GEIQ mettent à disposition des entreprises adhérentes des personnes en difficultés particulières d'insertion.

Pour les marchés de l'article 30, ce sont exclusivement des SIAE qui sont attributaires des marchés d'insertion professionnelle.

1.2.3.2. Une obligation de recourir à certains organismes

L'article 15 du code des marchés impose que l'attributaire soit une entreprise adaptée (EA) ou un établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

Les ESAT sont des établissements médico-sociaux qui relèvent pour l'essentiel des dispositions figurant dans le code de l'action sociale et des familles. Ils offrent aux personnes handicapées des activités diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social.

Les EA sont des entreprises relevant du milieu ordinaire du travail employant au moins 80% de travailleurs handicapés orientés vers le marché du travail par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

1.3. Des résultats positifs mais difficiles à appréhender

L'évaluation quantitative des clauses d'insertion sociale dans les marchés publics de la Ville de Paris s'avère difficile dans la mesure où elle repose sur les déclarations des directions et notamment des directions opérationnelles. Il n'existe en effet, dans les applications de la Ville et en particulier Alizé, aucun fléchage des clauses d'insertion dans

¹⁶ A condition d'être adhérent du GEIQ.

¹⁷ Source : fiche sur l'IAE, DIRECCTE et Pôle emploi.

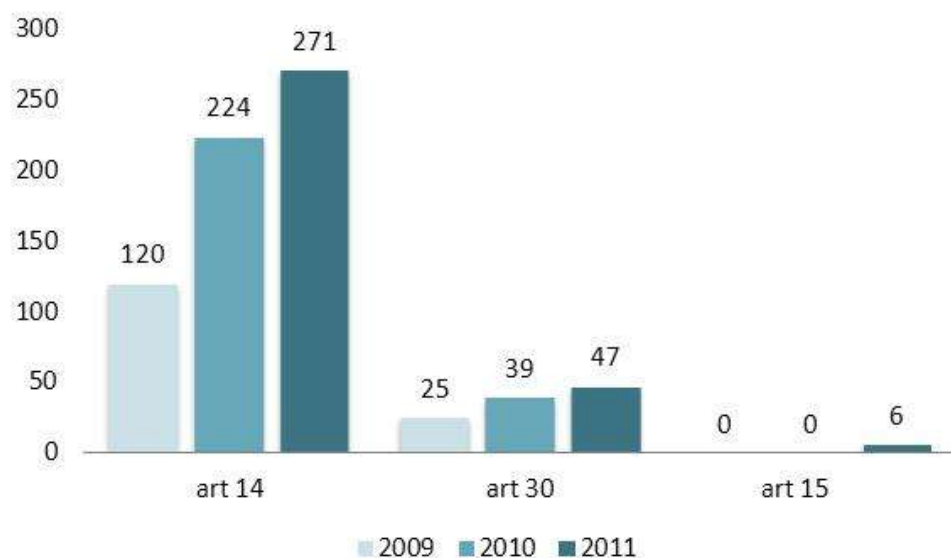
les marchés permettant de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations transmises. Cette même difficulté se retrouve pour les achats directs.

Les résultats présentés ci-après sont des résultats « a minima », certains marchés avec clause d'insertion ayant pu être omis faute d'en avoir eu connaissance.

1.3.1. Une forte progression du nombre de marchés avec clauses d'insertion sociale

Le premier constat est clair : le nombre de marchés publics promouvant des actions d'insertion sociale est en augmentation constante qu'il s'agisse de marchés réservés au secteur protégé ou adapté (article 15), de marchés d'insertion professionnelle (article 30) ou de marchés avec une clause sociale relevant de l'article 14 du code des marchés publics.

Graphique 4 : Evolution du nombre de marchés avec insertion sociale en cours entre 2009 et 2011



Source : direction des achats - directions opérationnelles

La progression du recours à l'art 14 est particulièrement forte pour la DA qui totalise 82 marchés article 14 en cours en 2011 contre 24 en 2009 et pour la DPA avec 60 marchés article 14 en cours en 2011 contre 15 en 2009¹⁸.

1.3.2. La difficile appréciation du nombre d'heures et des montants consacrés à l'insertion.

1.3.2.1. Les marchés de l'article 14

Les auditeurs n'ont pas été en mesure d'évaluer précisément le nombre annuel d'heures levées c'est-à-dire le nombre annuel d'heures de travail réservées à des personnes en insertion dans le cadre des clauses d'insertion des marchés de la Ville.

Tout d'abord, les pièces de marché n'indiquent pas toutes un objectif d'insertion quantifiable en nombre d'heures de travail. Ensuite, même lorsqu'il est clairement

¹⁸ Les marchés sont ici regroupés par direction responsable du marché (DRM) et chaque lot est considéré comme un marché.

indiqué, l'objectif d'insertion est toujours mentionné comme étant un objectif minimum. L'objectif final proposé et réalisé par titulaire peut parfois être supérieur. Seul un suivi précis de l'exécution du marché permet donc d'établir avec certitude l'objectif d'insertion en nombre d'heures levées ainsi que le nombre d'heures d'insertion réalisées.

Les montants financiers consacrés à l'insertion découlent logiquement du nombre d'heures d'insertion. Ils supposent de connaître précisément le coût horaire de la main d'œuvre, qui lui non plus n'est pas toujours mentionné dans les pièces de marché.

La direction des achats s'efforce cependant d'établir chaque année un bilan de l'insertion sociale dans les marchés publics parisiens sur la base des informations transmises par les directions opérationnelles et les relais territoriaux en charge du suivi de l'exécution des marchés.

Le tableau suivant synthétise l'évolution du nombre d'heures consacrées à l'insertion sociale dans les marchés publics.

Tableau 3 : Bilan de l'insertion sociale dans les marchés publics de l'article 14

	2009	2010	2011
nb heures prévues	263 771	642 091	441 041
<i>soit en nb ETP</i>	<i>164</i>	<i>397</i>	<i>274</i>
nb heures réalisées	166 581	332 507	488 528
<i>soit en nb ETP</i>	<i>104</i>	<i>204</i>	<i>304</i>

Source : direction des achats - Bilan annuel

Ce bilan apparaît très positif avec une progression forte et continue du nombre d'heures consacrées à l'insertion sociale. Il appelle cependant plusieurs remarques.

- Ces chiffres ont été établis à partir d'éléments déclaratifs des entreprises titulaires des marchés sans qu'un contrôle systématique n'ait été effectué sur leur réalité. Il y a donc une marge d'incertitude, en moins comme en plus, sur les montants indiqués ;
- Les nombres d'heures d'insertion pour les années 2009 et 2010 sont calculés sur la durée totale des marchés. Or la plupart de ceux-ci sont pluriannuels et les chiffres présentés n'ont donc pas de signification réelle et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une comparaison. Consciente de ce problème, la DA a présenté, pour l'année 2011, des données annualisées¹⁹.
- Le changement de méthodologie précité empêche toute comparaison avec les années précédentes. Il explique la diminution entre 2010 et 2011 du nombre d'heures prévues alors que parallèlement le nombre de marchés en cours avec clauses sociales d'insertion a augmenté de 21 %.

1.3.2.2. Les marchés de l'article 30

La DA présente, dans son bilan annuel sur l'insertion sociale dans les marchés publics, un bilan « *des achats directs aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)* ». Sont comptabilisés, sous cette appellation, les marchés d'insertion professionnelle de l'article 30 et les marchés en procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics attribués aux SIAE même s'ils ne sont pas à proprement parler des marchés d'insertion sociale.

¹⁹ Pour chaque marché, le nombre annualisé d'heures d'insertion est calculé en divisant le nombre total d'heures d'insertion par la durée du marché (en années).

Selon la DA, le montant des engagements juridiques des achats directs aux SIAE s'élèverait à 1 518 007 € en 2009, 1 721 577 € en 2010 et 1 376 786 € en 2011.

Ces résultats sont à considérer avec une très grande prudence : tout au plus peuvent-ils donner un ordre de grandeur.

En effet, les auditeurs ont constaté une incohérence dans la nature des montants pris en compte additionnant et comparant des données très différentes. Dans certains cas, ce sont les montants pluriannuels des marchés qui sont indiqués. Dans d'autres cas, ce sont les montants annuels. Parfois ce sont les montants annuels des engagements juridiques.

La CDDIS centralise les informations collectées auprès des directions opérationnelles. Compte tenu de son effectif et de l'absence d'accès à ALIZE, elle ne procède à aucune vérification des données transmises. Elle est totalement dépendante de la qualité de la source.

Pour les seuls 54 marchés d'insertion de l'article 30 en cours entre 2009 et 2011 recensés par les auditeurs, les montants annuels des engagements juridiques (EJ) sont les suivants :

Tableau 4 : Montants annuels des engagements juridiques

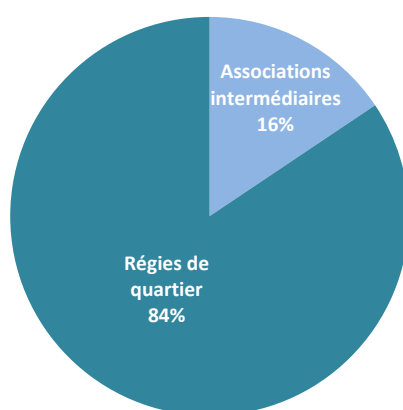
(en €)	2009	2010	2011
Montant total des EJ des marchés d'insertion professionnelle (en engagé)	615 575	1 241 011	1 373 695

Source : Alizé

Le montant des dépenses de la Ville consacrées aux marchés d'insertion professionnelle a donc plus que doublé entre 2009 et 2011.

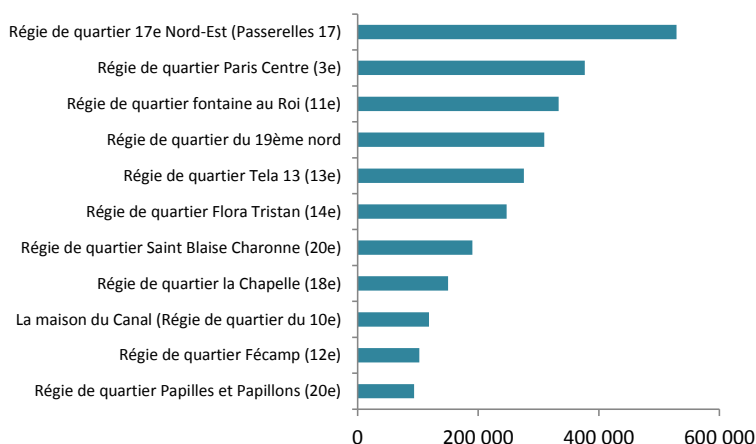
En montant des engagements juridiques de 2009 à 2011, les régies de quartier sont très majoritairement bénéficiaires des marchés d'insertion : 84 % contre 16 % pour les associations intermédiaires.

Graphique 5 : Part des régies de quartier et des associations intermédiaires dans les montants des engagements juridiques de 2009 à 2011 des marchés article 30



Source : Alize

L'ensemble des régies de quartier parisiennes ont bénéficié de marchés d'insertion professionnelle. Le graphique qui suit détaille, par régie de quartier, les montants en cours en 2011, pour les marchés notifiés de 2007 à 2011.

Graphique 6 : Montant des engagements juridiques de 2009 à 2011 des marchés article 30 par régie de quartier

Source : Alize

Les auditeurs n'ont, en revanche, pas été en mesure d'établir le montant total des achats relevant des procédures adaptées de l'article 28 passés à des SIAE. Là aussi, on peut craindre que les nombres et les montants avancés par les directions ne soient ni cohérents, ni exhaustifs.

1.3.2.3. Les achats au secteur protégé et adapté

Ils comprennent les marchés publics formalisés de l'article 15 et les achats directs (inférieurs à 4 000 €) réalisés auprès des EA et des ESAT.

Dans son bilan annuel, la DA fait état des achats directs réalisés par les directions ou les mairies d'arrondissement au secteur protégé. Ils s'élèvent à 2 416 887 € en 2009, 1 896 527 € en 2010 et 1 804 679 € en 2011.

Les dépenses de cette nature ne sont pas fléchées dans le système comptable. Elles ne sont donc pas suivies de manière automatique. Le montant global que chaque direction donne chaque année à la DA pour établir son bilan est simplement déclaratif et ne reflète sans doute pas la réalité.

Les marchés formalisés de l'article 15²⁰ ont donné lieu à un montant total d'engagements juridiques de 199 775 € HT en 2011 (source Alizé).

Globalement, les achats au secteur protégé et adapté en 2011 dépasseraient donc légèrement les deux millions d'euros.

²⁰ Tous notifiés en 2011.

2. DES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS A PERFECTIONNER

2.1. De la programmation à la notification des marchés

La stratégie et les modalités de recours à la clause d'insertion sociale dans les marchés publics émanent soit de la direction des achats (DA) pour les marchés dont elle a la responsabilité, soit des autres directions municipales et départementales, qualifiées de directions opérationnelles (DO), pour les marchés dont elles ont conservé la maîtrise.

Le tableau ci-après détaille le périmètre respectif de la DA et des DO en 2011.

Tableau 5 : Périmètre de compétences par marchés entre la direction des achats et les directions opérationnelles en 2011

Direction	Périmètre DA/DO		Hors périmètre DA
	Marchés supérieurs à 90 000 €	Marchés inférieurs à 90 000 €	
DILT	DA	DILT	Bureau de l'habillement et service des transports municipaux
DRH	DA	DA	
DPE	DA	DA	Section des moyens mécaniques et budget annexe
DFPE	DA	DFPE	
DASCO	DA	DASCO	
DAC	DA	DAC	Musées et instruments de musique
DJS	DA	DA	Actions aide au sport de haut niveau
DSTI	DA	DA	
DEVE	DA	DEVE	Marchés SSTV : végétaux
DVD	DA	DVD	Tramway
DF	DA	DA	Assurance : bureau des marchés uniquement, analyse des offres et marchés signés par la DF
DUCT	DA	DA	
DDEEES	DA	DA	
DLH	DA	DA	
CABINET DU MAIRE	DA	DA	
SGCP	DA	DA	
SGVP	DA	DA	
DGRI	DA	DA	Marchés à l'étranger : bureau des marchés uniquement, analyse des offres et marchés signés par la DGRI
DPP	DA	DA	
DASES	DA	DASES	Marché d'accompagnement social, marché de l'ASE (budget annexe)
DU	DA	DU	Passation des marchés supérieurs à 90 000 € de prestations intellectuelles ou de prestations de services concernant des opérations d'aménagement urbain ou immobilières
DICOM	DA	DICOM	
DPA	Marchés supérieurs à 500 000 € et 10 grands projets à lancer en 2012	DPA	Passation des marchés inférieurs à 500 000 € et les grands projets à lancer en 2011
DAJ	DA	DAJ	Marchés avocat

Source : direction des achats

Nonobstant la présence de compétences propres aux directions opérationnelles²¹, la DA est la direction pivot du dispositif des clauses sociales d'insertion dans les marchés publics.

