

Le contexte

L'article 13 de la loi ESS, adoptée en juillet 2014, demande aux collectivités d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement responsables et d'en assurer la publication. Un décret paru au Journal officiel du 31 janvier 2015 précise le montant des achats annuels à partir duquel les acheteurs publics locaux sont tenus de l'adopter et de le publier : ce montant a été fixé à 100 millions d'euros. Un seuil d'obligation jugé trop élevé par nombre d'acteurs et certains élus.

Avec ce décret sont concernés par le schéma de promotion la quasi-totalité des régions métropolitaines, une soixantaine de départements, près de 70 établissements publics de coopération intercommunale et une dizaine de communes (dont la population est supérieure à 250 000 habitants). Le décret précise également les marchés et contrats à retenir par les collectivités concernées afin de déterminer le montant de leurs achats.

Un schéma voté : l'exemple de la Lorraine

Hervé Formell, Chargé mission clauses sociales, Conseil régional de Lorraine

• La construction du Schéma

En juillet 2013, dès que le projet de loi a émergé, la Région a travaillé, en interne et avec le territoire, sur la question du schéma de promotion des achats responsables. Un groupe de travail a été créé qui, sur la base de la matière disponible (principalement le projet d'article), a réfléchi aux propositions d'appui technique pour accompagner les collectivités à mettre en place le schéma.

"À l'époque, nous n'avions pas d'idée de seuil, on parlait de 60 / 70000 habitants", précise Hervé Formell. "Nous n'avions pas de cahier des charges spécifique sur le schéma mais un minimum de "littérature" : la note d'opportunité de la direction des affaires juridiques Bercy qui nous orientait vers la question des clauses sociales."

Le groupe de travail a ainsi planché sur un "sommaire" de rédaction, que chacun pourrait adapter en fonction de ses différentes politiques et ainsi s'approprier, dans un souci de lecture commune et d'harmonisation de pratiques. Puis, chacun est entré dans une période d'attente, guettant la parution du décret.

Au sein du conseil régional, cette question est traitée par un comité de pilotage composé du président de la commission des marchés publics, de la première vice-présidente à l'insertion, la formation et l'éducation, de la conseillère régionale déléguée à l'ESS, et du vice-président au développement économique.

• Les principes du Schéma

Aujourd'hui, le Schéma, validé par le copil et voté le 29 juin, reprend les 3 axes sur lequel le comité de pilotage a travaillé :

1. **Réaffirmer l'importance de la mise en œuvre des clauses** dans les marchés publics (en s'appuyant sur la procédure écrite existante, complétée par une diversification des supports.)
2. **Promouvoir et développer l'achat en direct auprès des structures ESS** et leur participation aux marchés publics, en poursuivant le travail de politiques organisées en filières, notamment sur l'ESS. Pour cela, la collectivité, accompagnée de la CRESS, met en place un accompagnement et des formations auprès des acteurs dans la construction de leur réponse. *"Ils sont encore, pour beaucoup, dans une vision de réponse technique à un besoin ; nous essayons de leur faire construire des réponses collectives."* La collectivité met également en place un accompagnement en interne, des acheteurs, qui ne sont pas forcément formés à ce type de pratiques et ne connaissent pas les fournisseurs. Elle a par exemple ouvert un numéro interne, pour répondre aux questions de chacun. *"Mais l'ESS, et notamment l'IAE, font encore parfois l'objet de représentations négatives."*
3. **Mettre en place la conditionnalité des aides régionales** pour mobiliser davantage d'acteurs non impliqués, notamment à travers les contrats locaux d'accompagnement avec les territoires. Les programmes territoriaux sont financés sous forme de subventions aux collectivités. *"La conditionnalité des aides est dans la tête de la région et des élus depuis un moment, même s'il y a des réticences et que ce n'est pas systématique."* La collectivité a travaillé sur une expérimentation à l'incitation sur la clause sociale dès 2013, et s'est appuyée sur l'expérience du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle qui a déjà mis en place cette conditionnalité. Les freins ont ainsi été identifiés : ils sont parfois de principes, -mais si l'élu est sensibilisé, les blocages se lèvent facilement-, mais surtout d'ordre technique (méconnaissance, pas de pratiques, changement d'habitudes...). Objectif de cette conditionnalité : mobiliser les services de la région sur l'amont (études sur les dossiers, pertinence de production de clauses sociales...) et les facilitateurs lorrains pour un accompagnement sur l'aspect « classique » interface entre entreprises et politiques.

