



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le **16 MARS 2022**

Nos références : MEFI-D22-03347
N° NOR : CCPC2208230C

Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les préfets de région
et de département

Objet : Engagements de l'État pour favoriser, par l'achat public, un emploi de qualité et responsable dans les filières de la propreté et de la sécurité privée.

La crise sanitaire a mis en lumière certaines professions essentielles au fonctionnement de notre économie et de nos services publics ainsi que la nécessité de mieux valoriser et d'améliorer la qualité des métiers qui ont permis la continuité de la vie de la Nation. **C'est notamment le cas des filières de la propreté et de la sécurité privée qui sont majoritairement mobilisées, pour les besoins de l'État, par la passation de marchés publics.**

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience », consacre la responsabilité sociale et environnementale des acheteurs publics. L'article L.3-1 du code de la commande publique dispose que « *La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code* ».

Il est ainsi recommandé aux acheteurs de faire preuve d'une particulière vigilance quant à la **qualité sociale et environnementale attendue des prestations et dans l'attribution des marchés**. Si la bonne utilisation des deniers publics est un impératif, les acheteurs publics doivent aussi, lorsqu'ils définissent les caractéristiques des prestations et les conditions d'attribution des marchés, prendre en compte leur impact sur les conditions de travail dans la mesure où ces dernières sont liées au niveau de la rémunération des prestataires.

1/7

Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les préfets de
région et de département



139 rue de Bercy – 75572 Paris
Cedex 12

L'ensemble du secteur public est tenu à un **devoir d'exemplarité** lorsqu'il a recours, pour ses propres besoins, aux services d'entreprises de ces secteurs de la propreté et de la sécurité privée. **Le choix de critères qualitatifs, complémentaires à celui du prix, est en cela un levier puissant pour tirer vers le haut les conditions de travail des salariés des entreprises prestataires.**

En effet, **les acheteurs publics peuvent prendre en compte des considérations relatives au domaine social et à l'emploi dans la mesure où :**

- ils sont liés à l'objet du marché et nécessaires à la satisfaction du besoin ;
- ils n'ajoutent pas d'obligations générales à une entreprise en plus de celles prévues par le code du travail, par les conventions collectives et par les accords de branche, de groupe ou d'entreprise.

La présente circulaire s'adresse à l'ensemble des acheteurs des services de l'État (administrations centrales, services à compétence nationale, juridictions, services déconcentrés) et de ses établissements publics. Elle formule six préconisations et rappelle les bonnes pratiques applicables en matière d'achat public. Elle vise à être un outil à destination des acheteurs publics dans la mise en œuvre quotidienne de leur travail, au bénéfice des deux secteurs désignés et au-delà.

Préconisation n° 1 : approfondir la connaissance par les acheteurs du tissu économique auquel ils s'adressent.

Pour que la commande publique constitue une opportunité pour l'ensemble des parties, il est important **d'identifier les freins** empêchant les entreprises de concourir aux consultations de marché. La connaissance du tissu économique est donc fondamentale. Elle permet de mieux calibrer les besoins et les capacités des entreprises à y répondre.

Dans le cadre de son sourcing, l'acheteur peut ainsi faire appel à l'expertise des associations et des fédérations professionnelles. Par exemple, ces dernières peuvent être consultées en amont des procédures d'achat, le cas échéant en amont d'un montant financier considéré comme significatif par l'acheteur. Elles peuvent aussi apporter à l'acheteur public les éléments lui permettant d'appréhender les capacités des entreprises à prendre en compte dans l'expression de son besoin. L'acheteur pourra également s'appuyer dans le cadre de son sourcing sur la plateforme du Marché de l'inclusion qui recense l'ensemble des prestataires inclusifs (insertion, handicap...) sur le territoire.

Le recours plus systématique à la mutualisation des achats à l'échelle régionale contribue également à la pérennisation d'un réseau d'acheteurs spécialisés, favorise les synergies et enrichit les retours d'expérience sur les meilleures pratiques pour l'accès des entreprises à la commande publique. Chaque acheteur est invité à recourir aux **achats mutualisés** lorsque cela est possible. En l'espèce, les plateformes régionales d'achat en charge des marchés interministériels de l'État sont un relais utile au sein de chaque territoire.

Préconisation n° 2 : équilibrer les conditions contractuelles des marchés (prix, qualité, délai) au regard des exigences de qualité sociale et environnementale.