²¹ Achats directs non formalisés auprès des EA, des ESAT et des SIAE et marchés spécifiques expressément exclus de la compétence de la DA.

Au sein de la direction des achats, les compétences dans le domaine de l'insertion sont réparties entre les cinq centres de services partagés achats (CSP) de la sous-direction des achats et la « cellule développement durable et insertion sociale » (CDDIS)²². Cette dernière dédiée à l'insertion comprend deux agents à temps plein : une assistante socio-éducative principale et un contrat aidé.

Lors de la phase amont de la préparation des marchés, les CSP non seulement détectent ceux qui paraissent propices à l'introduction d'une clause sociale mais encore proposent un calibrage de cette clause. Pour chaque marché ciblé, le CSP compétent transmet à la CDDIS une « Fiche de demande de renseignements et supports » (FDRS) par laquelle il indique les raisons justifiant de retenir ce marché pour introduire une clause sociale d'insertion avec un calibrage précis. La CDDIS émet un avis sur cette proposition et peut y apporter des modifications. Ainsi renseignée, la fiche est ensuite retournée au CSP émetteur.

Cette procédure appelle quelques observations.

- Cette procédure n'est pas toujours respectée, certains CSP omettant de transmettre la FDRS alors même que le marché qu'ils préparent contient une clause d'insertion (cas du marché de nettoyage).
- La CDDIS ignore le sort de ses propositions de modification, le CSP ayant le dernier mot. Cette situation n'est pas conforme à la note du 22 septembre 2010 de la secrétaire générale qui précise que la CDDIS « fixe les objectifs d'insertion en termes horaire, équivalent temps plein ou poste de travail ». C'est lors de la notification du marché que la CDDIS prend connaissance du calibrage de la clause sociale.

Par ailleurs, le bureau de l'insertion et de l'économie solidaire (BIES) de la DDEEES n'est pas associé à la procédure de préparation du marché public pouvant contenir des clauses d'insertion. Ce bureau est pourtant à même d'enrichir la clause sociale compte tenu de sa connaissance du marché de l'emploi parisien, d'éviter que les métiers porteurs de l'insertion soient des métiers dits sous tension, c'est-à-dire dont la rareté est attestée ou dont l'offre est très supérieure à la demande. Introduire ainsi une obligation d'insertion sociale dans un marché œuvrant dans un secteur d'activités rencontrant des difficultés notoires de recrutement est totalement inapproprié. Tel est le cas par exemple des professions comme celle d'aide électricien ou de coffreur-boiseur²³. Le BIES est en mesure d'informer la DA de ces difficultés. Cette information permet ainsi à la DA d'adapter sa démarche d'insertion. L'association de la DDEEES en amont permettrait à celle-ci de mettre en place des formations afin de préparer une offre réelle d'insertion dans le domaine visé.

Recommandation 5 : Mieux associer la DDEEES à l'élaboration des clauses sociales dans les marchés publics.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction des achats signale que « depuis décembre, des réunions ont bien lieu entre la DA, la DDEEES et chaque relais territorial. Ces réunions ont pour objet la programmation, les dossiers en cours de suivi, une identification des marchés porteurs. Elles seront dorénavant renouvelées tous les semestres ».

²² Cette cellule dépend du bureau des supports et techniques d'achat de la sous-direction méthodes et ressources.

²³ Le coffreur-boiseur est un maçon spécialisé dans l'utilisation du béton armé. Il réalise des boisages et des moules appelés coffrages. Ces derniers ont la forme exacte des parties de maçonnerie qu'il a à construire.

2.1.1. La programmation et la détection des marchés propices

2.1.1.1. L'absence de la dimension insertion dans la programmation

Un tableau de bord unique de programmation des achats a été mis en place entre les directions opérationnelles et la direction des achats. Chaque mois, les cinq centres de services partagés achat (CSP) récupèrent les programmations des directions relevant de leur portefeuille. Un tableau consolidé établi par le contrôle de gestion de la DA est ensuite examiné par le comité de direction de la DA.

Le tableau de bord ne comprend aucune information concernant l'insertion sociale. Il serait pourtant utile de connaître, dès ce stade, l'avis de la direction opérationnelle sur la possibilité d'ouvrir un marché aux clauses sociales d'insertion. Ainsi les directions seraient sensibilisées et mobilisées le plus en amont possible sur la thématique des clauses sociales. Les tableaux de bord des directions seraient adressés aux cinq CSP et au BSTA. Ce dernier disposerait du temps nécessaire à une analyse plus précise sur la possibilité ou non d'introduire des clauses sociales d'insertion.

Recommandation 6 : Introduire la notion de « clauses sociales d'insertion » dans la programmation des marchés.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction des achats précise que « le déploiement du palier 1 « programmation » du SI Achats permet maintenant l'introduction de la notion « clauses sociales » dans la programmation. L'outil récent devrait permettre au fil de son utilisation de repérer et de faire évoluer tous les marchés concernés par le dispositif ».

Par ailleurs, la programmation des marchés élaborée par la DA n'inclut pas les marchés qui sont restés sous la responsabilité des directions, compte tenu de la répartition des compétences entre DA et DO. Cette situation laisse ainsi les directions opérationnelles seules pilotes pour détecter un marché susceptible de porter un dispositif d'insertion dans le périmètre de responsabilités qui leur a été maintenu.

Ce vide dans la gestion coordonnée des clauses d'insertion dans les marchés publics peut conduire à réduire le nombre de marchés contenant des clauses sociales d'insertion. Ainsi, les auditeurs relèvent qu'aucun des marchés à bons de commande de la DPA ne contient de telles clauses alors même que le domaine (travaux) y est par nature propice.

2.1.1.2. Le délicat calibrage des allotissements

L'objectif d'insertion étant, le plus souvent, calibré en % du montant du marché, les marchés aux montants élevés sont bien évidemment plus porteurs en termes d'heures d'insertion.

L'allotissement d'un marché permet plus facilement à une SIAE, à un EA et à un ESAT d'accéder à un marché public. Géographique, l'allotissement peut être fonctionnel. Ainsi pour une même consultation, un lot peut s'appuyer sur l'article 14 du code, un autre sur l'article 30 et un autre sur l'article 15.

Il y a donc un équilibre à trouver entre la massification qui permet de lever plus d'heures et l'allotissement qui permet d'ouvrir des possibilités nouvelles à l'insertion.

Par ailleurs, l'allotissement trop fin peut constituer un frein réel aux clauses sociales d'insertion. Ainsi, la consultation lancée par la DPA ([.....]) pour les travaux d'électricité et faux-plafonds dans les équipements publics et locaux était constituée de 14 lots géographiques. A l'exception d'un seul²⁴, aucun des lots pour la mairie et le

²⁴ Par ailleurs, le lot n°1 au montant minimum sur la durée totale du marché est de 1 700 000 € ne comprend aucune clause sociale d'insertion.

département de Paris n'offre un montant minimum susceptible de porter significativement des heures d'insertion. Ce constat n'est pas isolé et concerne également d'autres marchés.

Il convient enfin d'adapter la taille des lots à la capacité réelle de l'offre en insertion. En effet, un lot trop important en montant, en taille et en exigences techniques ne peut permettre à des EA ou des ESAT de répondre.

Recommandation 7 : Ajuster les lots en fonction des objectifs spécifiques de l'insertion.

2.1.1.3. Une réflexion à conduire sur les dispositions techniques

Juridiquement décrit dans le CCAP, le dispositif des clauses sociales (l'objet, les personnes concernées, les modalités de mise en œuvre, le calibrage des heures d'insertion, les pénalités éventuelles) relève d'une approche plutôt administrative. L'analyse de la DA est circonscrite à cette partie et l'association entre les directions opérationnelles et la DA se limite à la seule part de l'insertion dans le CCAP²⁵.

Les dispositions techniques inscrites au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) des marchés ne sont pas examinées sous l'angle de l'insertion sociale.

Or, certaines dispositions peuvent constituer des freins importants à la mise en place d'un dispositif d'insertion. Tel est le cas par exemple des conditions de diplômes imposés, de délais de réalisation. Une réflexion approfondie est à conduire sur les clauses techniques pour distinguer celles qui sont impératives des autres, dissocier éventuellement sur les lots les parties main d'œuvre et les parties matériels, etc. Dans cette perspective, il conviendrait d'associer étroitement la DA, la direction concernée, les entreprises du secteur d'activités et les acteurs de l'insertion concernés.

A cet égard, la méthode de construction du marché d'entretien des espaces verts dans les équipements municipaux et départementaux situés dans et hors Paris (MEVEM)²⁶ peut inspirer d'autres marchés. Un important travail a en effet été réalisé par un organisme extérieur : identification fine des tâches à accomplir, des personnels nécessaires, des clauses bloquantes inutiles, des qualifications requises ou à acquérir, des outillages nécessaires, des impacts entre personnels en CSI et personnels de la Ville, des différents acteurs de l'insertion concernés.

Recommandation 8 : Réexaminer les CCTP pour lever les freins techniques à l'introduction des clauses sociales.

2.1.1.4. Les règles retenues par la Ville

Accessible à tous dans l'intranet de la DA, une fiche²⁷ décrit les critères de pré-sélection des marchés a priori propices à l'insertion.

Ces marchés doivent présenter les caractéristiques suivantes :

- offrir un fort montant d'achat (supérieur à 1 000 000 € pour les marchés de travaux) ;
- avoir un fort potentiel de main d'œuvre (part de la main d'œuvre supérieure ou égale à 50 % du coût total du marché) ;
- avoir une durée significative (6 mois au moins) ;

²⁵ Cette assertion est confirmée par les directions qui ont répondu au questionnaire sur la mise en place des clauses sociales d'insertion.

²⁶ Ce marché a été passé en 2012 et était donc hors période d'investigation. Toutefois, la démarche préalable conduite par un organisme extérieur a paru intéressante aux auditeurs.

²⁷ « Comment actionner le levier de la clause sociale ? » de mai 2010.

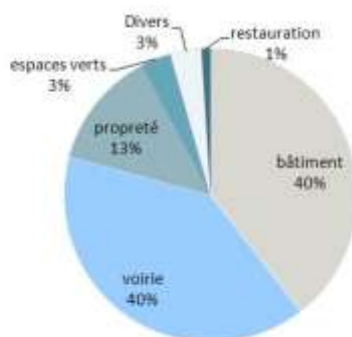
- concerner des secteurs favorables : bâtiment (construction, réhabilitation, entretien courant), propreté (collecte et tri des déchets, nettoyage de la voirie), espaces verts (réalisation et entretien), voirie (travaux publics), et restauration.

Dans les domaines économiques réputés favorables, le potentiel de main d'œuvre propice à l'insertion est largement déterminé par la technicité et la qualification recherchée : les travaux ou prestations à technicité moyenne ou faible doivent être privilégiés.

La cartographie établie par les auditeurs permet de constater que les marchés de la Ville comportant une clause d'insertion article 14 répondent en partie aux critères fixés par la DA :

- Les secteurs d'activités choisis sont presque toujours des secteurs propices à l'insertion. Les plus représentés sont le bâtiment et la voirie qui concentrent chacun 40 % des clauses sociales d'insertion des marchés publics de l'article 14.

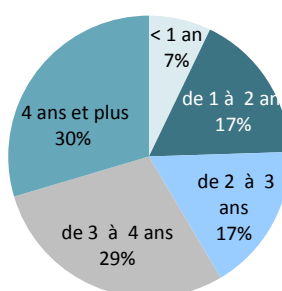
Graphique 7 : Secteurs d'activités des marchés avec CSI art 14



Source : direction des achats - directions opérationnelles

- Seuls 7 % des marchés avec clause d'insertion ont une durée inférieure à 6 mois. Les marchés d'une durée de 3 ans et plus représentent 59 % des marchés avec clause d'insertion article 14.

Graphique 8 : Durée des marchés avec clause d'insertion art 14



Source : direction des achats - directions opérationnelles

- Lorsque la part de main d'œuvre est indiquée dans le marché²⁸, elle se situe le plus souvent à 35 %. Elle ne dépasse les 50 % que dans 10 % des cas.

²⁸ Seules 31 % des clauses d'insertion art 14 indiquent la part de main d'œuvre du marché.

- Le potentiel d'achat des marchés de travaux de la Ville avec clause d'insertion est supérieur à 1 M€ HT dans 68 % des cas. On précisera que, pour un marché alloti, les montants pris en compte sont ceux des lots individualisés et non celui du marché tous lots confondus. Les lots d'un même marché pouvant être attribués à des prestataires différents, il apparaît opportun, pour juger de la faisabilité de la clause sociale, de raisonner en termes de lots.

2.1.2. Le calibrage de la clause sociale

2.1.2.1. L'hétérogénéité des objectifs d'insertion dans les marchés publics parisiens

L'objectif d'insertion est toujours un objectif minimum qui est stipulé en tant que tel dans les pièces de marché. Il laisse ainsi au titulaire la possibilité de proposer une offre d'insertion supérieure.

Les marchés qui s'exécutent dans le cadre des six projets de renouvellement urbain conventionnés avec l'agence nationale de rénovation urbaine (Porte Pouchet, Porte Montmartre-Porte de Clignancourt, Goutte d'Or, Michelet, Saint Blaise, Bédier-Porte d'Ivry) doivent comporter une clause d'insertion sociale calibrée à au moins 5 % des heures travaillées.

A l'exception de ces marchés, il n'existe à la Ville de Paris aucun calibrage de référence de l'objectif d'insertion de la clause sociale. L'examen des 294 CCAP des marchés article 14 en cours de 2009 à 2011 montre une très forte hétérogénéité :

- Dans neuf marchés, aucun objectif d'insertion n'est fixé. La clause sociale d'insertion apparaît plus comme un « vœu pieux » sans aucune obligation concrète pour l'attributaire du marché ;
- Parfois, l'objectif d'insertion est bien précisé mais il est impossible à vérifier. Tel est le cas de 39 marchés dont l'objectif prévoit de réserver 50 % des embauches aux personnes relevant de l'insertion ;
- L'objectif d'insertion peut prendre des formulations variables : ce peut être la réservation, aux personnes relevant de l'insertion, d'un nombre précis d'heures de travail, d'un pourcentage du total des heures travaillées ou d'un pourcentage du montant hors taxe du marché ;
- Lorsque l'objectif d'insertion est présenté en un pourcentage des heures travaillées ou du montant du marché, celui-ci varie de 1 à 15 % : dans 12 % des cas l'objectif est fixé à 3 %, dans 46 % des cas l'objectif est fixé à 5 % et dans 28 % des cas il est de 10 %.