• Les leviers

> Une première expérimentation et un schéma déjà mis en oeuvre par une collectivité du territoire

> Les facilitateurs

Depuis 2008, l'ensemble de la région Lorraine est couverte géographiquement par des intervenants en clause sociale ; le conseil régional coordonnant ce réseau de facilitateurs. Ces facilitateurs sont au cœur du dispositif. Même s'il est parfois difficile de rendre compte de leur rôle. *"En 2013, certains collègues considéraient qu'on était sur des politiques régionales, et ne souhaitaient qu'un tiers (facilitateur) n'intervienne que s'il était expressément sollicité"*

> Un service juridique "objectif"

"Nous avons également la chance d'avoir une collectivité qui n'est pas "frileuse" par rapport aux codes des Marchés", souligne Hervé Formell. "Elle a une lecture plutôt objective et ne se met pas de contraintes supplémentaires."

• Les freins

> L'acculturation interne

Si, dans les faits, les principes du schéma sont déjà en fonction actuellement (clauses sociales, achats en direct socio-conditionnalité...), un travail d'acculturation important est encore à faire : mise en cohérence des modalités d'accompagnement, travail collectif en amont pour adopter une compréhension commune du schéma... Ensuite, charge à chaque collectivité de poser et définir ses objectifs, et de décliner le schéma sur son territoire, en lien avec la CRESS.

> Le suivi et contrôle de la conditionnalité

La conditionnalité concerne tous les projets au dessus de 800 000 € de budget, quelle que soit l'intervention de la région, et y compris les projets privés. Ce seuil a été déterminé pour des raisons pratiques et notamment par les capacités ou non d'accompagner et de suivre les projets. *"Conditionner des aides signifie aussi accompagner celui à qui on l'impose. Au-dessus de 800 000 €, l'accompagnement portait sur potentiellement 120 à 150 projets par an. Ce qui paraissait plausible en termes de suivi technique."*

Pour le conseil régional, le facilitateur est l'interface entre l'entreprise et les publics. C'est le coeur de métier du PLIE ou de la maison de l'emploi. Et la responsabilité de l'achat reste à l'acheteur. *"Mais si l'on impose la conditionnalité, cela paraît logique que ce soit nous qui l'accompagnions. Après on fait en fonction des logiques de terrain, si l'acteur a l'habitude de travailler avec les facilitateurs, au contraire, nous l'encouragerons."*

"Il y a un vrai questionnement sur le contrôle", souligne Bérénice Delpeyrat-Vincent, vice-présidente du conseil régional d'Aquitaine. "Si le travail est réalisé, mais que les clauses ne sont pas remplies, comment réagir ? On est sur de l'intentionnalité et sur des démarches de progrès. Entre le contrôle et la confiance. On est un peu dans l'entre-deux... Dans un flottement qui laisse le champ de l'expérimentation mais aussi le champ à des conflits potentiels ou des difficultés." Le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle va, lui, jusqu'à une rétention du solde de la subvention dans

le cas de clauses non remplies.

Nantes Métropole : expérimentation et questionnements

Patricia Dupré-Comerais, Cheffe de Mission ESS, Nantes Métropole

• Les prémices de la construction du Schéma

Depuis 2002, la collectivité a mis en place une politique d'intégration du développement durable dans les marchés publics de la ville et de la métropole (la direction de la commande publique étant mutualisée). Dès le départ, l'ensemble des dimensions ont été intégrées ; éthique, social,...