Il est fortement recommandé de privilégier la qualité de service pour l'attribution des marchés. En fonction du besoin et du contexte de l'achat, viser une valorisation des moyens humains, moyens techniques ou conditions d'exercice de la prestation notamment, dans une valeur technique de l'offre au moins égale à 50 % dans la pondération des critères de choix des offres.

Si des critères sociaux ou environnementaux sont mobilisés, il est recommandé d'en faire des critères de choix des offres séparés de la valeur technique et pondérés chacun à un minimum de 10 % de la note totale d'attribution du marché, pour efficacement valoriser les offres des candidats les mieux-disantes sur les plans social et environnemental.

Préconisation n° 3 : promouvoir plus systématiquement le recours à certaines méthodes d'achat pour mieux accompagner les petites et moyennes entreprises (PME).

Il est recommandé de mieux faire connaître aux PME la possibilité de se constituer au sein d'un Groupement momentané d'entreprise (GME). Il s'agit d'un accord entre entreprises permettant d'élaborer une **offre commune** en réponse à un marché public. Par ce biais les PME peuvent notamment répondre à un besoin qui dépasserait de prime abord leurs capacités de production.

Chaque acheteur doit veiller à réduire les **délais de paiement** afin d'alléger la trésorerie des entreprises, en particulier des PME. Cette action doit être menée par les acheteurs en lien avec les ordonnateurs et les comptables publics.

Préconisation n° 4 : renforcer l'objectif de performance sociale dans les marchés.

Cet objectif passe par une attention accrue dans la rédaction des **documents de la consultation** qui sont l'ensemble des documents fournis par l'acheteur ou auxquels il se réfère afin de définir son besoin et de décrire les modalités de la procédure de passation du marché :

▪ **En matière de travail dissimulé :**

- si l'entreprise est établie en France, exiger à la notification du marché puis tous les 6 mois l'attestation de vigilance URSSAF du titulaire¹. Lorsque l'immatriculation du cocontractant au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers est obligatoire ou lorsqu'il s'agit d'une profession réglementée, les acheteurs exigeront un document² attestant de cette immatriculation ;
- si l'entreprise est établie à l'étranger, exiger à la notification du marché puis tous les 6 mois un document mentionnant son numéro individuel d'identification attribué en application de l'article 286 ter du code général des impôts. Si elle n'est pas tenue d'en avoir un, exiger un document mentionnant son identité et son adresse ou, le cas échéant, les coordonnées de son représentant fiscal ponctuel en France, un document attestant de la régularité de sa situation sociale, ainsi que, lorsque l'immatriculation de l'entreprise à un registre professionnel est obligatoire dans son pays d'établissement ou de domiciliation, un document attestant de cette immatriculation³.

- **En matière de prévention de l'emploi de personnel étranger** sans autorisation de travail, exiger à la notification du marché puis tous les 6 mois la liste nominative des salariés étrangers soumis à l'autorisation de travail prévue à l'article L.5221-2 du code du travail et affectés à la réalisation des prestations objet du marché. Cette liste, établie à partir du registre du personnel, précise pour chaque salarié sa date d'embauche, sa nationalité ainsi que le type et le numéro d'ordre du titre valant autorisation de travail⁴.

¹ Article L. 243-15 du code de la Sécurité sociale

² La liste des documents pouvant justifier de cette immatriculation est précisée à l'article D. 8222-5 du code du travail

³ La liste des documents traduits en français pouvant justifier de ces informations est précisée à l'article D. 8222-7 du code du travail

⁴ Article D. 8254-2 du code du travail

- Intégrer, lorsque cela est possible, **une clause sociale d'insertion** au bénéfice des publics éloignés de l'emploi et prévoir, le cas échéant, un critère d'attribution sur la qualité de l'action d'insertion (formation des publics, qualité de l'encadrement, tutorat)⁵ Vous pourrez prendre l'attache des facilitateurs de clauses sociales en tant que de besoin pour apporter un appui à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution de ces clauses sociales.

L'importance de l'amplitude journalière de travail et la multiplication des interruptions d'activité au cours d'une même journée sont des problématiques récurrentes du secteur de la propreté. Afin de promouvoir des conditions de travail décentes dans ce secteur, les marchés de l'État **développent le recours aux prestations réalisées en journée et en continu**, définies par :

- des temps de travail continus (par exemple 6 heures en continu sur un site ou plusieurs sites de proximité au lieu de 3 heures le matin et 3 heures le soir) ;
- une prestation réalisée au moins partiellement en présence des occupants des bureaux, pour limiter les horaires décalés tôt le matin ou tard le soir.

