



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

GUIDE SUR L'OUVERTURE DES MARCHES PUBLICS AU HANDICAP

DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES



ATELIER DE REFLEXION
SUR LES ASPECTS SOCIAUX
DE LA COMMANDE
PUBLIQUE

Version 1, Décembre 2014



INTRODUCTION	2
POINTS-CLES	3
DONNEES SUR LES ETABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT), LES ENTREPRISES ADAPTEES (EA) ET LES EMPLOIS QUE CES ORGANISMES PORTENT.....	3
DONNEES SUR LES MARCHES PUBLICS ATTRIBUES A DES ESAT ET DES EA.....	3
NOMBRE DE MARCHES RESERVES (ARTICLE 15 DU CMP) PAR REGIONS EN 2013.....	5
1. L'IMPACT DE L'EMPLOI DE TRAVAILLEURS HANDICAPES POUR L'ACHETEUR PUBLIC . 5	
1.1. LE SIGNE D'UN ENGAGEMENT DES ACHETEURS PUBLICS EN FAVEUR DU HANDICAP.....	5
1.2. L'UN DES MOYENS DE SATISFAIRE A L'OBLIGATION D'EMPLOI.....	6
2. STRATEGIE ET VOLONTE POLITIQUE DE L'ACHETEUR PUBLIC : LE BATI DU CAHIER DES CHARGES ET LES MODALITES DE LA REMISE DES OFFRES DES ESAT ET DES EA POUR PERMETTRE LEUR INTERVENTION EFFECTIVE	6
2.1. L'ACCES A L'INFORMATION SUR LES MARCHES PUBLICS POUR LES ESAT ET LES EA.....	6
2.1.1. <i>L'anticipation des besoins : sourcing et organisation pour professionnaliser la démarche du côté des acheteurs publics</i>	6
2.1.2. <i>S'assurer de l'accessibilité à l'information sur les marchés pour les acteurs</i>	7
2.1.2.1. <i>Accès direct aux informations dans PLACE ou dans les plates-formes locales</i>	7
2.1.2.2. <i>Rôle des réseaux du handicap</i>	7
2.1.2.3. <i>Les outils des réseaux du handicap</i>	8
2.1.2.4. <i>Principaux réseaux nationaux</i>	8
2.2. STRUCTURATION DES MARCHES DU COTE DE L'ACHETEUR PUBLIC : ELABORER UNE OFFRE PERMETTANT L'INTERVENTION DES ESAT ET DES EA.....	9
2.3. FACILITER L'ELABORATION DES OFFRES DES ESAT ET DES EA.....	9
2.3.1. <i>Le rôle des réseaux</i>	9
2.3.1.1. <i>Les réseaux nationaux du handicap</i>	9
2.3.1.2. <i>Le réseau des facilitateurs</i>	9
2.3.2. <i>Capacité de groupement des ESAT et des EA : l'exemple des groupements momentanés d'entreprises (GME)</i>	9
2.3.3. <i>Question de la sous-traitance et de la cotraitance (dans des marchés classiques ou des marchés réservés)</i>	10
3. LE CADRE JURIDIQUE	10
3.1. DEFINITION DES ORGANISMES CONCERNES : ESAT ET EA.....	10
3.1.1. <i>ESAT (articles L 344-1 à L 344-7 du CASF)</i>	10
3.1.2. <i>EA (articles L. 5213-13 à L. 5213-19, R. 5213-62 à R. 5213-76 et D. 5213-77 à D. 5213-86 du code du travail)</i>	11
3.2. PROCEDURES SUSCEPTIBLES DE FACILITER L'ACCES DES ESAT ET DES EA A LA COMMANDE PUBLIQUE.....	11
4. EXECUTION ET SUIVI DES MARCHES	11
5. EXEMPLES D'EXPERIENCES REUSSIES	12

Introduction

Les clauses de progrès social, telles que prévues par la réglementation relative à l'achat public, concernent en tout premier lieu l'insertion professionnelle de l'ensemble des personnes éloignées de l'emploi, **mais revêtent une importance particulière pour le secteur du handicap**. Les organisations qui emploient des personnes atteintes d'un handicap sont des entités souvent fragiles, qui ne sont pas toujours dotées des équipes rompues aux procédures d'appels d'offres, plutôt moins développées que dans d'autres entreprises, même au sein de l'ensemble des PME.

Les acheteurs publics doivent donc s'adapter pour permettre le meilleur accès possible des marchés à ces entreprises, en toute concurrence - car c'est la loi qui l'exige et c'est aussi l'honneur des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des entreprises adaptées (EA) que de parvenir, sur leurs créneaux économiques, à une réelle compétitivité. A cet égard, le sujet ne s'arrête pas nécessairement aux marchés réservés, mais s'étend aux clauses sociales dont les ESAT et les EA peuvent être également bénéficiaires comme d'autres organismes d'insertion.

Il faut bien reconnaître que, même si l'Etat dispose d'une plate-forme unique avec PLACE, la tâche n'est pas toujours aisée pour les PME, ESAT et EA, pour accéder aux marchés offerts, par la multiplicité des plates-formes locales mises en place par les acheteurs publics ; c'est encore plus vrai s'agissant des lots qui les concernent dans les marchés.

Ce guide raisonne bien sûr à droit et à structuration des plates-formes existantes ; il tente d'éclairer **les points-clés de nature à améliorer l'accès des ESAT et EA à la commande publique**.

De ce point de vue, les progrès attendus ne pourront venir que d'un **engagement étroitement lié des acheteurs publics, d'une part, et des réseaux associatifs qui fédèrent les organisations qui emploient des travailleurs handicapés, d'autre part**.

Du côté des acheteurs publics, l'engagement commence par une volonté affichée d'ouvrir la commande publique à ces organisations. Cela suppose de connaître le tissu d'ESAT et d'EA pertinent et de structurer les marchés de manière à leur permettre de fournir des offres pour les lots où cela est possible.