L'axe qui s'est le plus rapidement structuré est l'axe insertion ; la collectivité s'est dotée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, à vocation interne, mais aussi pour des conseils et accompagnement des collectivités du territoire. Lors du nouveau mandat, l'objectif fut de renforcer cette intégration de la dimension durable dans les Marchés publics.

Particularité d'organisation : chaque axe est pris en charge par une mission. L'Insertion travaille sur les clauses d'insertion et l'article 30, la mission handicap a sa mission dédiée à l'accessibilité dans la ville et une partie dédiée à la commande publique, la mission environnement intègre dans son périmètre des clauses carbone dans certains marchés de voiries, travaux,...

La mission commande publique durable ayant, depuis un an, vocation de coordonner l'ensemble de ces missions "Nous avons choisi de considérer que les achats socialement responsables et le schéma soient considérés comme un outil des marchés publics, c'est pour l'instant le service commande publique qui coordonne." explique Patricia Dupré-Comerais.

Le Schéma est articulé autour de deux axes :

- Social : insertion, handicap, achats en faveur des acteurs de l'ESS...

- Achats socialement responsables, c'est-à-dire les achats qui ont un impact de responsabilité sociale dans leur pratique : la RSE (intégrée de manière expérimentale dans les marchés publics), lutte contre discrimination, commerce équitable nord-nord/nord-sud...

• Une démarche expérimentale sur la RSE

"Par exemple, sur l'insertion, la collectivité utilise l'article 14, l'article 30, les clauses, les marchés de prestation, des achats vers les SIAE... Sur le handicap, on utilise les Marchés réservés (article 15), même si c'est de manière moindre que les SIAE." Côté RSE, la collectivité est en démarche expérimentale : deux marchés publics sont opérationnels avec des critères RSE globaux, sur lesquels les critères de notation varient entre 10 et 15, et qui obligent les titulaires à s'engager dans la démarche selon des objectifs fixés. Tous les ans, un contrôle de l'exécution du marché intervient afin de vérifier que les objectifs fixés dans le cadre de la RSE selon des indicateurs précis travaillés avec les entreprises elles-mêmes sont bien tenus. "S'ils ne le sont pas, nous ne renouvelons pas le marché. Cela s'est déjà produit avec un marché sur l'impression par exemple." Deux nouveaux marchés vont être lancés avec cette expérimentation : l'un sur les tickets restaurant, l'autre sur les achats de déplacements.

La collectivité, labellisée Territoire de commerce équitable, travaille également sur cet aspect. "Mais c'est moins facile que pour la RSE. Notamment pour des raisons de contraintes budgétaires sur le Nord-Sud, en tout cas, sur la difficulté à maintenir les objectifs. Ce schéma pourra permettre de préciser les choses."

• Les questions soulevées par le futur schéma

Ce futur schéma de promotion des achats responsables sera mutualisé entre Nantes et Nantes métropole. Objectif : qu'il soit voté en conseil municipal en octobre 2015. Se pose actuellement la question de la co-construction avec les acteurs. "En commençant à travailler avec le service IAE, on s'orienterait vers un travail de concertation plutôt que de co-construction. Les marchés publics sont une mise en concurrence entre les acteurs, et il nous semble difficile de co-construire un document cadre et des objectifs avec des acteurs qui vont se retrouver en concurrence..."

Autre question de la collectivité : jusqu'à quel degré d'engagement va porter ce document ? Engagement de type charte ? Fixation d'objectifs ? Ou véritable opportunité d'avoir un document cadre qui fixe des objectifs, définit des moyens, et se dote d'un système de vérification ?