La manière dont sont présentés les objectifs d'insertion dans de nombreux marchés ne donne pas toujours une vision claire de l'enjeu concret des clauses d'insertion :

- Ainsi, lorsqu'un objectif d'insertion est donné sous forme d'un pourcentage du montant du marché sans que soit précisé par ailleurs la part de la main d'œuvre ni le coût horaire de cette main d'œuvre, il est impossible de calculer le volume horaire que représente cet objectif d'insertion. C'est le cas de 147 marchés soit la moitié des marchés article 14 ;
- Quand l'objectif d'insertion est fixé par un nombre donné d'heures de travail à affecter à du personnel en insertion, il importe de connaître le nombre total d'heures de travail que représente le marché pour pouvoir l'apprécier à sa juste mesure. Or cette donnée n'est jamais précisée.

2.1.2.2. La nécessité d'un calibrage de la clause sociale

Il appartient à la Ville de mener une réflexion approfondie sur le calibrage des clauses sociales dans ses marchés publics.

➤ L'instauration d'un objectif plancher

A l'instar des marchés précités exécutés dans les zones de renouvellement urbain, un plancher devrait être appliqué quel que soit le marché. Ce palier peut bien évidemment varier compte tenu de l'objet et des conditions d'exécution des marchés publics concernés. La détermination exacte du pourcentage de l'objectif d'insertion pourrait être fixée après concertation avec les acteurs de l'insertion. Mais cette variation ne pourrait aboutir qu'à un engagement plus élevé.

Recommandation 9 : Instaurer un objectif d'insertion plancher incompressible pour les marchés article 14.

➤ Une formulation uniforme de l'objectif d'insertion

Un objectif d'insertion doit indifféremment pouvoir être calculé en termes de coût financier et en termes d'heures de travail consacrées aux personnels en insertion. Sa formulation doit être uniformisée afin d'éviter les objectifs d'insertion flous et/ou incontrôlables.

La Ville de Paris pourrait, à l'instar de l'Etat, calibrer son objectif d'insertion en un pourcentage du montant HT du marché en précisant la part de la main d'œuvre et son coût horaire ce qui permettrait de calculer le volume horaire à consacrer au personnel en insertion sur la base de la formule suivante : nombre d'heures d'insertion = (montant HT du marché x part de la main d'œuvre x % objectif d'insertion) / coût horaire de la main d'œuvre.

Ce choix aurait le mérite de la simplification et d'une plus grande lisibilité.

Recommandation 10 : Uniformiser le mode de calcul de l'objectif d'insertion.

2.1.2.2.1. *L'élaboration d'un certain nombre de règles quant au montant du marché à prendre en compte pour le calcul de l'objectif d'insertion*

La DA n'a pas adopté de position claire, applicable par toutes les directions, pour le montant du marché à prendre en considération pour le calcul de l'objectif d'insertion. La pratique montre une réelle dispersion.

Pour les marchés à bons de commande, doit-on prendre en compte le montant minimum HT du marché, le montant maximum ou une autre donnée ? Selon la CDDIS, la clause sociale est calculée soit sur le montant minimum du marché, soit sur le montant consommé a posteriori.

La position de la CDDIS n'est pas tranchée non plus en matière de marchés reconductibles : parfois le montant du marché pris en compte est celui de la durée totale du marché reconductions comprises, dans d'autres cas c'est celui de la durée sans reconduction.

Par ailleurs, la question de la rectification de l'objectif d'insertion en cas de non reconduction n'a jamais été étudiée par la DA, alors même que plusieurs marchés article 14 pluriannuels de la Ville n'ont pas été reconduits.

Pour les marchés à tranche, selon la CDDIS, l'objectif d'insertion est calculé sur le montant de la seule tranche ferme du marché.

La question enfin se pose de la rectification de l'objectif d'insertion en cas d'avenant ou de décision de poursuivre.

D'une manière générale, une réflexion doit nécessairement être menée sur les conséquences des évolutions potentielles d'un marché quant à l'application de ses clauses d'insertion.

Recommandation 11 : Arrêter une doctrine pour apprécier le montant du marché à prendre en compte pour le calcul de l'objectif d'insertion.

2.1.3. Le ciblage des bénéficiaires

Il n'existe pas de définition légale comportant une liste précise des personnes susceptibles d'être concernées par la clause sociale d'insertion.

La directive 2004/18/CE du 31 mars 2004²⁹ indique notamment qu'il s'agit de « *personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion* » et de « *personnes handicapées* ».

Le code des marchés publics n'est pas plus explicite, n'évoquant précisément qu'une catégorie de personnes (les handicapés) dans son article 15. Quant à l'article L 5132-1 du code du travail, il donne une définition générale de l'insertion par l'activité économique et précise que les bénéficiaires de cette action sont « *des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières* ».

Le guide « *Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées* » élaboré par la direction juridique de l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) du ministère de l'économie et des finances propose une liste de personnes éligibles.

Recoupant cette approche, la direction des achats de la Ville de Paris a établi sa propre typologie, similaire à celle de l'Etat, des personnes éligibles.

Tableau 6 : Population éligible aux clauses sociales d'insertion

Demandeurs d'emplois de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage)
Bénéficiaires des minima sociaux en recherche d'emploi (RSA, ASS, Allocation temporaire d'attente)
Publics reconnus Travailleurs Handicapés
Jeunes de moins de 26 ans sans qualification de niveau infra V, c'est-à-dire de niveau inférieur au CAP/BEP
Jeunes de moins de 26 ans en suivi renforcé de type CIVIS
Salarié en contrat dans une structure d'Insertion par l'Activité Economique
Jeunes de moins de 26 ans sous contrat EPIDE (Etablissement Public d'Insertion de la Défense)

Source : direction des achats

L'examen des marchés passés par la direction des achats comportant des clauses sociales d'insertion montre que des différences de population cible ont existé entre ces marchés

²⁹ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, modifiée par la directive 2005/51/CE de la Commission du 7 septembre 2005 modifiant l'annexe XX de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil sur les marchés publics.

(inclusion de catégories inexistantes dans certains cas). Désormais, une réelle normalisation des personnes éligibles est constatée.

2.1.4. Les critères de sélection des offres

Les règlements de consultation de certains marchés comportent un critère de sélection des offres des candidats se rapportant à l'insertion sociale. Il s'agit des marchés associant l'article 14 à l'article 53.

Pour apprécier l'importance de ce dispositif, les auditeurs ont examiné 36 consultations ayant abouti à la notification avant le 31 décembre 2011 de 97 marchés. Le tableau qui suit détaille la répartition entre directions.

Tableau 7 : Répartition de l'échantillon des consultations et marchés comportant ou non un critère social

Marchés notifiés par	Nombre de consultations	Nombre de marchés notifiés avant le 31/12/2011
DA	28	81
DEVE	2	3
DPA	3	10
DVD	3	3

Source : règlements de consultation des marchés publics

La présence d'un critère relatif à l'insertion sociale apparaît dans cinq consultations sur 36 soit près de 14 %. Il a été utilisé pour attribuer 31 marchés sur les 97 de l'échantillon, soit près de 32 %. Toutefois, l'importance de ce dernier pourcentage doit être nuancée car 26 marchés sur les 31 (soit 84 % de l'ensemble) se rattachent à une même consultation.

Ce critère est étroitement lié à l'insertion professionnelle des personnes en difficultés.

Le poids de chaque critère d'insertion sociale dans les marchés est variable, compris entre 5 et 18 % du total des critères pondérés. Aucun élément ne permet de justifier des écarts de pondération aussi importants.

Tableau 8 : Poids pondéré du critère d'insertion sociale

Poids pondéré du critère d'insertion sociale	Nombre de consultations	En pourcentage	Nombre de marchés notifiés	En pourcentage
5%	1	20%	1	3%
6%	1	20%	26	84%
10%	2	40%	3	10%
18%	1	20%	1	3%

Source : règlements de consultation

L'introduction plus fréquente d'un critère pondéré de sélection portant sur la performance sociale, pour les marchés article 14, permettrait à la Ville de Paris d'apprécier le dispositif que le candidat se propose de mettre en œuvre et de vérifier sa pertinence. En son absence, le candidat ne s'engage que sur un nombre d'heures d'insertion, pas sur une démarche.

Néanmoins, la présence du critère de performance sociale doit être juridiquement assurée avant de la mettre en œuvre dans d'autres consultations.

Les auditeurs ont examiné les rapports d'analyse des offres de ces 31 marchés pour mesurer l'impact de ce critère social sur l'attribution des marchés publics concernés.

Le critère de performance sociale n'a pas été déterminant sur le choix de l'attributaire. Cette situation résulte à la fois de la faiblesse du poids de ce critère par rapport à d'autres et des différences sensibles entre les candidats sur des critères au poids pondéré plus important. L'écart constaté sur le critère social entre les candidats est insuffisamment valorisé pour avoir un effet réel sur le choix final.

Néanmoins, dans un marché³⁰, le critère social a eu un impact réel sur l'attribution finale. En effet, le classement des deux premiers candidats finalement les mieux classés s'inverse suite à la notation pondérée supérieure de l'un sur l'autre sur le critère social, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 9 : Impact du critère social sur un marché

Candidat	Classement avant critère social	Classement après critère social
A	1	2
B	2	1
C	3	3
D	4	4
E	5	5

Source : rapport d'analyse des offres

Par ailleurs, l'examen des rapports d'analyse des offres montre une analyse peu approfondie de ce critère.

La grille de notation des éléments internes au critère social, accorde trop d'importance aux organismes ayant déjà mis en place un dispositif d'insertion sociale au sens large par rapport aux autres candidats. Cette situation est un frein à la mise en place de nouvelles formules innovantes. En outre, elle écarte une analyse sur le fond du dispositif mis ou à mettre en place, se cantonnant dans une vision statique sans appréciation de la pertinence des mécanismes d'insertion sociale existants ou proposés. Ainsi, pour les 26 marchés à bons de commande de prestations [.....], le rapport d'analyse des offres précise, de manière répétitive, que :

« L'offre de la société N... obtient une note globale de 20/20. La société spécifie qu'elle dispose d'un dispositif d'accompagnement et de suivi des personnels en insertion existant et installé dans l'entreprise... » ;

« L'offre de la société M... obtient une note globale de 12/20. La société spécifie qu'elle met actuellement en place un dispositif d'accompagnement et de suivi des personnels en insertion... » ;

« L'offre de la société O... obtient une note globale de 4/20. La société spécifie qu'elle n'a pas encore expérimenté de dispositif d'insertion dans l'entreprise, mais elle confirme qu'elle le mettra en place au cours du présent marché avec l'aide de la Ville de Paris ».

Dans un autre cas, la proposition d'un candidat qui ne fait que répondre a minima à l'objectif d'insertion prévu dans le CCAP a été valorisée à hauteur de 10/20. Dans ces conditions, la grille de notation est tronquée, l'échelle étant réduite de moitié. L'écart entre les candidats est donc tassé, réduisant l'impact de ce critère. Les efforts des autres candidats qui proposent un taux d'insertion plus élevé que celui exigé ne sont ainsi pas

³⁰Marché n° [.....]
.....]

suffisamment pris en compte. Au demeurant, seuls les candidats ayant présenté un objectif d'insertion supérieur à celui simplement exigé auraient dû être notés.

Des pourcentages de pondération très variés, des examens effectués dans les rapports d'analyse des offres peu étayés, parfois formels, illustrent le besoin de cohérence et d'une approche plus qualitative des offres des candidats.

Il est vrai que, sur le plan organisationnel, la cellule spécialisée dans l'insertion sociale de la direction des achats est rarement consultée pour proposer la présence et le poids pondéré d'un critère social. Elle n'est de plus jamais associée à l'analyse des propositions des candidats en matière d'insertion sociale lorsqu'un critère de sélection s'applique en ce domaine.

La cohérence dans le calibrage de la pondération de ce critère, la définition précise et préalable des éléments d'appréciation à prendre en considération lors de l'examen des offres, l'appréciation plus qualitative des actions conduites et innovantes constituent les axes de progrès à mettre en œuvre.

L'identification de plusieurs sous-critères pourrait notamment être le volume horaire supplémentaire que le candidat propose par rapport au minimum figurant au cahier des charges, le niveau de qualification supposé être acquis par les personnes en insertion, la qualité de l'accompagnement local, etc. Afin de les rendre très pertinents, les sous-critères pourraient faire l'objet d'une discussion entre les quatre relais territoriaux, des SIAE, du GEIQ d'Ile-de-France et des fédérations professionnelles.

Recommandation 12 : Assurer une cohérence dans la pondération du critère social et préciser les éléments d'appréciation de ce critère.

Pour assurer une cohérence générale, l'ensemble de ces points doivent relever de la compétence de la seule cellule chargée à la direction des achats de l'insertion sociale. Cette compétence doit être complétée par le fait que l'analyse des offres des candidats en insertion sociale doit être effectuée par cette même entité. Cette attribution concernerait d'abord les marchés entrant dans le périmètre de la direction des achats.

Recommandation 13 : Pour les marchés du périmètre de la DA, solliciter systématiquement l'avis de la CDDIS pour l'instauration d'un critère de performance sociale et l'analyse des offres des candidats sur ce critère.

2.1.5. La notification

La notification aux attributaires des marchés comportant des clauses d'insertion est effectuée par le service signataire du marché. Il s'agit soit de la DA, soit des directions opérationnelles.

Pour les marchés de l'article 14, la notification est faite sans que le bureau de l'insertion et de l'économie solidaire de la DDEES soit associé, voire même seulement informé. La connaissance de ces marchés n'est effective par ce bureau que lorsque les relais territoriaux sont saisis par les titulaires des marchés qui sollicitent un accompagnement. Encore faut-il que les attributaires aient recours aux relais territoriaux pouvant les accompagner dans leur démarche. En outre, des relais territoriaux ont signalé ne connaître parfois certains marchés qu'après leur démarrage effectif.

Les conséquences pratiques d'une information tardive sont réelles : manque de temps pour anticiper le repérage des publics concernés, difficulté à préparer les personnes et à mettre en place un accompagnement (formation, visites du chantier...).

En l'absence de transmission systématique de cette information, le BIES se trouve ainsi cantonné dans un rôle second. A minima, une réunion conjointe DA/DDEES/DO d'information avec le relais territorial compétent en cours d'attribution du marché serait pertinente. Ce point a été systématiquement évoqué par tous les relais territoriaux.

Recommandation 14 : Informer le plus en amont possible la DDEES des notifications de marchés avec clauses sociales d'insertion.

2.2. L'accompagnement des attributaires et la mise en œuvre de la clause sociale

2.2.1. Les structures d'accompagnement et leur périmètre d'intervention

Afin d'accompagner les entreprises dans leur obligation d'insertion sociale des marchés de l'article 14, quatre relais territoriaux, coordonnés par la DDEES, ont été mis en place : la MEP, le PLIE, la MDEE 13 et la MDEE 14.