L'appui des réseaux associatifs est également déterminant. Ils apportent une connaissance de leur secteur, dans laquelle les acheteurs publics peuvent puiser les données économiques qui leur permettent de calibrer leurs marchés et de les ouvrir aux personnes en situation de handicap. Ces réseaux développent également des services, notamment des formations, au bénéfice des équipes des ESAT et des EA, qui entendent candidater sur des marchés publics. Ils sont également mobilisés pour canaliser les informations pertinentes sur les propositions de marchés susceptibles de concerner leurs adhérents, ce qui est essentiel face à la grande diversité des plates-formes existantes.

Ce guide est conçu comme un outil au service tant des acheteurs publics que des organismes concernés, en vue de **progresser dans l'accès à la commande publique des ESAT et des EA**. Il a été établi en collaboration entre toutes les parties prenantes. Il complète pour cette population d'organismes les autres guides existants concernant les clauses sociales, qui sont publiées par l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP).

Le comité interministériel du handicap a prévu le 25 septembre 2013 la mise au point d'un guide sur l'accès des ESAT et des EA aux achats publics. Le présent document en est l'expression.

Cependant, l'existence de tels guides est utile, mais ne suffit pas. C'est donc aux acteurs de s'en emparer désormais.

Christophe BAULINET

Président de l'atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique
de l'Observatoire économique de l'achat public

Points-clés

Données sur les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), les entreprises adaptées (EA) et les emplois que ces organismes portent.

Caractéristiques des ESAT selon l'enquête ES2010-Handicap¹

Caractéristiques	Au 31/12/2006	Au 31/12/2010
Nombre de structures	1 443	1 444
Nombre de places installées*	107 985	116 016
Nombre de personnes présentes	109 210	117 750
Nombre d'entrées au cours de l'année écoulée	**	9 160
Nombre de sorties au cours de l'année écoulée	**	7 300
Effectif du personnel	29 200	30 710
Effectif du personnel en ETP	23 520	24 800

* Les places comptabilisées ici représentent les places effectivement ouvertes, par opposition aux places qui sont financées et autorisées mais non encore mises en fonctionnement.

** Les entrées et les sorties ne sont pas calculées de la même manière en 2006 et 2010 ; en 2010, le comptage exclut les personnes accueillies temporairement. Champ ESAT – France métropolitaine et DOM

Caractéristiques des EA

	2007	2010	2013	2014
Nombre	583	627	702	712
Effectif	27 500	28 100	30 000	40 000
Source	DGEFP	DGEFP	Etude KPMG	AGEFIPH

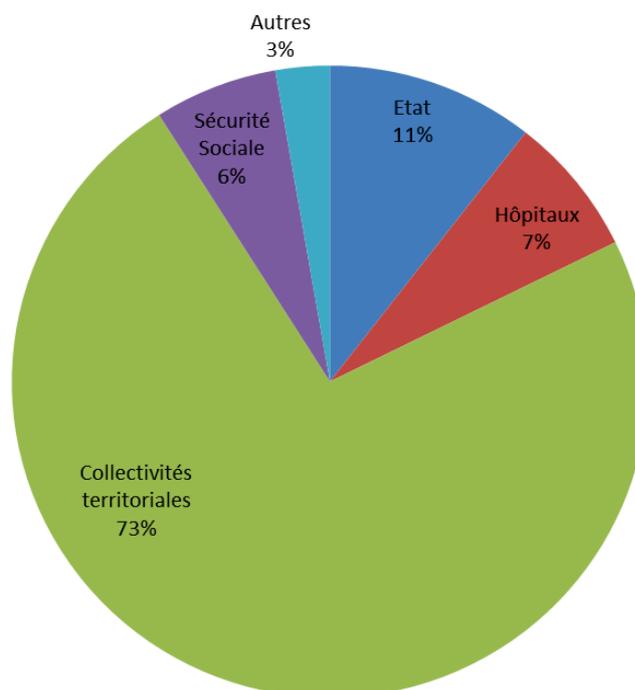
Données sur les marchés publics attribués à des ESAT et des EA

Il ressort des réponses recueillies dans le cadre de l'observatoire économique du secteur du travail protégé et adapté (publié en 2013 par le Réseau Gesat), que les ESAT et EA déclarent à 70% dépendre majoritairement de la commande privée contre 4% de la commande publique. En 2013, sur l'ensemble des marchés publics publiés au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) seuls 654 marchés ont été réservés au titre de l'article 15 du code des marchés publics (CMP) ou de l'article 16 de l'ordonnance n° 2005-649. A ce chiffre, il faudrait bien entendu ajouter un nombre inconnu à ce jour de procédures de passation ne faisant pas l'objet d'une publicité obligatoire. Il est à noter que le pourcentage de marchés de moins de 90 000 € ouverts à des ESAT et des EA est très probablement bien supérieur à celui des marchés supérieurs à 90 000 €, par la nature même de leurs activités et de leur couverture géographique. Bien que 72% des marchés réservés identifiés soient passés par des collectivités locales, pour un total de 470 marchés en 2013, on peut estimer que sur les plus de 36 000 communes françaises, 99% n'ont passé aucun marché réservé.

Dans l'enquête « photographie du secteur adapté » établie par KPMG pour l'UNEA en 2013, la part du chiffre d'affaires des entreprises adaptées réalisée avec les acheteurs publics représentent 13%, dont 8% avec les collectivités territoriales.