Expérience : le conseil départemental de l'ESS de Strasbourg

Le conseil départemental de l'ESS de Strasbourg a été pensé comme un espace de dialogue et de co-construction entre collectivités et acteurs de l'ESS. Ce conseil, qui se réunit sous forme de plénière et en ateliers thématiques, s'est notamment emparé de la question des achats publics et du développement durable. Ses travaux ont abouti à des recommandations co-construites, aussi bien pour la collectivité, afin qu'elle apprenne à expliciter sa commande, ses besoins, la manière dont elle est organisée, ses services..., pour les acteurs, afin de faire en sorte qu'ils répondent au mieux aux appels d'offres et marchés publics, mais également sur les partenariats entre collectivités et acteurs. Par exemple, et concrètement, un guide expliquant l'organisation des services de la collectivité a été réalisé, et un salon « inversé » a été organisé. Le principe : la collectivité invite les entreprises du territoire pour présenter ses politiques, son organisation et ses besoins pour que les acteurs aient la possibilité de mieux y répondre. En Lorraine, le même type de rencontres existe : les ESS'presso.

Strasbourg s'appuiera à nouveau sur cette instance pour construire le futur schéma des achats responsables.

Conseil départemental du Pas-de-Calais : vers une co-construction avec les acteurs

Isabelle Ghoris, cheffe de mission ESS, Conseil départemental du Pas-de-Calais

Guillaume Manier, chargé de mission, Pôle de l'administration générale "Mission d'Appui", Conseil départemental du Pas-de-Calais

• Les prémices

Depuis 2011, le conseil départemental du Pas-de-Calais construit une politique ESS de manière transversale, la mission ESS étant même rattachée au DGS. Depuis 2013, nous avons mis en place un conseil départemental de l'ESS animé par des acteurs, la collectivité intervenant en back office : pour la logistique, les invitations,... Ce conseil, présidé par la vice-présidente à l'ESS, est décliné en ateliers qui ont pour objectif de faire des propositions au Conseil départemental, et aux autres collectivités du territoire.

Parmi ces ateliers, l'atelier sur la commande publique responsable est co-animé par l'APES (Acteurs Pour une Économie Solidaire), un universitaire (Patrick Loquet), et Aprobio (Réseau de promotion de la bio en Nord-Pas de Calais). Cet atelier a déjà débouché sur la mise en place de plusieurs actions concrètes, notamment envers les collègues.

"Puis, le décret d'application du schéma est sorti. Certains de nos élus ont manifesté leur mécontentement sur le seuil à travers la consultation publique. Puis, le conseil départemental s'est saisi de la question avec l'accord du Conseil départemental de l'ESS."

• L'organisation de la construction du Schéma

> Un comité technique et un copil

Un groupe de travail interne rassemblant l'ensemble des pôles achats de la collectivité (ESS, IAE,...) et des 9 territoires du Pas de Calais (le territoire est découpé en zones, comprenant chacune une maison du département du développement local et un référent ESS, éducation collège, culture, sport...) a été constitué. Son objectif : réfléchir sur la réorganisation de la commande publique avec les nouveaux textes en 2016. Le comité de pilotage politique, lui, est constitué de membres du CDESS, de groupes politiques et d'élus de la commission d'appels d'offres.

> L'atelier commande publique

Poursuivant leur réflexion, le conseil de l'ESS et l'atelier commande publique ont créé un club d'acheteurs (publics et privés : CCI, hôpitaux...) et un club de fournisseurs (représentants des acteurs de l'IAE, artisans, ...) pour s'interroger sur les modes de passation des achats.

Côté fournisseurs, les membres réfléchissent à l'aspect coopération pour répondre collectivement aux marchés publics, certains ont même commencé à travailler ensemble (dans l'agriculture, le BTP...) au travers de Coopératives d'Activités et d'Emplois notamment. *"Nous avons notamment eu des écueils dans notre commande publique responsable, notamment dans notre restaurant avec les fournisseurs bio et local. Les premiers marchés publics étaient infructueux parce que les fournisseurs n'étaient pas organisés pour répondre à la commande."*

> Un atelier démarche de progrès

Un autre atelier du CDESS travaille sur le partage des valeurs, avec l'ensemble du monde économique. Ses membres se sont mis d'accord avec la CRESS et l'APES pour travailler à la mise en place d'une démarche progrès : les entreprises souhaitant entrer dans cette démarche bénéficieront de 6 jours de formation payées par le conseil départemental, à l'issue desquels ils pourront obtenir un « identifiant de l'ESS ».