Cet engagement a été formalisé par la circulaire n° 5688/SG du Premier ministre dès 2013. Il doit être réaffirmé par les leviers suivants :

- lors du renouvellement des marchés, maintien du travail en journée et en continu pour les sites qui en bénéficient et conduite systématique d'une étude de faisabilité pour les autres sites dans l'année suivant l'attribution du marché⁶ ;
- définir, dans le cahier des charges, le travail en journée et en continu, ce qui nécessite d'apporter des précisions sur les plages horaires d'intervention, de limiter le fractionnement et, le cas échéant, de prendre en compte des temps de transport entre les sites ;
- l'acheteur peut apporter des précisions d'obligation au cahier des charges voire mobiliser un critère d'attribution du marché portant sur des volumes horaires à réaliser dans une tranche horaire plus resserrée (exemple : 100 % des heures sont réalisées entre 8 h et 18 h et 30 % des heures sont réalisées entre 9 h et 12 h) ;
- recours privilégié aux marchés mutualisés qui ont déjà pris en compte cette dimension du travail en journée et en continu.

⁵ Cette action d'insertion s'applique aux nouveaux recrutements effectués par les titulaires et dédiés à l'exécution du marché. Elle ne s'applique pas aux effectifs concernés par la clause de reprise du personnel définie par la convention collective du secteur

⁶ Toute étude de faisabilité susceptible de modifier les prestations en cours d'exécution du marché doit être conforme aux dispositions des articles L. 2194-1 et suivants et R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique.

L'emploi de personnels féminins est insuffisamment représenté sur les fonctions d'encadrement de proximité en particulier dans le secteur de la propreté. Alors que les agents de service sont à 73 % des femmes, ces dernières ne représentent plus que 49 % des chefs d'équipe et 37 % des postes de maîtrise d'exploitation⁷, le taux de féminisation diminuant par ailleurs avec la progression des échelons au sein d'un même cadre d'emploi⁸. En conséquence, il est recommandé que **100 % des marchés de l'État intègrent, sur toute leur durée d'exécution, sous réserve des capacités du marché du travail et à compétences et profils équivalents, un plan de progrès sur le taux d'encadrement féminin de proximité**. Cette obligation cible exclusivement les personnels affectés à la réalisation des prestations objet du marché⁹.

Le plan de progrès ne comporte pas nécessairement d'objectifs chiffrés. Il est élaboré par le titulaire qui s'engage à le déployer durant l'exécution du marché. Un bilan des actions mises en œuvre sera communiqué par le titulaire à l'acheteur selon des échéances définies ou à échéance du marché.

Dans le secteur de la propreté, plus de 50 % des salariés sont non diplômés et 30 % d'entre eux sont issus d'une formation niveau CAP/BEP¹⁰. La formation continue représente l'un des enjeux prioritaires des marchés de l'État qui devront donc intégrer l'obligation, pour les titulaires, de prévoir des plans de formation. En conséquence, il est recommandé que **100 % des marchés présentent, sur toute leur durée d'exécution, une obligation de formation** des personnels affectés à la réalisation des prestations. Les formations doivent porter sur au moins une des thématiques suivantes :

- accès aux certificats de qualification professionnelle ;
- lutte contre l'illettrisme et accès aux connaissances et compétences de base ;
- prévention des risques professionnels.

Ces obligations peuvent être assorties d'un critère d'attribution du marché prenant en compte le nombre de formations qualifiantes suivies par les salariés et/ou sur la proportion des publics cibles bénéficiaires des formations.

Lorsqu'il existe une **obligation conventionnelle de reprise du personnel** en cas de changement de titulaire du marché, en particulier à l'occasion du renouvellement du marché (comme c'est le cas dans les secteurs de la propreté et de la sécurité), il convient de mentionner dans le cahier des charges la liste anonymisée des agents transférables incluant le détail de leur ancienneté, leur qualification, leur rémunération primes comprises ainsi que les formations professionnelles suivies les deux dernières années.

Enfin, il convient impérativement de demander aux entreprises de définir dans leur mémoire technique les moyens mis à disposition pour s'assurer des bonnes conditions de mise en œuvre de la prestation, de son organisation technique et de son suivi, du respect des conditions de travail des salariés et du suivi de l'exécution de l'ensemble des aspects sociaux et environnementaux attendus.

⁷ Source : enquête de Branche, 2017.

⁸ Au sein des chefs d'équipe, les femmes représentent 54 % du niveau CE1, 39 % du niveau CE2 et 38 % du niveau CE3 quand pour la maîtrise d'exploitation, elles sont respectivement 47 % et 28 % à atteindre les niveaux MP1 et MP3 qui comportent de l'encadrement opérationnel.