¹ <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/seriestat180.pdf>

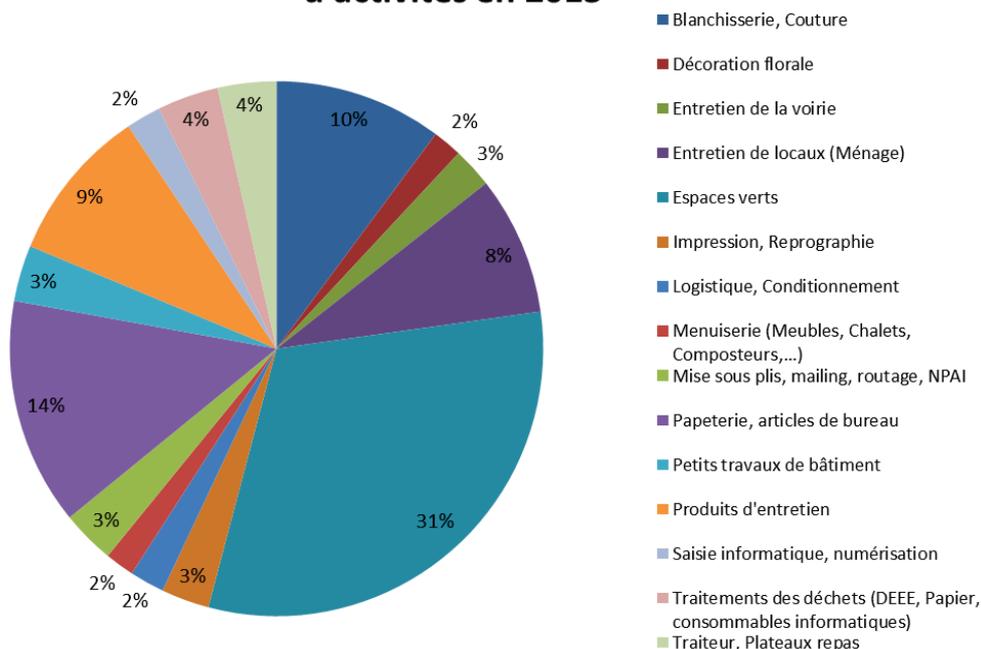
Répartition des marchés par type de donneurs d'ordres



Source : réseau GESAT 2013 sur les données issues du BOAMP – Exhaustivement pour les marchés supérieurs à 90 000 €

La commande publique aux ESAT et aux EA est aussi caractérisée par une forte concentration sur quelques secteurs d'activités. Ainsi plus de 30% des marchés réservés en 2013 ont été passés pour des prestations liées à l'entretien des espaces verts (plus de 40% en y ajoutant l'entretien de la voirie).

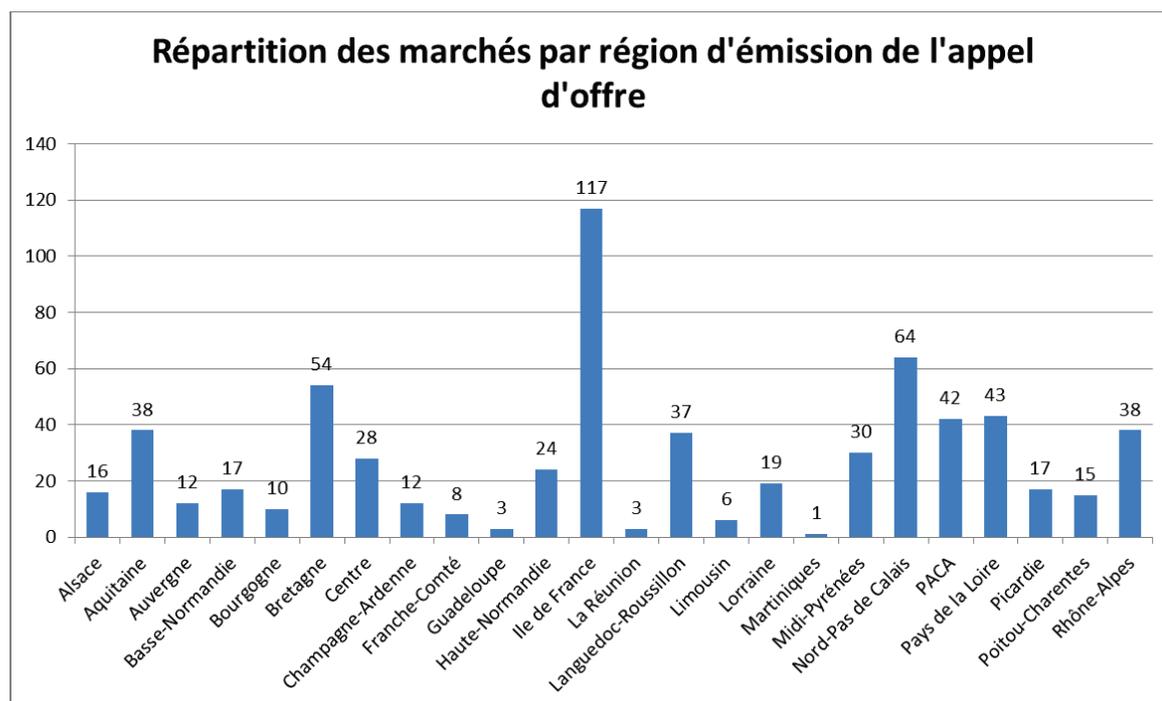
Répartition des marchés pour les 15 principaux secteurs d'activités en 2013



Source : réseau GESAT 2013 sur les données issues du BOAMP – Exhaustivement pour les marchés supérieurs à 90 000 €

La méconnaissance de la richesse de l'offre des établissements du secteur du travail protégé et adapté est une des premières causes de cette concentration. Pourtant plusieurs exemples montrent des possibilités très diversifiées pour les établissements de répondre aux besoins des acteurs publics. C'est, par exemple, le cas à Besançon avec l'activité de gestion du port fluvial du Grand Besançon, à Villejuif avec la surveillance des sorties d'écoles, à « Copponex » avec la création de station d'épuration d'eau écologique, dans les Deux-Sèvres avec la fabrication d'aires de jeux en bois pour les crèches et maternelles par des établissements, pour différentes CAF avec la gestion électronique du courrier entrant, ou encore pour le ministère de la défense avec le conditionnement de rations individuelles d'exercice ou en matière de déchets de papier ou de prestations de traiteur. Autant d'exemples reproductibles et pouvant faire l'objet d'un déploiement de la part des établissements.

Nombre de marchés réservés (article 15 du CMP) par régions en 2013



Source : UNEA 2013 sur les données issues du BOAMP – Exhaustivement pour les marchés supérieurs à 90 000 €

1. L'impact de l'emploi de travailleurs handicapés pour l'acheteur public

1.1. Le signe d'un engagement des acheteurs publics en faveur du handicap

La structuration de l'achat public pour donner accès aux ESAT et aux EA répond à une démarche volontariste dont les collectivités peuvent légitimement tirer un bénéfice d'image, mais surtout c'est un moyen de prendre en compte le handicap dans leur ressort ; il leur appartient d'organiser l'achat dans ce but.