Le BIES organise et anime trimestriellement des réunions réunissant les quatre relais territoriaux, la direction des achats, la délégation à la politique de la Ville pour examiner certains points en commun.

Le périmètre de compétences entre ces entités est d'abord géographique, complété par des attributions spécifiques, en dehors de toute localisation sur le territoire parisien, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 10 : Périmètre de compétences entre relais territoriaux

Relais territoriaux	PERIMETRE	
	Arrondissements	Spécifique
Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)	11, 12, 18, 19 et 20	Tous les arrondissements concernés par les reconstructions hors site dans le cadre de la convention ANRU-Goutte d'Or
Maison de l'Emploi de Paris	10, 15, 16 et 17	Eclairage public; Tramway T3; Porte de Vanves; Porte Pouchet; ZAC Batignolles
Maison des Entreprises et de l'Emploi du 13ème arrondissement (MDEE 13)	1, 2, 3, 4, 5 et 13	Aucun
Maison des Entreprises et de l'Emploi du 14ème arrondissement (MDEE 14)	6, 7, 8, 9 et 14	Aucun

Source : DDEES

La répartition géographique sur le territoire parisien soulève quelques difficultés pour les entreprises. Ainsi, pour certains marchés, en l'absence d'un seul relais territorial désigné, le titulaire est parfois conduit à utiliser, s'il le souhaite, les services de trois à quatre relais territoriaux. Cette situation n'est pas anormale puisque le territoire concerné par un

marché peut couvrir les périmètres géographiques de plusieurs relais territoriaux³¹. Il n'en demeure pas moins que cette situation est source de complexité pour le titulaire et pour la Ville dans le cadre de son suivi.

Par ailleurs, la répartition en quatre zones géographiques cloisonne les relations entre les acteurs. Or les parcours d'insertion des personnes concernées ne doivent pas être bloqués par ces frontières, l'intérêt de l'individu et de son processus d'insertion devant prédominer. Ce partage du territoire parisien ne permet pas l'instauration de passerelles et donc une consolidation des parcours individuels sur l'espace parisien. Il ne favorise pas la démarche de mutualisation de SIAE alors que la mise en commun des moyens entre plusieurs structures permet d'accroître l'efficacité du groupement³² pour répondre aux marchés publics et pour assurer un meilleur suivi des salariés en insertion.

L'étendue de responsabilités des relais territoriaux est hétérogène. La MEP et le PLIE suivent l'exécution de la clause d'insertion et contrôlent, au vu des pièces fournies, la réalité de l'action mise en œuvre. Compte tenu de leurs moyens humains, les deux MDEE concernées jouent un rôle d'interface vis-à-vis des entreprises, réceptionnent les attestations des titulaires de marché sans vérification.

2.2.2. L'hétérogénéité rédactionnelle quant aux modalités d'accompagnement

Les CCAP des marchés contiennent des dispositions sur l'accompagnement effectué par la Ville et les relais territoriaux. L'examen de ces dispositions montre une grande variété de rédaction.

Ainsi, pour les marchés concernant la DPE, les auditeurs ont relevé :

- Dans certains cas³³, il est précisé que, pour la mise en œuvre des modalités d'exécution, la DDEEES (BIES), l'agence Stendhal de Pôle Emploi, la MEP, le PLIE, les MDEE 13, 14, 18, 19, 20 peuvent être contactés, avec l'indication de huit organismes auxquels le titulaire peut par ailleurs s'adresser pour un recrutement direct de personnes en insertion (Pôle Emploi, les MDEE des 13, 14, 18, 19 et 20èmes arrondissements, MEP et PLIE) ;
- Parfois³⁴, il est seulement indiqué que la cellule de développement durable et insertion sociale de la DA peut être contactée pour la mise en œuvre des modalités d'exécution ;
- Dans d'autres cas³⁵, il est mentionné que la cellule de développement durable et insertion sociale de la DA peut être contactée pour la mise en œuvre des modalités d'exécution avec l'indication de huit organismes auxquels le titulaire peut s'adresser (Pôle Emploi, les MDEE des 13, 14, 18, 19 et 20èmes arrondissements, MEP et PLIE) pour le recrutement direct de personnes en insertion.

Ces exemples d'hétérogénéité rédactionnelle sont symptomatiques d'une répartition peu claire des compétences entre les acteurs de la Ville de Paris. En effet, la CDDIS de la DA est notamment chargée du « suivi des actions et bilan des résultats » (arrêté de structure de la DA du 19 janvier 2010). Le BIES de la DDEEES est chargé, tant dans l'arrêté du 2

³¹ Tel est le cas de certains marchés de la DPE.

³² La mutualisation peut passer, plus simplement, par des conventions de collaboration.

³³ Marchés n° 20101380001786 et 20101380001787 relatifs à la gestion des déchetteries et collecte des objets encombrants.

³⁴ Marché n° 20111380004951 concernant la fourniture de colonnes à verre aériennes - lot 1.

³⁵ Marché n° 20111380004878 sur le nettoyage et le comblement par apport de terre végétale des cuvettes d'arbres équipées de grilles - lot 2 - (1^{er} à 4^{ème}, 7^{ème} à 12^{ème}, 16^{ème} à 20^{ème} arrondissements de Paris) et marché n° 20111380004210 pour le maintien de la propreté du passage souterrain pour piétons « Charles de Gaulle ».

septembre 2009 que dans celui du 29 mars 2011, d'« impulser et animer la mise en œuvre et le suivi d'achat d'insertion et de clauses sociales dans les marchés publics de la Ville ».

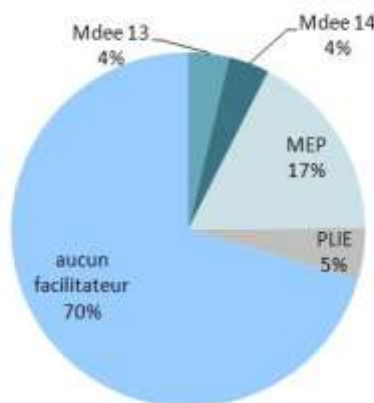
Cette situation ajoute à l'opacité lorsque des organismes sont cités alors même qu'ils ne sont pas reconnus comme relais territoriaux pour le marché concerné. Tel est le cas notamment des deux marchés n°20101380001786 et 20101380001787 relatifs à la gestion des déchetteries et collecte des objets encombrants.

Recommandation 15 : Harmoniser et simplifier les dispositions d'accompagnement de mise en œuvre des clauses sociales.

Enfin, même si un relais territorial est désigné pour accompagner l'entreprise dans la mise en place du dispositif d'insertion, cette assistance est facultative. Il n'existe aucune règle contraignante pour recourir à un relais territorial, laissant libres les entreprises.

De fait, l'accompagnement des attributaires par les relais territoriaux pour la mise en œuvre de la clause sociale reste largement minoritaire : sur les 294 marchés avec clause d'insertion article 14 étudiés par les auditeurs, seuls 30 % d'entre eux ont été suivis par un relais territorial.

Graphique 9 : Suivi par les relais territoriaux des marchés de la Ville de Paris avec CSI art 14 (en % du nombre total de marchés)



Source : direction des achats - directions opérationnelles

2.3. Le contrôle de la réalisation de la clause sociale

2.3.1. Les modes de contrôle du respect de l'engagement

Le contrôle de l'application de la clause sociale est réalisé :

- par la direction opérationnelle,
- par les relais territoriaux,
- parfois par la DA elle-même.

Utilisatrices du marché et interlocutrices privilégiées de l'attributaire, les directions opérationnelles sont logiquement chargées du contrôle de l'exécution de la clause sociale d'insertion des marchés de l'article 14. Néanmoins, pour les directions opérationnelles, cette fonction de contrôle n'est pas prioritaire par rapport au contrôle de la bonne exécution de l'objet principal du marché. Le fait que la majorité des directions opérationnelles n'a aucun engagement chiffré en insertion sociale repris dans des contrats d'objectifs et de performance joue également en ce sens.

Confier la responsabilité du contrôle des clauses sociales aux seules directions opérationnelles présente le risque d'une implication plus ou moins réelle sur les deux

aspects du contrôle : vérifier que les documents de bilan soient bien transmis et conformes aux dispositions du marché, procéder au calcul des heures d'insertion pour s'assurer du respect de l'engagement. Certains services réclament rarement les justificatifs de l'insertion qui figurent au CCAP³⁶. D'autres ne contrôlent jamais les décomptes des entreprises en matière d'insertion.

Par note du 2 décembre 2010 adressée à la Secrétaire générale de la Ville de Paris, les directeurs des achats et du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur indiquaient que confier le suivi et le contrôle des clauses aux directions « *n'apparaît pas très opérationnel, les exemples de benchmark réalisés nous montrent que le contrôle et le suivi des clauses sociales sont exercés chez les autres acteurs publics par les relais territoriaux* ».

Les quatre relais territoriaux de la Ville de Paris réceptionnent les justificatifs des entreprises (contrats de travail, attestation des SIAE en cas de mise à disposition). Seules la MEP et le PLIE procèdent à des vérifications des décomptes. Lorsqu'une entreprise n'a pas réalisé l'objectif d'insertion, cette information est communiquée alors à la direction opérationnelle à charge pour elle d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

Quant à la DA, elle assure la réception des justificatifs de 18 marchés et les analyse.

Cette diversité d'acteurs en matière de contrôle et les différents niveaux d'intervention des uns et des autres nuisent à la clarté et à la lisibilité de l'action de la collectivité parisienne.

2.3.2. La sanction du non-respect de l'engagement

Dans sa note du 23 septembre 2010, la secrétaire générale de la Ville de Paris précise que la cellule développement durable et insertion sociale « *fixe et fait appliquer des pénalités pour la non-exécution de l'insertion* ». Cette compétence ne s'applique que pour les marchés publics dont elle a la charge. Elle n'est pas mise en œuvre par la DA qui considère que la mise en œuvre des pénalités est une compétence de la direction opérationnelle.

Il est difficile de dissocier l'entité qui contrôle de celle qui applique les pénalités. Comme on l'a vu précédemment, les retours d'information des directions ne sont pas exhaustifs, les données sur les montants et les objectifs d'insertion pas toujours explicites. Dans ces conditions, il est difficile de faire supporter à la seule CDDIS la charge de fixer et d'appliquer des pénalités en cas de non-exécution de la clause d'insertion.

L'examen des 294 CCAP des marchés article 14 montre que dans 39 % des cas, aucune sanction n'est prévue en cas de réalisation partielle ou d'absence totale de réalisation de l'objectif d'insertion.

Lorsque des pénalités sont édictées, celles-ci sont fortement hétérogènes d'un marché à l'autre. Il peut s'agir :

- d'une pénalité forfaitaire (de 200 € HT à 3 000 € HT/an suivant les marchés),
- d'une retenue d'un pourcentage du montant initial du marché (1,5 ou 2 %),
- d'une pénalité proportionnelle au nombre d'heures d'insertion non réalisées (15 € à 1 000 € par heure non réalisée, pénalité de 2 fois le SMIC horaire multiplié par le nombre d'heures non réalisées),
- d'une retenue de la moitié du pourcentage d'objectif du montant HT du marché,

³⁶ Pour des cas contrôlés par les auditeurs, cette situation n'a pas conduit à un désengagement des attributaires du marché. En effet, ces derniers avaient effectivement recruté des personnes en difficultés particulières.

- de la réfaction du montant du marché de la différence entre l'objectif fixé et le résultat atteint en CSI, etc.

Sur l'ensemble des marchés examinés, aucune rédaction de pénalité ne semble prédominer. La pénalité la plus souvent retrouvée est celle d'une retenue de 2 % du montant initial du marché mais cette pénalité ne représente que 24 % de l'ensemble des pénalités édictées.

A titre d'exemple, dans un marché passé par Strasbourg, les pénalités sont simples : 35 € HT par heure d'insertion non respectée et 300 € pour retard de transmission des pièces justificatives après mise en demeure.

L'absence totale de pénalités en matière d'insertion sociale n'incite pas les entreprises attributaires au respect de la clause prévue au marché. Le foisonnement actuel des pénalités stipulées dans les marchés n'apparaît pas non plus très cohérent. Il appartient à la Ville de Paris de réfléchir à une plus grande uniformisation de celles-ci. Le principe d'une pénalité proportionnelle d'une part au montant du marché et d'autre part au taux de non réalisation de la clause d'insertion pourrait par exemple être envisagé.

La Ville de Paris pratique souvent en matière de pénalités des réflexions sur les prix plutôt que d'émettre un titre de recettes spécifique. Dans ces conditions, il est impossible de connaître non seulement l'application ou non de pénalités, mais encore le montant que cela peut représenter. Il est significatif de souligner qu'une seule direction a, dans le questionnaire, évoqué l'attribution de pénalités. Il conviendrait de rappeler aux services la nécessité d'appliquer les pénalités prévues au CCAP.

Recommandation 16 : Instituer des pénalités simplifiées et uniformisées dans tous les marchés de l'article 14 et les appliquer.

2.3.3. Une méconnaissance des publics en insertion

Il n'existe aucune donnée générale sur les personnes ayant bénéficié des clauses sociales d'insertion dans les marchés publics de la Ville de Paris.

Des bilans propres à chaque marché d'insertion sont bien établis mais leurs données ne sont pas normalisées et donc difficilement consolidables. Les rapports d'exécution des clauses sociales adressés à chaque direction opérationnelle ne sont pas exploités sur le plan statistique.

Dans ces conditions, la Ville de Paris n'a pas d'approche fine des personnes en insertion par les marchés publics (pyramide des âges, sexe, lieu de résidence, type de contrats passés, formations suivies et nombre d'heures, situation des personnes avant la mise à l'emploi, niveau de formation, volume des contrats par type d'employeurs, situation des personnes à plus de six mois, etc.)³⁷.

Cela étant, les auditeurs ont examiné les documents transmis par les entreprises sur sept marchés³⁸ de la Ville afin d'approcher le profil des personnes bénéficiant de la clause d'insertion. Cette approche est partielle car ne concerne que deux marchés et ses conclusions ne peuvent, en aucun cas, être généralisées. En outre, les échantillons de personnes prises en compte varient, les éléments examinés ne sont pas disponibles de manière homogène.

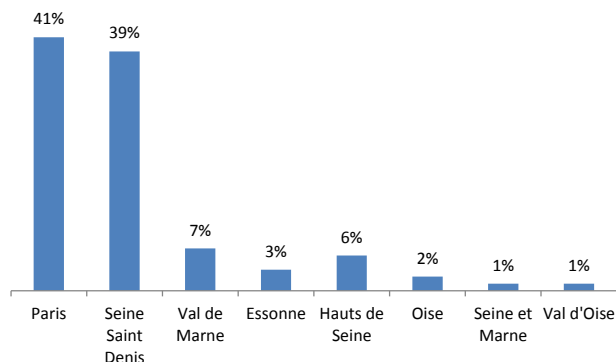
Sur 88 contrats contenant le lieu de résidence géographique de la personne, les non parisiens sont majoritaires : 59 % contre 41 %. Toutefois, la répartition géographique par

³⁷ Consultés, les bilans de Strasbourg et de Lyon contiennent ces informations.