⁹ L'attention de l'acheteur est attirée sur la nécessité de cibler les personnels directement affectés aux prestations objet du marché. En aucun cas, l'acheteur n'est fondé à s'intéresser à la politique générale de l'entreprise.

¹⁰ Source : INSEE, Enquête emploi 2017

Préconisation n° 5 : renforcer l'objectif environnemental dans les marchés.

En matière de performance environnementale, les acheteurs publics appliquent systématiquement les orientations suivantes :

- prévoir un critère d'attribution du marché portant sur la labellisation « Ecolabel européen - Services de nettoyage intérieur » des entreprises ou équivalent ;
- recourir exclusivement à des produits d'entretien et des consommables écoresponsables et ecolabellisés dont l'innocuité sur la santé des personnels et des occupants est garantie (produits d'hygiène et de nettoyage, sacs poubelles, papier hygiénique, savon, chiffons) ;
- imposer aux titulaires le respect des consignes de tri mises en œuvre sur les sites ;
- imposer aux titulaires la formation des personnels de ménage aux consignes de tri et aux écogestes.

Il convient, en outre, de mettre en œuvre les dispositions prévues par le code de la commande publique en cas de suspicion d'offre anormalement basse¹¹, notamment en exigeant le cas échéant des explications sur les techniques de prestation et les équipements et produits utilisés, les ratios de productivité, et en s'assurant du respect des minima sociaux des agents.

Préconisation n° 6 : le respect dans le temps des attentes sociales et environnementales passe par un suivi régulier de l'exécution des marchés.

Les acheteurs doivent procéder aux **contrôles qualité** nécessaires qui ont été définis à échéances régulières dans le marché. Ces contrôles doivent permettre de faire respecter la mise en œuvre de l'ensemble des clauses techniques, environnementales et sociales prévues, afin de faire corriger les défauts et/ou les dérives de mise en œuvre. Le cas échéant, procéder à l'application de pénalités prévues au contrat en cas d'anomalies contradictoirement constatées.

L'acheteur doit **alerter les autorités** compétentes lorsqu'il a connaissance d'un manquement à la réglementation du travail. Il est tenu, en cas d'information par un agent de contrôle ou par un syndicat ou une association professionnelle ou une institution représentative du personnel :

- en matière de travail dissimulé, d'enjoindre le titulaire du marché de faire cesser cette situation. À défaut, il est tenu solidairement avec son cocontractant au paiement des impôts, taxes, cotisations, rémunérations et charges¹² ;
- en matière d'emploi d'étranger sans autorisation de travail, d'enjoindre le titulaire du marché de faire cesser cette situation. À défaut, il est tenu solidairement au paiement des rémunérations et charges, contributions et frais¹³.

¹¹ Offre « dont le prix nuirait à la concurrence loyale entre les candidats et qui, si elle était retenue, risquerait de mettre en péril la bonne exécution du marché public ou de conduire à la conclusion d'avenants en cours de marché public » (source : Fiche DAJ. OAB avril 2019) articles R. 2152-3 à R. 2152-5 du CCP

¹² Article L. 8222-5 du code du travail


¹³ Article L. 8254-2-1 du code du travail

Il est tenu, en cas d'information par un agent de contrôle :

- en matière d'application de la législation du travail, d'enjoindre le titulaire du marché de faire cesser cette situation. En l'absence de réponse écrite de son sous-traitant, il informe l'agent de contrôle. En cas de manquement à son obligation d'injonction ou d'information, l'acheteur est passible d'une amende de 5^{ème} classe conformément à l'article R. 8282-1 du code du travail ;
- en matière d'hébergement des salariés, d'obliger le titulaire de faire cesser toute situation d'hébergement indigne des travailleurs. À défaut de régularisation de la situation, il prendra à sa charge l'hébergement collectif des salariés concernés.

Je vous prie de veiller à la bonne mise en œuvre de ces préconisations dans les administrations et établissements placés sous votre autorité.


Le secrétariat général du Gouvernement, la direction des achats de l'État, le Ministère du Travail de l'Emploi et de l'Insertion et le Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques sont chargés de l'exécution de la présente circulaire, qui s'applique à compter du 21 mars 2022.



Elisabeth BORNE
Ministre du Travail, de l'Emploi
et de l'Insertion



Amélie de MONTCHALIN
Ministre de la Transformation
et de la Fonction publiques



Olivier DUSSOPT
Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie,
des Finances et de la Relance,
chargé des Comptes publics.