Le recours aux ESAT et aux EA par l'acheteur public n'est pas qu'un choix technique, c'est aussi un acte d'engagement politique notamment en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap. La commande publique par le biais des marchés réservés ou des marchés avec clauses sociales devient un véritable levier d'action politique en faveur du développement de l'emploi, non seulement des travailleurs en situation de handicap, mais aussi de l'ensemble de leur territoire : les ESAT et les EA sont des acteurs économiques qui participent à l'attractivité économique d'un territoire (ville ou département) sur lequel ils peuvent compter parmi les principaux employeurs.

Par ailleurs, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoit au I de l'article 13 de sa section 3 relative à la commande publique, que lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret (à paraître début 2015), l'acheteur public local (collectivité ou établissement), notamment, adopte un schéma de promotion des achats publics socialement responsables et en assure la publication. « Ce schéma détermine les objectifs de passation de marchés

publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. »

1.2. L'un des moyens de satisfaire à l'obligation d'emploi

Comme le prévoit le code du travail en son article L5212-6, l'employeur peut s'acquitter partiellement de son obligation d'emploi des travailleurs handicapés en passant des contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de services avec soit des ESAT, des EA ou des centres de distribution de travail à domicile (CDTD). Cet acquittement partiel est proportionnel au volume de travail fourni à ces ateliers, centres, établissements ou services. Cette modalité n'entre en ligne de compte au maximum que pour 50 % de l'obligation légale d'emploi (soit 3 %). Les règles d'équivalence entre la passation de tels contrats et l'emploi de personnes handicapées sont définies par l'article R. 5212-6 du code du travail.

Une prestation achetée au secteur du travail protégé et adapté permet à l'employeur public de remplir partiellement son obligation d'emploi de personnes handicapées par le biais de l'emploi indirect. On appelle unité bénéficiaire (UB) l'équivalence temps plein qui est valorisée suite à l'achat.

Comment calculer cette unité bénéficiaire ?

- Pour les acheteurs assujettis à une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), l'UB se calcule selon la formule suivante : montant du contrat TTC divisé par le montant du traitement minimum annuel brut dans la fonction publique (17 169,12 € au 1^{er} janvier 2014). Par exemple, pour un marché d'un montant de 10 000 € TTC sur un an, l'UB est de $10\,000/17\,169,12$, soit 0,58.
- Pour les acheteurs assujettis à une contribution à l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), l'UB se calcule selon la formule suivante : montant du contrat HT hors matière première (seule la part main d'œuvre est prise en compte) divisé par 2 000 fois le SMIC horaire (19 060 € au 1^{er} janvier 2014). Par exemple, pour un marché d'un montant de 15 000 € HT sur un an dont 10 000 € de part main d'œuvre : $10\,000/19\,060 = 0,52$ UB.

Que représente une unité bénéficiaire ?

Une unité bénéficiaire obtenue correspond à l'équivalent d'un poste qui serait occupé pendant un an par un travailleur en situation de handicap dans le cadre de l'obligation d'emploi et permet donc d'obtenir une réduction de la contribution due.

La déduction obtenue varie en fonction du nombre d'agents de la structure :

- pour une structure de 20 à 199 agents : 400 x SMIC horaire par UB (soit 3 812 € en 2013) ;
- pour une structure de 200 à 749 agents : 500 x SMIC horaire par UB (soit 4 765 € en 2013) ;
- pour une structure de plus de 750 agents : 600 x SMIC horaire par UB (soit 5 718 € en 2013).

La volonté du comité interministériel sur le handicap de septembre 2013 est de rapprocher les modalités de calcul des équivalences d'emploi du secteur public de celles du secteur privé. Un décret est en attente.

2. Stratégie et volonté politique de l'acheteur public : le bâti du cahier des charges et les modalités de la remise des offres des ESAT et des EA pour permettre leur intervention effective

2.1. L'accès à l'information sur les marchés publics pour les ESAT et les EA

2.1.1. L'anticipation des besoins : sourcing et organisation pour professionnaliser la démarche du côté des acheteurs publics

La rédaction de l'appel d'offre doit être anticipée et ne pas se faire dans l'urgence en actualisant brièvement un précédent cahier des charges.

Ainsi, quelques mois avant la publication, et même avant d'avoir commencé la rédaction, l'acheteur peut prendre contact avec les différents prestataires du segment d'activité concerné. Pour connaître les entreprises du secteur du travail protégé et adapté qui font parties des candidats potentiels, il peut être utile

de consulter les documents proposés par les fédérations d'entreprises ou les outils développés par les réseaux nationaux : « Handeco-Pas@Pas », le Réseau GESAT et l'UNEA.

Consulter les annuaires et identifier les fournisseurs n'est pas suffisant pour éviter une consultation infructueuse. La rencontre des fournisseurs ou la visite des sites de production permettent d'évaluer la capacité de production, la possibilité de constitution d'un groupement, etc. Ainsi, l'acheteur pourra définir sa stratégie d'achat, dont notamment l'allotissement pertinent (géographique, par nature de prestation, etc.), sachant que ce dernier peut être décisif pour permettre l'accès des EA et des ESAT à la commande publique, en toute concurrence.

En parallèle de cette démarche, il est parfois nécessaire de convaincre le prescripteur ou l'acheteur du bien-fondé du recours au secteur du travail protégé et adapté. Pour pouvoir le convaincre avec l'argument de la déduction des unités bénéficiaires (UB) venant en déduction de l'offre, il est plus que judicieux d'associer les ressources humaines (RH). En effet, l'estimation de l'économie attendue en contribution à payer (estimée par la RH de l'acheteur public) peut utilement être rapprochée d'un surcoût possible pour l'achat envisagé. L'achat aux ESAT et aux EA est en outre complémentaire de l'action menée par les RH en matière de recrutement et de maintien dans l'emploi. Les objectifs en termes d'UB donnés aux acheteurs dépendent directement de la politique RH (difficulté ou non à recruter, taux d'emploi des travailleurs handicapés, etc.) Par ailleurs, les acheteurs rencontreront moins de freins de la part des prescripteurs si la démarche est menée conjointement ou soutenue par les RH.