³⁸ Cinq marchés de collecte en porte à porte des déchets ménagers et assimilés, un marché de mise à disposition de bennes avec chauffeurs et ripeurs pour assurer des services complémentaires de collecte des réceptacles de propreté et un marché concernant le stade Jean Bouin.

département qui figure au tableau qui suit montre une présence majoritaire de Paris (41 %) suivi de près par la Seine Saint Denis (39 %). Les autres départements représentent un pourcentage faible.

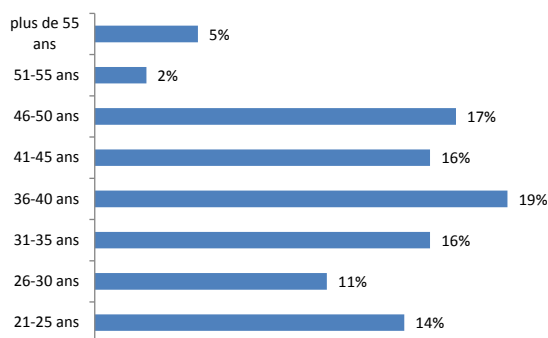
Graphique 10 : Résidence géographique des bénéficiaires de 88 contrats comportant une clause sociale d'insertion



Source : rapports présentés par les attributaires des marchés publics concernés

L'information sur l'âge des bénéficiaires n'a pu être trouvée que pour 83 personnes. Il ressort clairement que dans l'échantillon examiné la part des jeunes âgés de moins de 26 ans est faible (14 %) alors que celle des adultes de plus de 40 ans est très élevée représentant environ le tiers (30 %).

Graphique 11 : Pyramide des âges d'une population de 83 bénéficiaires d'une clause sociale d'insertion



Source : rapports présentés par les attributaires des marchés publics concernés

Confirmant tous les propos tenus lors des entretiens, les attributaires recourent très prioritairement aux entreprises de travail temporaire d'insertion, ces dernières mettant à disposition 69 % des personnes. Il convient de remarquer la part toutefois significative des contrats à durée indéterminée (31 %) et le fait que le passage par une ETTI d'une personne en insertion constitue parfois le tremplin vers un CDI (11 cas sur 57 CDI soit près de 20 %).

Tableau 11 : Types de recrutement

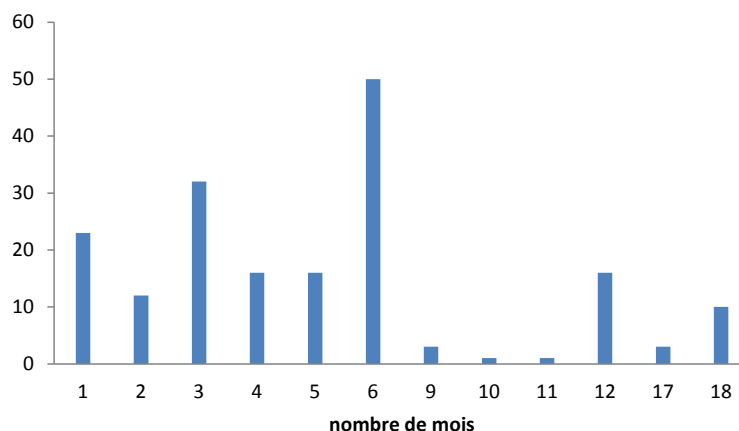
Type de recrutement	Nombre	%
Recrutement direct en CDI	46	25%
Recrutement en CDI après ETTI	11	6%
Mise à disposition par des ETTI	126	69%
TOTAL	183	100%

Source : rapports et contrats présentés par l'entreprise

Sur 18 mois d'activité, les contrats ont des durées très variables. Il convient d'interpréter de manière prudente cette donnée. En effet, la courte durée qui apparaît dans le

graphique ci-après correspond à l'ancienneté d'exercice dans l'entreprise attributaire. Le contrat de travail peut ainsi être à durée déterminée ou indéterminée.

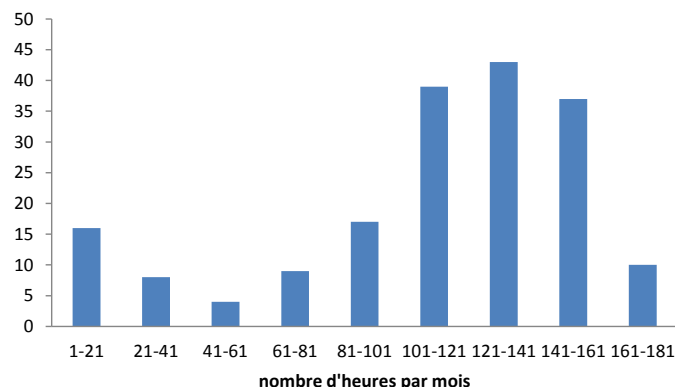
Graphique 12 : Ancienneté en mois de 183 contrats de bénéficiaires de la clause sociale d'insertion



Source : contrats des personnes en insertion présentés par l'entreprise

Il ressort par ailleurs que la grande majorité des contrats sont quasiment à temps plein.

Graphique 13 : Durée moyenne en heures par mois des 183 contrats



Source : contrats des personnes en insertion présentés par l'entreprise

Par ailleurs, à la différence des autres collectivités contactées, la Ville de Paris ne dispose d'aucune donnée qualitative sur les sorties de l'insertion (nature du contrat, formation, création d'une entreprise, etc.). Le suivi individuel au-delà de la date de fin d'exécution du marché est inexistant sauf rares exceptions. Pourtant ces informations sont riches d'enseignement pour apprécier l'impact des dispositifs et des démarches mis en place.

Recommandation 17 : Inclure dans la fonction d'accompagnement l'élaboration de données relatives au suivi individuel.

3. DES OUTILS ET ORGANES DE PILOTAGE A RENFORCER

3.1. Des outils de pilotage et de bilan à créer et à perfectionner

3.1.1. Un outil de pilotage à créer

Aucune des directions impliquées dans l'insertion sociale par les marchés publics ne dispose d'un outil de pilotage.

En cours d'année, aucune direction n'élabore un tableau de bord permettant notamment de situer chaque attributaire de marché par rapport à son engagement d'insertion. Seuls la MEP et le PLIE ont un tableau de suivi précis par marché qu'ils actualisent mensuellement avec des alertes en cours d'exécution du marché quant au taux de réalisation par rapport à l'objectif. Ces tableaux de suivi ne sont transmis ni à la DDEEES, ni à la DA, ni à chaque direction opérationnelle concernée³⁹.

Certes un bilan est dressé chaque année. Etabli cinq mois environ après la fin de l'année N de référence, le bilan ne fait que constater une situation. Lorsqu'il est connu, l'année N+1 est déjà entamée de moitié. Il ne permet pas d'alerter sur un éventuel décalage par rapport aux objectifs et de modifier rapidement la trajectoire. Ce n'est pas un instrument de pilotage.

Recommandation 18 : Mettre en place un outil de pilotage normalisé pour le suivi de la réalisation des heures d'insertion.

3.1.2. Un bilan annuel à améliorer

Le bilan des clauses sociales d'insertion est coordonné et dressé par la CDDIS. A cette fin, cette dernière a établi un tableau normalisé qu'elle adresse à chaque direction opérationnelle. Les relais territoriaux sont, quant à eux, saisis par la DDEEES qui consolide ces données pour les transmettre à la DA. L'examen des retours effectués par les directions opérationnelles montre que certaines d'entre elles ne suivent pas les instructions et transmettent leurs données en fonction d'une présentation éloignée de celle normalisée par la DA. Cette situation n'est pas acceptable car elle contraint la CDDIS à un travail fastidieux de compréhension et de formatage qui ne devrait pas exister.

Tous les ans, un bilan de la clause sociale est établi (voir supra). Il fournit des informations utiles : nombre de marchés concernés, nombre d'heures levées, nombre d'heures réalisées, nombre de personnes engagées en équivalent temps plein, taux d'exécution de la clause, etc.

Il est établi par la DA compte tenu de trois sources : celle de la DDEEES, celle des directions opérationnelles pour les marchés qu'elles ont passés, celle de la DA elle-même pour les marchés de son périmètre.

Cela étant, la fiabilité du bilan n'est pas assurée. En effet, la comparaison entre les marchés transmis par chaque direction à l'Inspection générale et ceux pris en compte dans le bilan montre, après vérification des pièces de marché, que le bilan de la DA n'était pas exhaustif, certains marchés ayant été omis.

De plus, les données qui figurent sont trop partielles. En effet, ne figurent dans ce bilan que des chiffres globaux. Il manque des éléments statistiques sur les bénéficiaires des

³⁹ Seul le décompte final (engagement en heures et heures réalisés) est adressé directement à la direction opérationnelle.

clauses d'insertion : répartition par âge, par niveau de formation, par critère de population ciblé dans le marché (moins de 26 ans, plus de 50 ans, bénéficiaires du RSA, personnes en situation de handicap reconnu, etc.), par type de contrat (intérim, CDD, CDI, formation, etc.), par durée d'activité, etc.

Enfin, les comparaisons faites entre différentes données chiffrées peuvent prêter à confusion. Ainsi, le bilan établit un taux de réalisation. Ce taux doit être interprété avec précaution car le numérateur est une simple donnée cumulée en cours de réalisation (le nombre d'heures réalisées en insertion depuis le début d'exécution du marché) et le dénominateur est une donnée souvent pluriannuelle (le nombre d'heures réservées à l'insertion sur la durée du marché).

On peut également parvenir à des conclusions erronées. Ainsi, le taux de réalisation est de 63 % en 2009 et de 50 % en 2010. Cette baisse ne provient nullement d'une moins bonne implication des entreprises mais au contraire d'un effort sensible de la Ville qui a, en 2010, sensiblement accru le nombre de marchés avec des clauses d'insertion et le nombre d'heures levées.

Pour être pertinent, le taux de réalisation doit être le rapport de deux données relevant d'une période identique : le nombre d'heures réalisées au cours de l'année N sur le nombre d'heures réservées à l'insertion pour la même année N.

Recommandation 19 : Fiabiliser les données du bilan annuel.

3.2. Un pilotage administratif à clarifier et à renforcer

La récente organisation administrative mise en place à la Ville de Paris pour les clauses sociales dans les marchés publics a constitué un réel progrès par rapport à la situation antérieure manifestement non coordonnée et hétérogène. Les résultats obtenus illustrent cette progression sensible conséquence d'une volonté politique, de la motivation et de la mobilisation notamment de la DA et de la DDEEES.

Cela étant, comme décrit précédemment, le dispositif actuel présente encore quelques points de dysfonctionnements : foisonnement important des acteurs, répartition des compétences insuffisamment claire avec un risque de vacuité dans l'exercice des fonctions, information non organisée, parfois absente, entre intervenants, visibilité complexe, etc. Il y a, sur ces points, un constat partagé entre les acteurs tant à la Ville qu'à l'extérieur.

Pour pallier cette situation, diverses mesures peuvent déjà être prises : information systématique de la DDEEES en amont de la notification des marchés publics, communication auprès de la DDEEES et des relais territoriaux de la programmation des marchés avec clauses d'insertion, implication des directions opérationnelles.

Généralement, les grandes collectivités métropolitaines⁴⁰ sont organisées de manière plus homogène avec une assistance à maître d'ouvrage unique (AMO). Cette AMO, généralement la maison de l'emploi, dispose d'une compétence très étendue : de l'identification des marchés propices à l'insertion, au bilan individuel, en passant par le calibrage des clauses d'insertion et l'accompagnement des entreprises dans les recrutements et formations. Il y a donc pour les maîtres d'ouvrage, pour les attributaires des marchés publics et pour les SIAE un seul interlocuteur bien identifié. Tel n'est pas le cas à Paris.

Au-delà des mesures ponctuelles précitées, il convient de retenir des principes simples d'organisation qui assurent l'efficacité et la cohérence des actions et offrent, pour tous les acteurs, une parfaite visibilité.

- Le rôle de la DA

⁴⁰ Strasbourg, Nantes, Lyon par exemple.

La direction des achats aurait une compétence générale en matière de clauses sociales d'insertion dans les marchés publics formalisés. La DA identifierait les marchés ou lots propices à l'insertion sociale, calibrerait le critère de performance sociale et le volume d'heures d'insertion, analyserait les offres des candidats sur le critère de performance sociale.

Dans ce cadre, la direction des achats associerait les directions opérationnelles chargées, d'une part, de proposer, dès la phase de programmation, les marchés susceptibles, selon elles, de comporter une clause sociale d'insertion et, d'autre part, de réexaminer les dispositions des CCTP afin de lever les freins techniques à l'insertion.

En outre, la DA associerait de manière structurée et systématique la DDEES afin que cette dernière lui apporte sa connaissance du marché de l'emploi. Cette association serait élargie, le cas échéant, aux SIAE, aux ESAT, aux EA, au GIECQ d'Ile-de-France et aux fédérations d'entreprises.

➤ La mise en place d'une AMO unique

A l'instar de ce qui se pratique dans des collectivités territoriales, un seul organisme agissant en tant qu'AMO embrasserait toutes les compétences concernant les phases postérieures à la notification du marché⁴¹. Cette AMO serait chargée de l'accompagnement des attributaires des marchés pour l'exécution de la clause sociale, du suivi et du contrôle de la clause sociale, de la transmission au maître d'ouvrage des résultats du contrôle assortis d'une proposition d'application des pénalités, de l'établissement des bilans quantitatifs et qualitatifs par marché. Afin d'assurer une cohérence sur le suivi économique de l'emploi des personnes bénéficiaires des clauses sociales d'insertion et des entreprises les ayant recrutées, l'AMO relèverait de la DDEES comme c'est le cas actuellement pour les relais territoriaux.

Les acteurs internes (les directions opérationnelles et la DDEES au travers du BIES et des MDDEE) et externes (les SIAE, les ESAT, les EA, le GIECQ d'Ile-de-France, les entreprises attributaires des marchés comportant des clauses sociales d'insertion) seraient régulièrement associés, sous l'égide de l'AMO, afin de faire le point de l'état d'avancement des engagements, des éventuelles difficultés rencontrées et des solutions à apporter.

➤ L'application des pénalités




















L'application des pénalités aux attributaires de marchés publics ne respectant pas leur engagement resterait de la responsabilité des directions opérationnelles. Comme indiqué précédemment, l'AMO aurait en charge le bilan quantitatif de chaque marché. Après vérification, la direction serait destinataire d'une proposition de pénalités qui devrait être appliquée.