Une fois par an, les membres de l'atelier vérifient auprès de l'ensemble des acteurs de l'ESS entrant dans cette démarche la bonne utilisation de cet

identifiant. C'est le même atelier, sorte de comité « des sages » représentant toutes les tendances et types d'acteurs de l'ESS, qui délivre et retire cet identifiant.

La collectivité travaille aussi sur les impacts de cette démarche ; impacts sur l'économie locale (création d'emplois...) comme sur le changement d'attitude de nos fournisseurs et se fait accompagner sur ce volet « innovation sociale » par l'institut Godin.

"Par ailleurs, le conseil départemental a doté Pas de Calais Actif de moyens d'accompagner les entreprises de l'ESS. Si les acteurs entrent dans la démarche de progrès et ont leur identifiant, ils peuvent avoir accès à ces financements." Un identifiant qui peut également être affiché sous forme de sticker et permet de valoriser son engagement auprès du grand public : une campagne de communication sera lancée sur ce sujet en novembre. "Mais le travail de l'atelier n'a pas été simple : ça a mis un an et demi... Au départ, l'atelier s'appelait « charte et label », ce qui a suscité de grands débats. L'élue en charge de l'ESS a mis en valeur l'importance de l'identification et la reconnaissance des acteurs pour le grand public. De longues discussions ont eu lieu sur l'importance d'une économie inclusive. Finalement, les acteurs ont réussi collectivement à se mettre d'accord."

Les clauses d'insertion dans les marchés publics en Pas-de-Calais

Depuis 2008, le conseil départemental utilise sa commande publique de manière socialement responsable. BTP, prestations intellectuelles, de services, transports scolaires, délégations de services publics... 450 000 heures d'insertion sont recensées sur l'utilisation de l'article 14, sur le 30 et sur le 14.53. Avec un effort d'insertion supérieur de 25 % aux prévisions de départ par rapport aux entreprises répondant aux marchés. 33% de marchés publics de plus de 50 000 € HT sont clausés.

"Le Process est bien huilé sous forme de revue de programmation de marchés auprès de l'ensemble des directions acheteuses, tous domaines confondus", explique Guillaume Manier. "On regarde avec les techniciens où il paraît opportun de mettre en place telle ou telle clause en fonction du secteur d'activité, de la spécificité des travaux... Et nous avons un partenariat historique fort avec l'ensemble des PLIE du département, qui couvrent 90% du territoire."

Depuis 1er janvier 2015, le conseil départemental finance à hauteur d'un ETP chaque PLIE en termes de facilitateur (grâce à un jeu d'écriture avec la subvention globale FSE).

Depuis le printemps 2015, le fonctionnement en revue de programmation concerne également les Marchés hors maîtrise d'ouvrage du conseil départemental. Dès lors que la collectivité lève un euro sur des projets en lien avec des partenaires, notamment avec les EPCI et communes, dès lors qu'elle subventionne (EHPAD, maisons de retraite, MECS...), une réflexion est menée sur l'intégration de clauses d'insertion sur les projets de construction ou de rénovation.

"Nous voyons plusieurs intérêts à la mise en place du schéma : apporter notre expérience de mode de fonctionnement, élargir notre schéma de l'ESS, être force de propositions et fonctionner de gré à gré, face à une direction des marchés publics parfois « frileuse » et porter de manière plus forte notre co-construction, et ce qu'on a initié sur les clauses d'insertion, pour que cela devienne un réflexe."

Points divers

• La fusion des régions

"Sur la question de la fusion des régions et la pertinence ou non de lancer notre schéma de promotion, on s'est posé la question 20 secondes..." sourit Hervé Formell. "Et on a fait. On était certes mûrs pour avancer, mais surtout on s'est dit qu'on aurait suffisamment de sujets à traiter en janvier, pour que la question du schéma responsable soit reporté aux calendes grecques. Alors on a fait."