2.1.2. S'assurer de l'accessibilité à l'information sur les marchés pour les acteurs

2.1.2.1. *Accès direct aux informations dans PLACE ou dans les plates-formes locales*

- **La plate-forme des achats de l'Etat (PLACE)** (<https://www.marches-publics.gouv.fr>). Elle permet d'identifier les marchés publiés selon l'article 15 du CMP. En effet, dans la rubrique « achats responsables », en cochant la prise en compte des aspects sociaux, une sélection est possible pour identifier les marchés réservés au secteur du travail protégé et adapté. Chaque acheteur peut à cet égard mettre en avant les lots réservés. De leur côté, les entreprises du secteur du travail protégé et adapté souhaitant candidater visualisent directement les marchés qui leur sont réservés. Elles peuvent également candidater aux marchés non réservés. Une alerte automatique peut être mise en place par chaque établissement pour recevoir les marchés susceptibles de l'intéresser.
- **Les plates-formes locales.** Pour une meilleure information du secteur du travail protégé et adapté sur les marchés publics, il est conseillé aux acheteurs publics d'élargir la publicité aux plates-formes dédiées à ce secteur qui sont tenues par le Réseau Gesat, Handeco-Pas@Pas, l'UNEA, etc. et d'avoir une rédaction adaptée permettant l'identification par mots-clés au sein des moteurs de recherche, dont notamment celui du BOAMP. Pour cela, il est nécessaire d'inscrire dès l'objet du marché (ou du lot) le caractère réservé de celui-ci, ainsi que d'ajouter dans l'avis une formule du type : « **ce marché (ou les lots...) est (sont) réservé(s) aux ESAT et entreprises adaptées en application de l'article 15 du code des marchés publics** ». Cette formulation intégrant les mots « ESAT », « entreprises adaptées » et « article 15 du code des marchés publics » permettra au marché d'apparaître quel que soit le mot-clé utilisé pour la recherche. En effet, hormis sur PLACE où les marchés réservés sont clairement identifiés, les recherches sur les autres plates-formes se font par mots-clés du type : « article 15 du CMP », « marché réservé », « entreprise adaptée », « ESAT », « atelier protégé », etc.

2.1.2.2. *Rôle des réseaux du handicap*

En rencontrant les fédérations d'entreprises du secteur du travail protégé et adapté en amont de la publicité d'un marché, on s'assure que la structuration du besoin prendra en compte les possibilités de ces entreprises. Aussi, il est nécessaire de s'assurer que les EA et les ESAT seront en mesure d'absorber les commandes (Par exemple, le segment de l'entretien d'espaces verts est saturé). La disponibilité géographique est également un critère à prendre en compte et les réseaux du handicap sont les plus à même de fournir ces informations.

Au niveau local, les ESAT et les EA se regroupent de plus en plus souvent en groupements allant de la simple association au groupement d'intérêt économique. Ces structures peuvent aider l'acheteur public à

mieux connaître l'offre du secteur du travail adapté et protégé sur un territoire. Ces groupements peuvent aussi faciliter la réponse groupée d'établissements à des marchés publics.

Au plan national plusieurs réseaux existent (Réseau Gesat, Handeco, UNEA, etc.) qui se chargent d'aider, d'une part, à connaître les activités des établissements concernés, d'autre part, à jouer un rôle de facilitateur pour la collectivité et enfin à faciliter l'accès aux informations sur les marchés à pourvoir.

2.1.2.3. Les outils des réseaux du handicap

Véritables facilitateurs, les réseaux du secteur du travail protégé et adapté se sont organisés pour accompagner l'achat aux ESAT et aux EA grâce aux outils suivants :

- annuaire des structures : afin de faciliter le *sourcing*, les réseaux mettent à disposition des annuaires en ligne regroupant l'ensemble des structures ESAT et EA par métier et zone géographique. Ainsi, ils permettent de rapidement identifier les acteurs en mesure de répondre à tel ou tel type de prestation (voir, par exemple, les sites : <http://www.handeco.org/>, <http://www.unea.fr/> et <http://www.reseau-gesat.com/>) ;
- plateforme de publication des appels d'offres : en complément des publications légales, les différents réseaux nationaux disposent de place de marchés permettant aux acheteurs de publier directement leurs offres de marchés réservés en direction des ESAT et des EA.
- veille : les réseaux réalisent une veille sur les marchés publics passés selon l'article 15 du CMP sur différentes plates-formes (BOAMP, PLACE, Marchés online, etc.) et communiquent hebdomadairement auprès des EA ou des ESAT la liste des marchés ;

Exemple de veille réalisée par l'UNEA :

Organisme acheteur	Date de dépôt de la consultation	Année	Date limite de réponse	Heure Limite de Réponse	Objet du Marché	Catégorie de Services	Référence du BOAMP	Référence Marchés Online	Région	Montant du marché	Lots réservés
Ville de Paris	19/07/2014	2014	29/09/2014	16h	marché de services d'enlèvement, de reconditionnement, de recyclage et de stockage d'équipements informatiques et téléphoniques réformés,	7	14-110175	AO-1431-0429	IDF	Mini 302 k€ - Maxi 1209 k€	
Ville de Lyon	30/07/2014	2014	29/09/2014	12h	Envois de correspondances, de marchandises et produits annexes liés à l'activité du courrier, et remise de correspondances et de colis, à Lyon	4	14-116850	AO-1432-2781	Rhône-Alpes	de 800 € à 4 000 €	N°5
communauté urbaine de Lille	02/08/2014	2014	29/09/2014	12h	entretien de vêtements de travail et d'articles textiles, et location-entretien de vêtements de travail au profit de la Cie Urbaine à Lille	27	14-118704		Nord-Pas-de-Calais		N°2 et 3
Commune d'Erment	27/08/2014	2014	29/09/2014	12h	achat de produits d'entretien et accessoires de ménage pour la commune et le CCAS, à Erment	fournitures	14-128947	AO-1436-0698	IDF	maxi 3 k€	N°4
sca/jrfaf so	02/09/2014	2014	29/09/2014	16h	blanchissage d'articles d'habillement, de campement et de couchage au profit du centre d'entraînement de l'infanterie des tris opérationnels rattaché au gbofd de toulouse à La Cavallerie	27	14-131443	AO-1437-1073	Midi-Pyrénées		
calitom	04/09/2014	2014	29/09/2014	15h	achat et livraison de fournitures de bureau et consommables informatiques à Mornac	16	14-123841		Poitou-Charentes	6 k€	N°5
Ville de Montfort sur Meu	13/09/2014	2014	29/09/2014	16h	Entretien de bâtiments communaux.			AO-1438-3017	Bretagne		N°3, 4, 5
centre hospitalier esquiroi.	18/07/2014	2014	30/09/2014	12h	entretien et nettoyage des locaux administratifs et techniques pour le compte du Centre Hospitalier Esquiroi à Limoges	14	14-109941		Limousin		