Un contrôle approfondi et systématique des bilans de l'entreprise n'est pas nécessaire. Il serait effectivement disproportionné : coûteux en moyens humains pour des résultats hypothétiques. Seulement quelques marchés seraient sélectionnés par l'AMO en liaison avec la Ville de Paris pour procéder à un contrôle des pièces justifiant le bilan avancé. Les écarts éventuels seraient alors sanctionnés par des pénalités significatives.

Le schéma d'organisation cible est présenté ci-après.

⁴¹ Les conventions entre la Ville de Paris et, respectivement, le PLIE et la MEP ne permettent pas, compte tenu de leurs objets larges, de déterminer le coût éventuel que présenterait cette prise en charge.

Tableau 12 : Organisation cible

FONCTIONS ESSENTIELLES	ORGANISATION CIBLE			
	DA CDDIS	AMO (sous DDEEES)	DDEEES	DO
Identification des marchés propices à l'insertion				
Calibrage de la clause sociale d'insertion				
Calibrage du critère de performance sociale				
Détermination des pénalités sur les clauses sociales d'insertion				
Analyse des offres des candidats sur la base du critère social				
Accompagnement des attributaires pour l'exécution de la clause sociale				
Suivi et contrôle de la clause sociale d'insertion				
Bilan quantitatif et qualitatif				
Application des pénalités				
		 Compétence		 Association

L'association formalisée de la DDEEES pour identifier des marchés porteurs en insertion et calibrer la clause sociale, ainsi que la tutelle à exercer sur l'AMO conduisent à réfléchir au calibrage des effectifs du BIES. Actuellement, la participation de la DDEEES à la mise en place des clauses sociales s'effectue en mobilisant, au sein du BIES, un seul cadre A à temps complet pour une quotité de 50 %. Seule l'implication personnelle de cet agent permet à la DDEEES d'être présente dans le domaine des marchés publics comportant des clauses sociales. Or, le dimensionnement d'une entité ne doit pas être effectué en fonction de la qualité ou non de l'agent chargé de réaliser les missions confiées mais de la charge prévisionnelle de travail. Ce dimensionnement dépendra ainsi du choix opéré par la Ville dans l'organisation cible et du périmètre de compétences déléguées à l'AMO.

L'effectif actuel de la cellule développement durable et insertion sociale de la direction des achats est composé d'une assistante socio-éducative principale et d'un contrat aidé. L'implication et la motivation de ces deux personnes ne peuvent suffire à elles seules pour animer et gérer l'ensemble des clauses sociales d'insertion. Un renforcement de cette entité paraît nécessaire.

La comparaison avec la situation d'autres collectivités territoriales est très délicate. En effet, le périmètre de compétences organiques (commune, communautés d'agglomération, bailleurs sociaux, etc.), fonctionnelles (détection des marchés propices, calibrage de la clause sociale, accompagnement des attributaires, suivi, contrôle) et juridiques (marchés de l'article 14, de l'article 15 et de l'article 30) est très variable. En outre, la volumétrie n'est pas comparable.

Cela étant, toutes choses égales par ailleurs et hors analyse des offres, la fonction cible précitée occupe trois agents à temps plein dans d'autres collectivités (Strasbourg, Nantes métropole notamment). Compte tenu du projet ambitieux de la Ville, de l'ampleur du périmètre (commune et département), du nombre et du volume des marchés, des efforts de clarification, de simplification et de normalisation à conduire, un effectif de trois à quatre agents est un étiage optimal.

Le renfort de la CDDIS actuelle serait d'un agent de catégorie A et d'un de catégorie B, soit un coût budgétaire supplémentaire annuel⁴² de 113 520 €.

Recommandation 20 : Attribuer une compétence générale à la DA pour l'instauration de clauses sociales dans les marchés publics et renforcer en conséquence ses effectifs.

Recommandation 21 : Confier à une seule entité (AMO) les fonctions de facilitateur et de contrôleur de l'exécution des clauses sociales d'insertion.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDEEES estime qu'« il n'existe aujourd'hui aucune ressource externe capable d'endosser ce rôle à elle seule à Paris ». Par ailleurs, elle signale son attachement « au maintien de la mobilisation de ces différents acteurs sur son territoire. En effet, les leviers sur lesquels elle s'appuie pour permettre l'accompagnement des prestataires et le suivi de l'exécution des clauses (la MEP, le PLIE et les MdEE 13 et 14) ont l'avantage de fonctionner avec des ressources et des approches complémentaires sur le territoire parisien ».

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DA considère que « le suivi de l'exécution des marchés par une AMO comme proposé dans le rapport (lui) semble propice à améliorer les données du bilan ».

La mise en place de cette nouvelle organisation peut se faire rapidement si les moyens notamment en personnel sont affectés à la direction des achats. Elle peut être étalée dans le temps selon les priorités retenues. Bien que les auditeurs n'aient pas compétence pour fixer les priorités à retenir, l'atteinte de l'objectif de l'organisation cible pourrait, à titre d'exemple, emprunter trois trajectoires successives comme l'illustre le tableau qui suit.

Tableau 13 : Proposition de phasage de l'organisation cible et des recommandations

Trajectoire 1	→	Mieux associer les acteurs (recommandations 1, 2, 3, 5, 13 et 14)
	→	Harmoniser pour assurer la cohérence des dispositifs (recommandations 10, 11, 15 et 16)
	→	Mieux anticiper en intégrant la dimension insertion dans les seuls marchés du périmètre DA (recommandation 6 partiellement)
	→	Mettre en place un seul interlocuteur comme facilitateur à compétence générale d'application de la clause sociale (recommandation 21)
	→	Fiabiliser les données du bilan des actions (recommandation 19)
Trajectoire 2	→	Accroître l'implication des directions (recommandations 4, 8)
	→	Mieux calibrer l'insertion (recommandations 7, 9 et 12)
	→	Mieux connaître l'impact des clauses sociales (recommandations 17 et 18)
Trajectoire 3	→	Attribuer une compétence générale à la DA en matière de clause sociale d'insertion dans les marchés publics (recommandation 20)
	→	Généraliser la dimension insertion sociale dans la programmation de tous les marchés (recommandation 6 étendue).

L'accroissement des effectifs (soit deux agents) serait étalé dans le temps compte tenu des priorités retenues d'action. Le schéma qui précède pourrait programmer un renfort concentré sur les trajectoires 1 et 2.

⁴² Coûts pondérés d'un attaché (67 290 €) et d'un secrétaire administratif (46 230 €) des administrations parisiennes. Source : coûts budgétaires moyens des personnels pour le budget 2013.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CLARIFIER LES COMPETENCES DES ACTEURS

Recommandation 13 : Pour les marchés du périmètre de la DA, solliciter systématiquement l'avis de la CDDIS pour l'instauration d'un critère de performance sociale et l'analyse des offres des candidats sur ce critère.

Recommandation 18 : Mettre en place un outil de pilotage normalisé pour le suivi de la réalisation des heures d'insertion.

Recommandation 20 : Attribuer une compétence générale à la DA pour l'instauration de clauses sociales dans les marchés publics et renforcer en conséquence ses effectifs.

Recommandation 21 : Confier à une seule entité (AMO) les fonctions de facilitateur et de contrôleur de l'exécution des clauses sociales d'insertion.

HARMONISER LES DISPOSITIONS DES MARCHES

Recommandation 7 : Ajuster les lots en fonction des objectifs spécifiques de l'insertion.

Recommandation 9 : Instaurer un objectif d'insertion plancher incompressible pour les marchés article 14.

Recommandation 10 : Uniformiser le mode de calcul de l'objectif d'insertion.

Recommandation 11 : Arrêter une doctrine pour apprécier le montant du marché à prendre en compte pour le calcul de l'objectif d'insertion.

Recommandation 15 : Harmoniser et simplifier les dispositions d'accompagnement de mise en œuvre des clauses sociales.

Recommandation 16 : Instituer des pénalités simplifiées et uniformisées dans tous les marchés de l'article 14 et les appliquer.

Recommandation 17 : Inclure dans la fonction d'accompagnement l'élaboration de données relatives au suivi individuel.

Recommandation 19 : Fiabiliser les données du bilan annuel.

Recommandation 12 : Assurer une cohérence dans la pondération du critère social et préciser les éléments d'appréciation de ce critère.

DEVELOPPER LA SYNERGIE ENTRE LES DIRECTIONS ET LES INTERVENANTS EXTERNES

Recommandation 1 : Communiquer avec les directions sur leur participation actuelle à l'effort de la collectivité parisienne en matière d'insertion.

Recommandation 2 : Informer régulièrement les directions opérationnelles des capacités réelles des structures d'insertion par l'activité économique.

Recommandation 3 : Créer un club de l'insertion sociale sous l'égide de la direction des achats.

Recommandation 4 : Augmenter le nombre de contrats d'objectifs et de performance intégrant le thème des clauses sociales d'insertion.

Recommandation 5 : Mieux associer la DDEES à l'élaboration des clauses sociales dans les marchés publics.

Recommandation 6 : Introduire la notion de « clauses sociales d'insertion » dans la programmation des marchés.

Recommandation 8 : Réexaminer les CCTP pour lever les freins techniques à l'introduction des clauses sociales.

Recommandation 14 : Informer le plus en amont possible la DDEES des notifications de marchés avec clauses sociales d'insertion.

PERSONNES RENCONTREES

(Liste alphabétique)

1. [.....], chargé de projet à la Fondation Agir contre l'Exclusion ;
2. [.....], chargée de mission habitat, renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité, délégation à la politique de la Ville, Ville de Paris ;
3. [.....], directeur du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, Ville de Paris ;
4. [.....], chef du bureau de l'insertion et de l'économie solidaire, direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, Ville de Paris ;
5. [.....], sous directeur des achats, direction des achats, Ville de Paris ;
6. [.....], secrétaire générale adjointe de la Ville de Paris ;
7. [.....], responsable de la maison des entreprises et de l'emploi du 13^{ème} arrondissement de Paris ;
8. Seybah DAGOMA, adjointe au Maire de Paris chargée de l'économie sociale et solidaire ;
9. [.....], directeur de cabinet de l'adjointe au Maire de Paris chargée des marchés publics et de la politique des achats ;
10. [.....], conseillère référente, Equipe IAE Paris, Pôle Emploi Paris-Stendhal ;
11. [.....], conseiller technique au cabinet de l'adjointe au Maire de Paris chargée des personnes en situation de handicap ;
12. [.....], sous directrice méthodes et ressources, direction des achats, Ville de Paris ;
13. [.....], directeur adjoint de la maison de l'emploi de Paris ;

14. [...], directeur des achats ;
15. [...], directeur général de Vinci Insertion Emploi ;
16. [...], responsable de la cellule de développement durable et insertion sociale, bureau des supports et techniques d'achats, sous direction méthodes et ressources, direction des achats, Ville de Paris ;
17. [...], directrice du groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification d'Ile-de-France ;
18. [...], chef de mission organisation et contrôle de gestion, sous direction méthodes et ressources, direction des achats, Ville de Paris ;
19. [...], chargé de mission à la direction des espaces verts et de l'environnement, Ville de Paris ;
20. [...], responsable de la mission insertion, Pôle Emploi Ile-de- France ;
21. [...], directeur de cabinet de l'adjointe au Maire de Paris chargée de l'économie sociale et solidaire ;
22. [...], directeur Objectif Emploi ;
23. [...], sous directrice de l'emploi, direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, Ville de Paris ;
24. [...], chargé de mission à la Fondation Agir contre l'Exclusion ;
25. [...], responsable de la maison des entreprises et de l'emploi du 14^{ème} arrondissement de Paris ;
26. [...], responsable du service IAE UT 75, DIRECCTE Ile-de-France ;
27. [...], directrice de l'association PLIE nord-est ;
28. [...], chef de l'équipe insertion, Pôle Emploi Paris-Stendhal ;

29. [.....], chef du bureau des supports et techniques d'achats, sous direction méthodes et ressources, direction des achats, Ville de Paris ;
30. [.....], directeur de cabinet de l'adjointe au Maire de Paris chargée des espaces verts ;
31. [.....], responsable de l'agence de Paris JANUS Solutions RH ;
32. [.....], chargée des actions d'insertion professionnelle, maison des entreprises et de l'emploi du 14^{ème} arrondissement de Paris ;
33. Gisèle STIEVENARD, adjointe au Maire de Paris chargée de la politique de la ville et de l'engagement solidaire ;
34. [.....], directrice du club régional d'entreprises partenaires de l'insertion d'Ile - de-France ;
35. [.....], conseillère chargée des actions d'insertion, maison des entreprises et de l'emploi du 14^{ème} arrondissement de Paris ;
36. [.....], Cellule de développement durable et insertion sociale, bureau des supports et techniques d'achats, sous direction méthodes et ressources, direction des achats, Ville de Paris ;
37. [.....], directrice de site, Pôle Emploi - Handipass Paris.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire de la mission intitulée « *Evaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département* » a été transmis le 26 novembre 2012 :

- au directeur des achats,
- au directeur du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur.

La réponse au rapport provisoire de la direction des achats a été adressée par courrier le 31 décembre 2012.

La réponse au rapport provisoire de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur a été adressée par courrier le 11 janvier 2013.

Réponse au rapport provisoire de la direction des achats

MAIRIE DE PARIS



Le Directeur

DIRECTION DES ACHATS

Paris, Le 31 décembre 2012

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Eléments de réponse concernant le rapport provisoire « Evaluation de la mise en place des clauses insertion dans les marchés de la Ville de Paris »

N/Réf. : Votre note du 26 novembre 2012



Comme suite à votre demande en date du 26 Novembre 2012, vous trouverez ci-après mes observations sur les constats réalisés, mes remarques et préconisations sur les recommandations figurant dans le rapport transmis.

1. Observations générales.

D'une façon générale, je suis d'accord avec l'analyse faite dans le rapport et avec la majorité des préconisations formulées.

Toutefois, je souhaite apporter deux compléments essentiels, l'un sur les missions du BSTA (Bureau des Supports et Techniques d'Achat) et l'autre sur la coopération DA/DDEEES.

1.1 Missions engagées par le BSTA et non décrites dans le rapport :

- L'organisation de réunions conjointes DA / DO pour présentation de la clause sociale aux attributaires, lors des notifications.
- La recherche et l'identification de bonnes pratiques auprès de donneurs d'ordre publics, des fédérations, des opérateurs économiques, des acteurs de l'insertion, des relais territoriaux et des sources de recrutement
- L'organisation de la mise en œuvre de la clause sociale pour marchés suivis par un facilitateur (mise en relation DO et facilitateur, organisation réunion, transmission des pièces marchés)
- L'animation et l'information sur les dispositifs d'insertion auprès des directions : AREX (Atelier Retour d'Expérience), réunion ANRU
- En matière d'outils, à signaler que le « clausier » de rédaction de la clause sociale a été actualisé avec l'appui du bureau des marchés à l'automne 2012. Nous sommes en attente de son intégration dans EPM par la DAJ.