• L'accès aux marchés pour les structures de l'IAE

Certains participants soulignent la difficulté d'accès aux marchés publics pour les structures de l'IAE, et notamment pour les plus petites, et leur appréhension face aux gros marchés. Du côté de la Lorraine, la collectivité travaille avec la CRESS, l'URIAE, le COORACE... Pour former leurs acteurs à répondre à l'achat public, aux clauses sociales... *"La difficulté vient du fait que, si la plupart des structures sont très pertinentes techniquement pour y répondre, elles manquent parfois de rigueur", constate Hervé Formell. "Mais nous travaillons sur ces questions. Il ne faut pas oublier que la collectivité*

Les participants

NOM	Prénom	Fonction	Structure	Mail	Schéma (au 03/07)
BARSEGHIAN	Jeanne	Conseillère déléguée à l'ESS	Eurométropole de Strasbourg	jeanne.barseghian@strasbourg.eu	
BOISSIÉRAS	Muriel	Chef du bureau de l'insertion et de l'économie solidaire	Mairie de Paris	muriel.boissieras@paris.fr	En cours de rédaction, vote prévu en fin d'année
BOURGEOIS	Clara	chargée de mission	GARIE	clara.bourgeois@garie.org	Intérêt sur les impacts éventuels sur les structures IAE
COUPAYE	Séverine	Chargée de projet ESS et agriculture responsable	Conseil Départemental du Val de Marne	severine.coupaye@cg94.fr	En projet
DEHANI	Pauline	Chargée de mission clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi	Alliance Villes Emploi	pdehani@ville-emploi.asso.fr	
DUPRÉ-COMERAIS	Patricia	chargée de mission commande publique durable	Nantes métropole	patricia.dupre-cormerais@nantesmetropole.fr	En cours de construction
FORMELL	Hervé	Chargé mission clauses sociales	Conseil régional de Lorraine	herve.formell@lorraine.eu	Schéma voté le 29 juin
FORTIN	Mathieu	Chargé de mission ESS	Ville de Villeurbanne - DDEEI	mathieu.fortin@mairie-villeurbanne.fr	Pas d'obligation légale mais stratégie locale ESS en cours et élus volontaristes
GHORIS	Isabelle	Cheffe de Mission ESS	Conseil départemental du Pas-de-Calais	ghoris.isabelle@pasdecalais.fr	Schéma en cours de co-construction
HERSCU	Philippe	Directeur délégué Territoires	ADF	philippe.herscu@departement.org	
LE ROUX	Gwenaël	Chef de Projet Partenariats et Relations externes	Réseau Grand Ouest commande publique et développement durable	gwenael.leroux@reseaugrandouest.fr	
LÉVRIER	Sébastien	chargé de mission	AVISE	sebastien.levrier@avise.org	Intérêt sur les impacts éventuels sur les structures IAE
MANIER	Guillaume	chef de mission	Conseil Départemental Pas de Calais	manier.guillaume@pasdecalais.fr	Schéma en cours de co-construction
PARAT	Céline	Chargée de communication	RTES	cparat@rtes.fr	
PATRAT	Julie	Chargée de mission IAE ESS	Conseil Départemental de Seine et Marne	julie.patrat@cg77.fr	En projet
PINEAU	Martine	Chef du service économie	Conseil départemental de Loire-Atlantique	martine.pineau@loire-atlantique.fr	Schéma en projet (par le service Marchés publics)
PRUVOST	Line	Chargée de mission ESS	Conseil départemental du Pas-de-Calais	pruvost.line@pasdecalais.fr	Schéma en cours de co-construction
RESTOUX	Damien	Responsable du service emploi, formation, insertion	Communauté de Communes Caux Vallée de Seine	d.restoux@cauxseine.fr	
ROUX	Eurydice	Chargée de projet ESS	Conseil départemental des Hauts de Seine	eroux@cg92.fr	
VERGIER	Cécile	Chargée de mission ESS	Conseil régional Île de France	cecile.vergier@iledefrance.fr	Sur le point d'être voté (10/07)
VINCENT-DELPEYRAT	Bérénice	Vice-présidente	Conseil régional d'Aquitaine	berenice.vincent@aquitaine.fr	