- accompagnement de la démarche achat : par l'identification des secteurs d'activité pouvant faire l'objet de marchés réservés, *sourcing* des structures pouvant répondre à des besoins précis, aide à la création de réponses dédiées de la part des établissements, aide à la rédaction des marchés réservés, etc. ;
- formation/sensibilisation : afin de favoriser une démarche de qualité, les réseaux sont également en mesure de proposer des services de formation et de sensibilisation sur le recours aux ESAT et aux EA.
- assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) : les réseaux nationaux proposent ce type de prestation sur mesure (accompagnement, note de cadrage, *sourcing* analytique, etc.)

2.1.2.4. Principaux réseaux nationaux

- **Réseau Gesat** (www.reseau-gesat.com) / contact : Boris Duponchel (boris.duponchel@reseau-gesat.com) ;
- **Handeco-Pas@Pas** (www.handeco.org) / contact : Joseph Ramos (joseph.ramos@handeco.org) ;

- **UNEA** (www.unea.fr) / contact : Sébastien Citerne (sciterne@unea.fr) ;
- **Alliance Villes Emploi** (www.ville-emploi.asso.fr, où un annuaire vous permet d'identifier le facilitateur clause sociale de votre territoire et ses coordonnées) / contact : ave@ville-emploi.asso.fr).

2.2. Structuration des marchés du côté de l'acheteur public : élaborer une offre permettant l'intervention des ESAT et des EA

L'acheteur public identifie et anticipe ses propres besoins afin d'imaginer des solutions intégrant le secteur du travail protégé et adapté ; il identifie parmi ses familles d'achats celles pour lesquels le secteur du travail protégé et adapté est en capacité de répondre. Il s'appuie pour cela sur les différentes bases de données des ESAT/EA existantes et disponibles en ligne sur les sites des réseaux nationaux du handicap, réseaux qui peuvent également l'aider directement (cf. *supra*).

L'acheteur public s'assure que le cahier des charges est adapté aux spécificités statutaires, organisationnelles et techniques du secteur du travail protégé et adapté. Pour favoriser le recours au secteur du travail protégé et adapté, il peut être judicieux d'allotir les achats en fonction du volume, de la technicité et du périmètre géographique.

L'acheteur public indique de manière claire la procédure de passation dans laquelle le cahier des charges s'inscrit. Le cahier des charges est rédigé de manière claire et compréhensible. Il est identique à tous les prestataires mais prend en compte les spécificités du secteur du travail protégé et adapté afin de faciliter la réponse de celui-ci. Il est particulièrement recommandé de donner un délai de réponse raisonnable (environ 1 mois) et de mettre en place un système de dialogue technique dans la phase de consultation.

2.3. Faciliter l'élaboration des offres des ESAT et des EA

2.3.1. Le rôle des réseaux

2.3.1.1. *Les réseaux nationaux du handicap*

Les réseaux nationaux du handicap ont développé une aide à l'élaboration et à la rédaction des offres. Ils ont également développé des formations pour professionnaliser leurs adhérents (cf. également les développements du point 2.1. sur le *sourcing* notamment).

2.3.1.2. *Le réseau des facilitateurs*

Les facilitateurs des clauses sociales, salariés à 82% au sein des Maisons de l'Emploi et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), jouent par ailleurs un rôle important dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion dans la commande publique. L'Alliance Villes Emploi accompagne et appuie la mise en œuvre de l'offre de service élaborée par les facilitateurs des clauses sociales au sein des PLIE, des Maisons de l'Emploi et des collectivités territoriales. L'acheteur public peut notamment s'appuyer sur l'expertise des facilitateurs en ce qui concerne l'allotissement et la rédaction du cahier des charges. Les facilitateurs des clauses sociales ont un rôle de promotion des EA et des ESAT et favorisent la connaissance de leurs compétences et de leurs savoir-faire auprès des acheteurs.

2.3.2. Capacité de groupement des ESAT et des EA : l'exemple des groupements momentanés d'entreprises (GME)

Un groupement momentané d'entreprises (GME) est un accord privé entre entreprises qui leur permet de s'organiser pour réaliser un marché auquel elles n'auraient peut-être pas pu soumissionner si elles avaient été seules. Les entreprises sont dites cotraitantes, c'est-à-dire, qu'elles accèdent toutes en direct au marché et non en tant que sous-traitantes.

Le GME n'existe que pour la durée du marché ; il n'a pas de personnalité morale et chaque entreprise membre dispose de la qualité de cocontractante du maître d'ouvrage. Il s'organise dans le cadre de la liberté contractuelle et n'obéit à aucune réglementation spécifique quant à sa constitution et son fonctionnement.

Chaque membre est individuellement lié au client et est cotitulaire du marché (même s'il n'existe qu'un seul document contractuel, tous les prestataires doivent en être signataires).

Chaque membre est pleinement responsable de l'exécution de sa prestation vis-à-vis du client, quelle que soit la forme du groupement. Ce n'est qu'en cas de défaillance de l'un d'entre eux, que la forme du groupement choisie aura une incidence directe sur le niveau de responsabilité encourue. L'un des prestataires doit être désigné comme mandataire pour les représenter auprès du client.

Il existe deux formes de GME : le groupement conjoint où chaque entreprise est responsable des prestations qu'elle doit réaliser, et seulement de ses prestations, et le groupement solidaire où toutes les entreprises sont liées solidairement vis-à-vis du client, pour le tout, de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations attribuées à l'une d'entre elles. Le GME peut regrouper des entreprises classiques, des EA ou des ESAT.