1.2 Coopération avec la DDEEES :

Début décembre des réunions ont bien eu lieu entre la DA, la DDEEES et chaque relais territorial. Ces réunions ont pour objet la programmation, les dossiers en cours de suivi, une identification des marchés porteurs. Elles seront dorénavant renouvelées tous les semestres. Avant cette date, la DA n'était pas forcément associée aux réunions organisées par la DDEEES avec les relais territoriaux (référence au paragraphe 2.2.1 page 29 du rapport).



2. La position de la Direction des Achats sur certaines préconisations

Les préconisations de l'Inspection Générale appellent de ma part les observations suivantes :

2.1 Impliquer les directions opérationnelles dans la mise en œuvre de l'insertion

La recommandation 4 visant à l'introduction d'indicateurs en matière d'insertion dans les contrats d'objectifs et de performance des directions constituerait un levier essentiel pour les sensibiliser au dispositif et d'inscrire leur engagement dans la durée.

Pour les recommandations 1 et 2 : je suis très favorable à la transmission des éléments de bilan et aux échanges d'information avec les Directions parties prenantes dans le processus d'insertion professionnelle. Aussi la DA en partenariat avec la DDEES pourrait organiser des réunions afin de :

- communiquer avec les directions sur leur participation et sur la mise en œuvre des dispositifs d'insertion,
- les informer des bonnes pratiques,
- leur transmettre les éléments de bilans personnalisés
- les sensibiliser aux capacités des SIAE.

Différentes thématiques pourraient être envisagées telles que les retours d'expériences, les marchés ANRU, les marchés innovants propices à l'insertion, la sensibilisation aux SIAE, au secteur protégé et adapté.

Ces actions seraient envisageables à court terme (trois fois par an). En outre, les outils méthodologiques élaborés par la DA seront régulièrement diffusés et mis à jour chaque année.

Je suis également favorable à la création d'un club d'insertion sociale qui associerait les Directions de la Ville et les acteurs de l'insertion. Cependant pour constituer ce réseau, il sera nécessaire de disposer de « référents insertion » dans chaque direction. Cette instance serait pilotée par la DA.

2.2 Associer la DDEES et les acteurs de l'insertion dans une organisation mieux structurée (recommandations 5, 7 et 18)

La DDEES et les acteurs de l'insertion sont associés à toutes les actions menées par la DA selon leur périmètre de compétences.

Pour l'élaboration de la préparation des clauses sociales, la DA s'appuie sur les relais territoriaux, mais aussi sur les fédérations et autres groupements d'entreprises.

La DDEES est partie prenante dans le dispositif car elle intervient sur la désignation des relais territoriaux dont elle a la charge, et nous alerte de leurs capacités. Elle se propose également d'inciter les structures à former leur public vers des métiers porteurs pour la Ville.

La DDEES qui suit le développement des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) et participe à leur financement dispose d'une connaissance des secteurs d'activité propices et de leurs compétences. Elle peut par cette voie nous aider à calibrer au plus juste des lots destinés aux SIAE.

2.3 Harmoniser les dispositifs des marchés (recommandations 6, 8, 9, 10, 11, 16 et 21)

a) Déterminer des indicateurs et affiner le calibrage des clauses sociales

Un travail en coopération avec la DDEES, le Bureau des marchés de la DA, la DAJ est prévu en 2013 afin de statuer sur tous les éléments de calibrage et sur les Indicateurs que vous mentionnez dans votre rapport.

Nous souhaitons en effet définir une politique précise concernant les points suivants :

- Les caractéristiques des marchés (plus de 1 million ; part de main d'œuvre supérieure à 50%, durée supérieure à 6 mois, secteur favorable)
- L'instauration d'un objectif plancher (X% comme en zone ANRU; mais aussi peut être un nombre minimal d'heures levées)
- Une formulation uniforme de l'objectif d'insertion
- Le montant à prendre en considération sur les marchés à bon de commande
- La position à prendre pour les marchés reconductibles ; la question de la rectification en cas de non reconduction
- Le choix fait quant aux marchés à tranches
- La validation des publics considérés en insertion
- Les pénalités à appliquer en cas de non-respect de la clause et en cas de non transmission des justificatifs
- La rédaction du CCAP

b) Fiabiliser les bilans

Il est indispensable d'obtenir des données précises afin d'évaluer l'impact des dispositifs liés à l'insertion sociale.

Le suivi de l'exécution des marchés par une AMO comme proposé dans le rapport me semble propice à améliorer les données du bilan.

Néanmoins si l'AMO n'était pas nommée, mais si les Directions opérationnelles avaient un indicateur « Insertion sociale » à suivre dans le cadre de leur Contrat d'Objectif et de Performance, les données qu'elles communiqueraient au moment du bilan seraient plus en adéquation avec les besoins.

En outre, le BSTA a mis en place un nouveau support de consolidation (tableau de gestion du réalisé). Ce fichier, bien que sous format Excel cadrera les réponses des Directions Opérationnelles afin d'avoir des données homogènes qui pourront ainsi être traitées plus simplement et rendront les informations plus fiables. En revanche, ce fichier ne traite pas l'aspect qualitatif de l'application des clauses sociales, il ne comprend par exemple pas d'information sur les profils des personnes recrutées ou sur le type de contrat.

Une fois encore, la mise en place d'une AMO unique permettrait de suivre cet aspect qualitatif. L'AMO pourrait utiliser un outil adapté à ce suivi, comme par exemple le logiciel ABC, par ailleurs utilisé par d'autres donneurs d'ordres publics.

2.4 Perfectionner les procédures : (Recommandations 6, 8, 12 et 13)

Le déploiement du palier 1 « programmation » du SI Achats permet maintenant l'introduction de la notion « clauses sociales » dans la programmation. L'outil récent devrait permettre au fil de son utilisation de repérer et de faire évoluer tous les marchés concernés par le dispositif.

Concernant l'examen des CCTP, la DA se propose de procéder en deux temps ; d'une part une identification des freins techniques avec tous les acteurs de l'insertion (DDEES, Relais territoriaux, fédérations), puis d'échanger avec les Directions Opérationnelles à ce sujet.

Concernant le recours au critère de performance sociale (combinaison de l'article 14 avec l'article 53 du CMP) c'est un véritable enjeu de qualification et de développement de l'article 14. Je suis d'accord sur les recommandations de l'IG en matière de cohérence de procédure (définition critère et sous critères, cohérence de la pondération, participation de la CDDIS à l'analyse des offres). La DA a déjà commencé une expérimentation de combinaison de l'article 14 avec l'article 53 sur deux marchés. Cette démarche s'est faite en lien avec le BSTA, l'acheteur en CSP, le Bureau des Marchés, mais aussi bien sûr, avec la direction opérationnelle, la DAJ, la DDEEES et le cabinet de Mme Montaclé. Ce travail collaboratif vise au-delà de la simple expérimentation à définir des critères, des sous critères « types » puis à faire un retour d'expérience.

2.5 Renforcer les effectifs liés à l'Insertion Sociale

Comme indiqué en introduction à cette note, je suis favorable à de nombreuses mesures proposées, mais je tiens à souligner que le BSTA, pour sa partie insertion, ne fonctionne plus qu'avec un seul agent, le contrat aidé n'ayant pas été remplacé depuis septembre 2012.

Aussi, pour procéder au calibrage des marchés, rechercher de nouveaux secteurs propices à l'insertion, procéder à du benchmark, mettre sur pied un réseau insertion, échanger plus régulièrement avec les facilitateurs et la DDEEES, définir des critères précis pour calibrer les marchés, travailler sur les CCTP et CCAP, il est nécessaire comme cela est préconisé dans votre rapport d'étoffer l'équipe en charge de ce sujet.

Il est d'autre part suggéré P40 du rapport de créer un bureau autonome dédié à l'insertion sociale. Je ne suis pas favorable à cette préconisation par souci de cohérence. En effet, le Bureau des Supports et Techniques d'Achat, au-delà de l'insertion, traite également des aspects environnementaux du Développement Durable, ainsi que de l'aspect économique. Il y a une réelle cohérence à maintenir ces trois volets au sein de la même équipe sachant que du sourcing est réalisé à tous les niveaux par ce bureau sur des marchés qui peuvent être allotés et pour lesquels seulement certains lots comporteraient de l'insertion.

Tels sont les éléments que je souhaitais vous communiquer dans la perspective de la publication de votre rapport sur l'évaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du département de Paris.

Le Directeur des-Achats

Réponse au rapport provisoire de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur



Bureau de l'Insertion
et de l'Economie Solidaire

Direction du Développement Economique et de l'Emploi et
de l'Enseignement Supérieur

Sous-Direction de l'Emploi

N/Ref

Paris, Le 11 JAN. 2012

NOTE à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Réponse au rapport provisoire sur l'évaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris n° 11-20.

La commande publique représente un formidable levier d'insertion. C'est donc avec grand intérêt que j'ai pris connaissance de l'analyse et des propositions de ce rapport très attendu, qui apporte un éclairage d'ensemble utile sur le sujet, et propose des pistes pertinentes. Cette réponse de la DDEES suit les trois principaux axes des recommandations (clarification des rôles, harmonisation des pratiques et interactions entre les acteurs) en développant plus spécifiquement les aspects relatifs au pilotage des clauses et à l'accompagnement par les facilitateurs. Les réponses aux recommandations relatives au recours à une AMO unique et à la simplification du dispositif d'accompagnement de l'exécution des clauses ont été regroupées en raison de leur aspect corollaire.

I. CLARIFIER LES COMPÉTENCES DES ACTEURS

Pour la constitution d'un pôle renforcé à la DA consacré à l'instauration des clauses sociales dans les marchés publics, et la création d'une mission unique dédiée au pilotage et à la coordination des acteurs.

Comme le souligne le rapport page 5, la DDEES intègre toujours dans ses missions le développement de l'insertion par la commande publique alors même que son unique poste dédié à cette action a fait l'objet d'un transfert à la DA lors de sa création.

Elle continue ainsi d'établir un bilan annuel détaillé de la clause sociale (tant pour les marchés des directions, que pour ceux des SEM et des bailleurs partenaires), et mène un travail permanent de coordination dans le souci d'optimiser les moyens en place et d'harmoniser les pratiques des acteurs impliqués dans ce dispositif. Très impliquée dans la mise en œuvre des parcours dans les espaces verts, elle anime désormais 4 groupes de travail dédiés à ce projet. Ce travail conséquent ne peut s'exercer de façon pérenne au regard des ressources et du volume d'activité actuels de la DDEES. Parce que comme le souligne la mission « le dimensionnement d'une entité ne doit pas être effectué en fonction de la qualité ou non de l'agent chargé de réaliser les missions confiées mais de la charge prévisionnelle de travail » (page 39), une mise en adéquation entre les leviers d'action et les enjeux des clauses sociales sont nécessaires pour poursuivre le travail engagé dans ce domaine. C'est pourquoi la DDEES préconise la création d'une mission unique dédiée au pilotage et au suivi des clauses sociales, et soutient la proposition formulée par la mission de renforcer la cellule Développement Durable de la DA.

- Confier à une seule entité (AMO) les fonctions de facilitateur et de contrôleur de l'exécution des clauses sociales d'insertion.

Cette piste naturellement très séduisante au regard de la simplicité du fonctionnement qu'elle engendrerait, mérite une réflexion approfondie sur ses modalités de mise en œuvre :

1

Scénario 1 : Un pilotage des facilitateurs par une entité externe. La DDEES redoute que le statut externe de l'entité n'entrave sa légitimité à piloter l'accompagnement et le suivi de l'exécution des clauses auprès des acteurs concernés.

Scénario 2 : Dépendre d'une unique assistance à maîtrise d'ouvrage externe chargée à elle seule d'exécuter l'accompagnement, le suivi et le reporting des clauses. Selon le rapport, la majorité des communes n'utilise qu'une seule AMO pour accompagner et suivre l'exécution des marchés. Cependant dans leur configuration actuelle, il n'existe aujourd'hui aucune ressource externe capable d'endosser ce rôle à elle seule à Paris.

La DDEES est par ailleurs attachée au maintien de la mobilisation de ces différents acteurs sur son territoire. En effet, les leviers sur lesquels elle s'appuie pour permettre l'accompagnement des prestataires et le suivi de l'exécution des clauses (la MEP, le PLIE et les MdEE 13 et 14) ont l'avantage de fonctionner avec des ressources et des approches complémentaires sur le territoire parisien. Par exemple, en tant que GIP, les liens forts que permet de tisser la MEP entre les acteurs publics lui confèrent une expertise transversale permettant d'optimiser les dispositifs publics en place. De même, la spécialité d'accompagnement des publics en insertion exercée par l'association du PLIE de Paris nord-est et l'ancrage territorial qu'elle continue de développer à travers les référents de parcours qu'elle mobilise au sein des associations locales (dans le cadre d'un protocole d'accord engageant l'Etat, la Région d'Ile-de-France, le Département et la Ville de Paris) constituent des atouts majeurs en faveur des parcours d'insertion propre à la logique des clauses sociales.

Il est à noter que la conjoncture actuelle laisse la porte ouverte à de possibles rapprochements entre l'association du PLIE Paris Nord-Est et du GIP de la MEP. En effet, la présidence de la MEP est récemment passée de la responsabilité de l'Etat à celle de la collectivité parisienne en la personne de Pauline VÉRON, adjointe au Maire de Paris, ouvrant la voie vers une meilleure collaboration entre la MEP et le PLIE, dont Colombe BROSSSEL et Claudine BOUYGUES, toutes deux également adjointes au Maire de Paris, sont respectivement la présidente et la vice-présidente.

Scénario 3 : Une mission interne unique dédiée à la coordination et au suivi des acteurs des clauses sociales. La DDEES appelle de ses vœux cette solution. Mobilisant 1 ou 2 ETP, cette mission serait la porte d'entrée unique attendue sur le suivi des clauses, et permettrait non seulement une coordination étroite des acteurs des clauses, mais également un renforcement du nombre de marchés suivis, notamment par la prise en charge de l'accompagnement des prestataires de marchés que les facilitateurs actuels ne seraient plus en mesure d'ajouter à leur portefeuille de marchés. Enfin, cette mission serait mieux à même de suivre la progression des SEM et des bailleurs sociaux dans la mise en œuvre des clauses en coordonnant les interlocuteurs privilégiés de leurs dirigeants, en particulier le cabinet de Bernard GAUDILLÈRE, la sous-direction des partenariats publics et privés de la DF pour les SEM et la DLH pour les bailleurs sociaux. En effet, si le périmètre du rapport est clairement délimité aux marchés des directions de la collectivité parisienne, cet aspect du sujet ne peut être écarté s'agissant des répercussions sur les moyens organisationnels internes à mettre en place.