2.3.3. Question de la sous-traitance et de la cotraitance (dans des marchés classiques ou des marchés réservés)

L'article 15 du CMP en organisant une restriction de concurrence pour la réponse à un appel d'offre public restreint logiquement les possibilités de sous-traitance dans le cadre des marchés réservés. Il est possible pour un prestataire de sous-traiter une prestation à condition que le sous-traitant ait lui aussi le statut d'ESAT ou d'EA. Il ne lui est par contre pas possible de sous-traiter à une entreprise ordinaire.

Favoriser la cotraitance ou la sous-traitance est également un moyen de développer les achats auprès du secteur du travail protégé et adapté en dehors de la procédure du marché réservé. Ce levier peut être pertinent lorsque les structures identifiées ne sont pas en capacité de répondre à la demande dans sa globalité ou lorsqu'il existe des freins de la part du prescripteur. Les entreprises sollicitent, d'ailleurs, de plus en plus le secteur du travail protégé et adapté pour répondre à des marchés publics en cotraitance.

A noter qu'en raison du lien direct qui doit exister entre l'acheteur et le prestataire du secteur du travail protégé et adapté, seule la cotraitance permet à l'acheteur de récupérer les UB, contrairement à la sous-traitance.

3. Le cadre juridique

3.1. Définition des organismes concernés : ESAT et EA

3.1.1. ESAT (articles L 344-1 à L 344-7 du CASF)

Les ESAT sont des établissements médico-sociaux et éducatifs qui ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des adultes handicapés. Ils accueillent des personnes dont les capacités de travail ne leur permettent pas de travailler dans une entreprise ordinaire ou adaptée ou d'exercer une activité professionnelle indépendante. Pour être accueillie en ESAT, une personne handicapée doit remplir des conditions spécifiques.

Conditions d'âge

Pour être accueillie en ESAT, une personne handicapée doit avoir au moins 20 ans. Cependant, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) peut exceptionnellement décider d'une orientation dès l'âge de 16 ans.

Conditions liées au handicap

C'est la CDAPH qui décide de l'orientation d'une personne en ESAT. Pour cela, elle doit remplir une des deux conditions suivantes : avoir une capacité de travail inférieure à 1/3 de la capacité de gain ou de travail d'une personne valide ou avoir besoin d'un ou plusieurs soutiens médicaux, éducatifs, sociaux ou psychologiques.

Le travail proposé en ESAT est adapté aux capacités et aux potentiels des personnes et se caractérise par des tâches relativement simples, plutôt répétitives et avec un fort taux d'encadrement. On trouve ainsi de nombreux ESAT s'inscrivant dans des activités d'espaces verts, de nettoyage, de blanchisseries ou de conditionnement pour la distribution.

Le travailleur handicapé intégré à un ESAT n'a pas le statut d'employé salarié. Toutefois, il est assuré social pour les risques autres que le chômage et cotise à ce titre sur ses rémunérations. Certaines règles du droit

du travail, concernant la santé, l'hygiène et la sécurité s'appliquent aux ESAT. Par ailleurs, l'orientation dans un ESAT vaut reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

Les ESAT sont financés au titre de l'aide sociale de l'Etat, sous la forme d'une dotation globale annuelle, pour ce qui concerne les frais de fonctionnement. Par ailleurs, les ESAT disposent d'un budget constitué par les revenus de l'activité économique des ateliers de production de biens et de services.

3.1.2. EA (articles L. 5213-13 à L. 5213-19, R. 5213-62 à R. 5213-76 et D. 5213-77 à D. 5213-86 du code du travail)

Les EA constituent une composante essentielle de la politique de l'emploi en direction des personnes en situation de handicap.²

Depuis la loi n°2005-102 du 11 février 2005, qui a transformé l'atelier protégé en EA, ces entreprises sont des acteurs économiques à part entière du secteur marchand concurrentiel, tout en ayant une mission sociale : l'emploi d'au moins 80 % de travailleurs handicapés. Elles permettent aux personnes orientées vers le travail en milieu ordinaire par la CDAPH d'exercer une activité professionnelle dans des conditions de travail adaptées à leurs possibilités. Grâce à un accompagnement spécifique, les EA favorisent la réalisation des projets professionnels de leurs salariés en valorisant les compétences, la promotion et la mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises. Ces travailleurs handicapés ont un statut de salarié de droit commun et bénéficient de l'application de l'intégralité de la législation sociale et des conventions collectives, au même titre que tout salarié. Si le travailleur handicapé est un salarié de droit commun, l'entreprise doit quant à elle répondre à certaines conditions lui permettant de bénéficier d'aides spécifiques. Ainsi doit-elle conclure un contrat d'objectif triennal avec l'Etat retraçant ses engagements au-delà de son obligation d'employer au moins 80% de travailleurs handicapés.

3.2. **Procédures susceptibles de faciliter l'accès des ESAT et des EA à la commande publique**

Le type de procédure le plus adapté pour faciliter l'accès des ESAT et des EA à la commande publique est le marché réservé prévu à l'**article 15 du CMP**. Cependant, il existe d'autres possibilités pour une EA ou un ESAT de travailler pour le secteur public.

La clause sociale d'exécution de l'**article 14 du CMP** est une clause qui permet d'imposer aux entreprises soumissionnaires de s'engager notamment à consacrer une part du marché, sous forme d'heures de travail, à la réalisation d'une action d'insertion professionnelle pour les publics éloignés de l'emploi, ce qui inclut les personnes handicapées. Il est donc possible de répondre à la commande publique en remplissant les exigences d'une clause sociale d'exécution. Dans ce cas, l'acheteur public exige qu'un pourcentage d'heures de travail soit réalisé par des personnes considérées comme éloignées de l'emploi. Les personnes handicapées font partie de cette catégorie et peuvent être associées à la réalisation des obligations issues de cette clause : les entreprises du secteur adapté peuvent utiliser la cotraitance ou la sous-traitance avec une entreprise classique et ainsi répondre en groupement au marché ou bien, les personnes handicapées peuvent être détachées d'une EA ou d'un ESAT pour être embauchées par l'entreprise titulaire du marché.

L'**article 53-IV du CMP** prévoit enfin un droit de préférence dans l'attribution des marchés. Celui-ci s'exerce à égalité de prix ou à équivalence d'offres à l'offre par des entreprises adaptées, notamment.

4. **Exécution et suivi des marchés**

Les modalités de suivi de l'exécution du marché sont les mêmes que celles d'un marché classique. Cela implique un suivi régulier (bilan acheteur/fournisseur, par exemple), pouvant parfois être plus important au démarrage du contrat. A la fin de chaque année civile, les entreprises du secteur du travail protégé et adapté fournissent les justificatifs d'équivalences d'emplois relatives aux commandes de chaque acheteur public qui les ajoutera au dossier de déclaration des taxes de l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) et du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Dans ce dernier cas, le justificatif est la facture.

² Les EA recouvrent notamment les centres de distribution de travail à domicile (CDTD).

Par ailleurs, l'Alliance Villes Emploi évalue qualitativement et quantitativement l'évolution de la mise en œuvre des clauses sociales, au sens des articles 14 et 53 du CMP, dans les marchés publics avec notamment la publication annuelle d'une consolidation nationale sur ce sujet. Un logiciel commun, « ABC CLAUSE », a été créé spécifiquement pour permettre la capitalisation de l'ensemble des heures de travail réalisées. L'animation nationale et ses déclinaisons régionales permettent, par ailleurs, d'identifier les bonnes pratiques et de les partager.

5. Exemples d'expériences réussies

Offre de collecte et traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) adressée au secteur adapté par l'UGAP : En 2009, l'UGAP en collaboration avec le service des achats de l'Etat (SAE) a développé une offre durable de collecte et traitement des DEEE adressée au secteur adapté. Afin de proposer une offre disponible sur tout le territoire, il a fallu pallier le morcellement des structures. En rencontrant très en amont de la procédure les réseaux de structures adaptées (UNEA, Réseau Gesat, etc.), l'acheteur en charge du dossier a pu échanger avec eux sur cette problématique. Ainsi, un appel d'offres a été divisé en 10 lots régionaux, les prestations concernant uniquement les DEEE de catégorie 3 (équipements informatiques et de télécommunications). Les réseaux de structures adaptées ont sollicité et soutenu leurs adhérents pour la réponse à cet appel d'offres. Aussi, il n'y a pas eu de lot infructueux sur cette procédure passée selon l'article 15 du CMP, avec une moyenne de trois candidatures par lot lors de la première procédure. Cette offre a été renouvelée en début d'année 2012, avec les mêmes exigences. Les marchés issus de l'appel d'offres exécuté de 2010 à 2012 ont fourni une activité non négligeable aux filières DEEE des entreprises adaptées : 45 emplois maintenus et 16 emplois en collectant plus de 1 500 tonnes de DEEE. Le but est de garantir aux entreprises adaptées un certain tonnage et de la visibilité pour les quelques années à venir. Depuis 2009, les clients de l'UGAP peuvent bénéficier très simplement de ces prestations de collecte et de traitement des DEEE en ayant recours au secteur adapté. En 2010 ce marché a reçu le « Trophée des Achats ».

Retour d'expérience de l'EA Cèdre, membre du réseau ELISE : collecte, tri et recyclage des papiers et autres déchets valorisables : En 2012, Cèdre a été contacté par le Ministère de Culture et de la Communication (MCC) via son assistance à maîtrise d'ouvrage, l'association Handeco, pour appréhender le lancement d'un appel d'offre portant sur le recyclage des papiers et la destruction des archives confidentielles du Ministère. Le MCC était en pleine réflexion pour savoir si ce marché pouvait être confié à des structures de type EA ou ESAT du fait de l'importance du marché et de la spécificité des documents confidentiels à traiter. Dans cette phase de *sourcing*, il s'agissait de savoir si plusieurs entités avaient la capacité de répondre en terme humain et matériel au marché. Cette phase de découverte est allée jusqu'à la visite des installations des EA et des ESAT en capacité de répondre, afin de vérifier les processus employés, etc. En septembre 2013, Cèdre a remporté le marché du MCC. En un an d'exploitation, les gains pour le MCC ont été réels : renforcement de la politique RSE (volet écologique et social), gain économique, car le marché a permis en collaboration avec l'entreprise de propreté d'optimiser la gestion des déchets, et finalement le MCC a renforcé ses positions en matière de handicap.

Retour d'expérience sur la fabrication du « Bleuets de France » pour l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerres : En 2014, dans le cadre des célébrations du centenaire de la Première Guerre Mondiale, l'ONACVG a souhaité relocaliser la fabrication du « Bleuets de France ». Les premiers échanges entre l'ONACVG et le Réseau Gesat ont fait émerger la possibilité d'une fabrication par les ESAT et les EA tout en conservant un coût similaire à la fabrication antérieure réalisée en Asie. Pour remplir ce marché d'un million de pièces sur 4 ans à fort enjeux stratégiques, la vente des « bleuets » assure les rentrées financières de l'Œuvre Nationale du Bleuets de France, ce sont 4 établissements qui se sont regroupés au sein d'un GME (Groupement Momentané d'Entreprises) afin de répondre à l'ensemble des lots (Imprimerie, plasturgie et assemblage). Ce sont ces « fleurs du souvenir » qui ont pu être aperçues lors des différentes commémorations du 11 novembre 2014 et qui seront portées lors de l'ensemble des commémorations à venir jusqu'en 2018.

Mise en relation par le ministère de la défense : Le ministère de la défense organise en partenariat avec les CCI des rencontres en régions de ses acheteurs avec les PME. Les EA et les ESAT sont invités personnellement grâce au ministère et au réseau Handeco-Pas-@-Pas. Lors de ces rencontres, les acheteurs présentent leurs domaines d'achats et les procédures d'appel d'offres (notamment la plate-forme des achats de l'Etat). Ces rencontres permettent aux EA et ESAT d'avoir un premier contact avec le ministère et de faire connaître leur entreprise ou établissement.