- **Simplifier les dispositions d'accompagnement de mise en œuvre des clauses sociales.**

Comme le rappelle le rapport, 4 structures facilitatrices sont actuellement mobilisées par la collectivité pour suivre et accompagner l'exécution des clauses sociales. Le schéma ainsi mis en place répartit leur intervention par arrondissements, et par thématique pour les marchés transversaux. Si par nature, la répartition par arrondissement peut poser un problème de visibilité, je tiens toutefois à mesurer le risque soulevé en page 29 du rapport sur la possibilité pour un même marché de relever de plusieurs facilitateurs. La cellule Développement Durable du Bureau des Supports et Techniques d'Achats (BSTA) de la Direction des Achats signale à la DDEES les marchés transversaux de façon à ne jamais cumuler plusieurs facilitateurs sur un même marché.

Le rôle des facilitateurs est d'aider les entreprises attributaires à exécuter de la façon la plus optimale possible leurs clauses sociales et de faire remonter à la collectivité les résultats obtenus, tout en jouant auprès d'elle un rôle de conseil.

Le rapport précise à juste titre (page 31) que l'accompagnement des entreprises par un facilitateur est facultatif, mais propose page 38 que tous les marchés soient suivis par un facilitateur (chargé notamment d'établir un décompte des heures et d'établir occasionnellement des contrôles). Il propose également que les directions, responsables de la mise en œuvre des pénalités, les appliquent après réception « d'une proposition de pénalité » établie par le facilitateur.

Pour sa part, la DDEES estime qu'un équilibre doit être trouvé pour soulager le suivi administratif des DO tout en maintenant bien une distinction entre le rôle des facilitateurs, spécialistes de terrain en matière d'insertion, et celui des DO, responsables juridiques de l'exécution des clauses. La clef de cet équilibre se situe dans une véritable collaboration entre les DO et les facilitateurs et peut-être dans la mise en place d'un outil de suivi partagé.

Parmi les éléments à prendre en compte il me semble important de souligner les moyens organisationnels mis à la disposition des facilitateurs pour effectuer leurs missions :

Ressources et charges en 2011

Ressources				Charge attribuée par la collectivité et ses partenaires SEM et bailleurs			
Facilitateurs	Périmètre	ETP mobilisés sur les clauses	Dont ETP pour les marchés DO et ANRU	Nombre de marchés suivis	Dont marchés des DO	Dont ANRU	Dont SEM et bailleurs hors ANRU
PLIE	DO, SEM et bailleurs	3	2	123	18	41	64
MEP	Paris, Région, Etat	4	1	66	60	3	3
MdEE 13	DO + ANRU	0,5		7	3	4	0
MdEE 14	DO	0,2		11	11	0	0
TOTAL		7,7	dont 3,7	207	92	48	67

Comme le montre ce tableau, le nombre d'ETP dédié au suivi des marchés des DO et de l'ANRU est de seulement 3,7 au total pour 207 marchés. Des points récents entre la DA, la DDEES et les facilitateurs sur la programmation 2013 ont soulevé l'insuffisance des moyens alloués aux facilitateurs face aux enjeux actuels.

Non seulement le nombre de marchés mobilisant des clauses est en constante augmentation, mais les secteurs et les types d'entreprises concernés tendent à s'élargir dans une logique qualitative. Par ailleurs, une implication de plus en plus forte est demandée aux facilitateurs pour participer à la création de parcours d'insertion, avec des projets pilotes dans la filière des espaces verts.

Face à ces constats, il serait intéressant que le rapport aborde la question de la pérennité des moyens actuels alloués à l'exécution des attentes légitimes de la collectivité.

Dans l'état actuel des choses, les pistes d'amélioration proposées par la DDEES sont les suivantes :

Les marges de manœuvre pour fiabiliser les procédures de suivi : La DDEES et le PLIE ont signé un avenant à la convention financière renouvelée chaque année, qui détaille désormais les modalités d'intervention du PLIE en tant que facilitateur, suite au vote de la délibération 2012 DDEES 145G votée par le Conseil de Paris en novembre dernier. Une convention similaire pourrait utilement être établie avec la MEP afin de donner un cadre précis à ses modalités d'intervention sur le sujet de la clause.

Les marges de manœuvres pour améliorer le suivi et la répartition des marchés par facilitateur : Les progrès déjà en marche en matière de programmation de la DA devraient permettre de mieux anticiper le volume de l'accompagnement attendu et de répartir au mieux les marchés entre facilitateurs.

Dans le cas probable où un facilitateur ne serait pas en mesure de suivre la totalité des marchés sur son territoire, la possibilité pourrait éventuellement lui être laissée de privilégier un marché transversal nécessitant impérativement un accompagnement par rapport à d'autres marchés moins stratégiques de son territoire.

- **Mettre en place un outil de pilotage normalisé.**

La DDEES partage le diagnostic fait à la page 36 du rapport sur la nécessité d'avoir un outil de suivi partagé entre les directions et les facilitateurs, permettant de suivre l'évolution de l'exécution des marchés et de recevoir des alertes.

A cet effet, le Bureau de l'Insertion et de l'Economie Solidaire a organisé 2 réunions collectives le 10 juillet et le 27 septembre 2012 afin de rencontrer la PME ABC Engineering, retenue par l'Alliance-Ville-Emploi (AVE) pour concevoir des logiciels de suivi des publics et des marchés mobilisant des clauses sociales : un logiciel de suivi des publics pour les PLIE, un logiciel de suivi des marchés pour les facilitateurs, et un logiciel de contrôle pour les maîtres d'ouvrage. Il s'agit d'une piste intéressante qui peut être utilisée par la DA, notamment pour favoriser l'implication des directions dans le cadre de l'animation du réseau des correspondants des DO et du club insertion recommandé par le rapport.

II. HARMONISER LES DISPOSITIONS DES MARCHÉS

Pour des pratiques plus homogènes telles que les formules de calcul du calibrage et les pénalités.

A cet égard, l'avis des facilitateurs et la consultation des fiches de l'Observatoire Economique des Achats Publics (OEAP) sont des ressources utiles. La DDEES a procédé ainsi pour faire en sorte d'harmoniser les critères d'éligibilité des publics bénéficiaires des clauses sociales (évoqués page 25 du rapport) après consultation des fiches de l'OEAP, des facilitateurs, de Pôle Emploi et de la DA.

Le rapport constate le recours quasi exclusif au seul article 14 du code des marchés publics par la collectivité parisienne. Il est à noter que le Secrétariat Général a arbitré en faveur du développement du recours à l'article 30 du CMP ainsi qu'à l'expérimentation de la combinaison de l'article 14 et 53 recommandé par la DDEES, de façon à permettre une exécution plus qualitative pour les marchés qui s'y prêtent.

Concernant les points qui impliquent plus directement la DDEES, voici les précisions que je souhaite apporter.

- **Fournir des statistiques de suivi individuel.**

La méconnaissance des catégories de publics recrutés dans chaque marché pourrait être traitée par la mission unique de pilotage des clauses évoquée plus haut. Une solution transitoire serait d'utiliser les études statistiques déjà à sa disposition développée par l'ANRU, le PLIE, et surtout la MEP, puisque cette mission fait partie intégrante de ses fonctions. Le potentiel recours à l'outil informatique évoqué plus haut pourra peut-être à terme faciliter également cet affinage individuel.

- **Fiabiliser les données du bilan annuel.**

La DDEES précise qu'il existait jusqu'à présent 2 bilans annuels de la clause sociale : celui de la DDEES, et celui de la DA.

Le caractère partiel des bilans évoqué page 36 a toujours été clairement indiqué et expliqué dans l'introduction des bilans commentés de la DDEES et de la DA. Lors de la rédaction des bilans 2011, la DA et la DDEES ont corrigé le modèle de calcul du taux d'exécution des clauses sociales. La DDEES a par ailleurs travaillé à harmoniser les pratiques de comptabilisation des facilitateurs, et la DA a conçu un tableau de reporting plus élaboré afin d'uniformiser le mode de saisie et de fiabiliser ses résultats. Enfin, la DA et la DDEES ont décidé de réaliser désormais ensemble les prochains bilans annuels pour éviter le travail en doublon et mieux valoriser les résultats 2012 sur un support unique. Cela devrait notamment donner davantage de visibilité aux marchés suivis et non suivis, au travail qualitatif des facilitateurs, et aux résultats des SEM et des bailleurs sociaux parisiens.

III. DEVELOPPER LA SYNERGIE ENTRE LES DIRECTIONS ET LES INTERVENANTS EXTERNES

4

Pour une meilleure implication des directions, notamment à travers les critères de performance

La DDEES partage pleinement la position du rapport au sujet de l'implication des directions : désignation d'un référent pour la clause sociale, détermination d'objectifs par direction, inscription des résultats de la politique d'insertion dans le contrat de performance de chacune d'elle, valorisation des directions actives dans les bilans annuels et dans la communication de la collectivité parisienne externe, réunions de formation et de sensibilisation des direction avec appui sur des exemples concrets pour mettre en évidence les facteurs clefs de succès...

Ainsi, la DDEES a plusieurs fois soulevé la question de la désignation d'un référent clause pour chaque direction. Elle a également participé à des réunions de sensibilisation organisées par la DA. L'enjeu est notamment de diffuser une culture de l'insertion dans une logique gagnant-gagnant, et de rappeler l'offre des facilitateurs et celles des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), reprises en annexe afin de compléter les informations données par le rapport page 13 et page 29.

- **Informer régulièrement les directions opérationnelles des capacités réelles des structures d'insertion par l'activité économique**

La DDEES n'est pas en mesure de faire seule un état des lieux régulier des capacités mouvantes de la centaine de structures d'insertion par l'activité économique parisiennes par activité. Elle continue néanmoins de mobiliser les têtes de réseau des SIAE, dont certaines ont recruté un chargé de mission dédié aux clauses sociales.

Par ailleurs, en fonction des besoins existants, la DDEES peut susciter très en amont une offre d'insertion sur un nouveau secteur.

- **Mieux associer les acteurs de l'insertion à l'élaboration des clauses sociales dans les marchés publics (page 19).**

Depuis décembre 2012, la DA s'est engagée à faire des points semestriels avec chaque facilitateur en présence de la DDEES pour communiquer en amont aux facilitateurs les informations générales sur les marchés mobilisant une clause, leur demander un retour d'expériences des dernières actions menées (notamment avec d'autres maîtres d'ouvrage), les consulter sur les nouveaux secteurs propices à l'insertion, l'évolution des publics et l'offre des structures d'insertion par l'activité économique. Sur ce dernier point, les facilitateurs ont des marges de progression car leur connaissance des SIAE n'est pas optimale.

- **Informer le plus en amont possible la DDEES des notifications de marchés avec clauses sociales d'insertion.**

Transposée aux facilitateurs (à la page 28 du rapport), cette recommandation rejoint totalement les souhaits de la DDEES, qui considère qu'une première communication de la programmation à 24 mois serait optimale. L'anticipation et la collaboration entre DO et facilitateur est en effet capitale.

Tels sont les éléments que je souhaitais vous communiquer.

Directeur

ANNEXE 1

1) Proposition de rédaction de la présentation des SIAE, en page 13 du rapport

Constituées sous forme de personne morale à but lucratif ou non, la catégorie des SIAE recouvre cinq modalités d'activités permettant aux personnes très éloignées de l'emploi de se remettre en situation de travail pour une durée de 6 à 24 mois tout en bénéficiant d'un encadrement et d'un accompagnement adapté :

- Ateliers chantiers d'insertion (ACI) : Formation via une mise en situation de travail destinée à assimiler les bases de la vie professionnelle ;
- Entreprises d'insertion (EI) : Production de biens ou de services en vue de leur commercialisation.
- Régies de quartier (RQ) : Structure associative regroupant des collectivités locales, des bailleurs sociaux, des associations locales, des entreprises et des habitants. Elles assurent une mission d'insertion professionnelle des publics en difficulté du quartier. Toutes sauf une sur Paris sont également agréées EI.
- Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) : Mise à disposition dans les entreprises clientes, des salariés en insertion.
- Associations intermédiaires (AI) : Elles ont pour objet la mise à disposition de salariés auprès de particuliers, d'entreprises ou de collectivités locales, à titre onéreux. (domaine SAP principalement).

2) Compléments au schéma territorial, de la page 29 du rapport

Comme le rappelle le rapport, le schéma territorial établi provisoirement par la DDEES est le suivant :

Présentation des 4 facilitateurs mobilisés pour les DO et l'ANRU

Facilitateurs		Offre clause	Périmètre attribué	
PLIE	Acteur socio-économique qui accompagne les publics en grande difficulté (30 référents parcours emploi) et favorise le développement de ses territoires	Facilitateurs sur toute la chaîne de la clause	11, 12, 18, 19, 20èmes *(dont 4 zones du PLACI)	+ certains marchés transversaux, + tous les sites concernés par les reconstitutions hors site dans le cadre de l'ANRU.
MEP	Coordinateur des acteurs publics et privé qui favorise la création d'emploi et le retour à l'emploi		10, 15, 16, 17èmes (dont PLACI)	+ certains marchés transversaux
MdEE 13	Espaces d'information et de conseil sur les dispositifs d'aide à l'emploi ou à la création d'entreprises, qui organisent notamment des sessions de recrutement	Facilitateurs de la mise en place de la clause auprès des maîtres d'œuvre.	1, 2, 3, 4, 5 et 13èmes (dont PLACI)	
MdEE 14			6, 7, 8, 9 et 14èmes	

Les marchés transversaux sont suivis, soit par la MEP, soit par le PLIE, sur proposition de la DDEES après sollicitation de la DA.

* PLACI : Plan Local d'Application de la Charte d'Insertion. Dans le cadre des conventions engageant la collectivité parisienne avec l'Agence Nationale de Renovation Urbaine, cette dernière octroie à la collectivité des financements conditionnés par les résultats de l'exécution des clauses sociales de marchés situés dans 5 zones délimitées, pour des rénovations sous la responsabilité de SEM et de bailleurs sociaux parisiens. Les facilitateurs sont donc mobilisés par la collectivité parisienne pour suivre l'exécution des clauses des marchés situés dans ces zones (en plus des marchés des directions de la collectivité) et réaliser des reportings extrêmement fins et contraignants; particulièrement mobilisant pour les facilitateurs concernés : surtout le PLIE, mais également la MEP et la MdEE 13.

ANNEXE UNIQUE

Questionnaire adressé aux directions de la Ville de Paris

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas l'annexe. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celle-ci est consultable, sur demande écrite, au service de documentation de l'inspection générale.