Mise en œuvre des clauses sociales : de la réflexion à la pratique

Mémento à l'attention des donneurs d'ordres et de leurs services



Ouvrage collectif sous la direction de :

Michel DELARBRE, Directeur régional des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi de Rhône Alpes Janvier 2013

DIRECCTE Rhône-Alpes

Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi



SOMMAIRE

Avant-propos	
de Jean-François CARENCO, préfet de la région Rhône-Alpes,	
Préfet du Rhône, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranéepo	ige 4
Introduction	
de Michel DELARBRE, Directeur de la DIRECCTE Rhône-Alpespc	ige 6
Chapitre 1:	
Le cadre juridique des clauses d'insertion socialepo	nge 8
1.1 L'apparition des clauses sociales dans la réglementation des marchés publics1.2 Le cadre juridique actuel des clauses sociales	
1.3 Les actes d'engagement pour l'emploi et l'insertion en Rhône Alpes	
Chapitre 2:	
Lever les freins ! Questions / Réponses sur :	je 11
2.1 La définition d'une clause sociale dans un marché public	
2.2 L'insertion par l'Activité Economique et ses publics	
2.3 La clause sociale du côté de l'entreprise	
Chapitre 3:	
La mise en œuvre des clauses sociales, de la réflexion au choix des articles:pag	je 16
3.1 La phase consultation : définition et dimensionnement d'une clause sociale	
3.2 La phase exécution : les modalités de suivi de la clause sociale	
3.3 Les différents articles du Code des Marchés Publics et leur utilisation	

Chapitre 4:
L'offre d'Insertion par l'Activité Economique
4.1 Le contexte et l'historique de l'Insertion par l'Activité Economique
4.2 Le cadre juridique actuel de l'Insertion par l'Activité Economique
4.3 Les pratiques et les acteurs de l'Insertion par l'Activité Economique
et les autres structures spécifiques
Chapitre 5:
Les bénéfices de l'Insertion par l'Activité Economique
5.1 Le pilier environnement
5.2 Le pilier économique
5.3 Le pilier social
Chapitre 6:
Les ressources
6.1 L'information et l'accompagnement
6.2 Les acteurs du Service Public de l'Emploi
Table des principaux sigles page 37
Remerciements page 39



AVANT-PROPOS

Avant-propos de Jean-François CARENCO,

Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée

e Gouvernement et les acteurs publics ont le souci constant d'intervenir pour lutter contre le chômage et pour faciliter l'accès ou le retour à un emploi durable.

A ce titre, les marchés publics sont un levier efficace et tout particulièrement contre le chômage des personnes en grande précarité. La commande publique représente une part significative dans l'économie nationale, de l'ordre de 67 milliards d'Euros en 2010, soit environ 3% du PIB national. Cette importance justifie l'intérêt d'y mener des politiques fortes et volontaristes en matière d'emploi, l'un des piliers du développement durable.

Pour sensibiliser à cette politique prioritaire, mon prédécesseur, en tant que préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée a souhaité que l'ensemble du partenariat du contrat de projet interrégional Plan Rhône puisse s'engager dans cette démarche. Pour concrétiser cette volonté commune, il a signé le 12 octobre 2010 un Engagement pour l'emploi et l'insertion. Ce cadre partenarial apparaît d'autant plus approprié que le Plan Rhône s'inscrit dans la stratégie de développement durable préconisée dans l'Union Européenne et en France, laquelle stipule que la requalification des espaces s'accompagne d'une requalification des territoires sur le plan économique ainsi que de la requalification des hommes.

C'est dans ce même esprit que j'ai signé moi-même, le 14 décembre 2011, l'Engagement pour l'emploi et l'insertion en Rhône-Alpes, charte proposée aux élus, aux bailleurs sociaux du département du Rhône et à des partenaires régionaux. Cette charte affiche

le volontarisme des maîtres d'ouvrage publics et envoie un signe fort aux acteurs écono-

miques et aux personnes éloignées de l'emploi.

Pour contribuer à sa mise en œuvre, la DIRECCTE Rhône-Alpes a, pour sa part, développé

une offre de services à la disposition des maîtres d'ouvrage de la région Rhône-Alpes et

des partenaires du Plan Rhône. Celle-ci a déjà permis de sensibiliser un certain nombre

de décideurs avec notamment des journées de formation mais aussi des mises en œuvre

concrètes de clauses sociales au travers d'un appui technique à la rédaction de ces

clauses dans des marchés de travaux et de services. Ces actions ont apporté des réponses

à de nombreuses questions.

Au-delà de cette offre de services développée en propre, la DIRECCTE et ses unités

territoriales financent de nombreuses actions destinées à favoriser le développement des

clauses d'insertion sur les territoires rhônalpins : poste de facilitateurs au sein de maisons

de l'emploi ou de PLIE, travaux de synthèse statistique relatifs à la mise en œuvre des

clauses, mise en place d'instances de concertation entre donneurs d'ordres en liaison

avec le service public de l'emploi ... ».

Dès lors l'intérêt d'un mémento est très vite apparu. Ce mémento est aujourd'hui entre vos

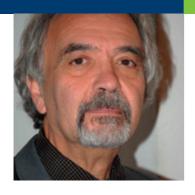
mains. Je vous propose d'en prendre connaissance et je formule le souhait qu'il puisse

contribuer à favoriser la mise en œuvre des clauses sociales sur vos territoires.

La lutte pour l'emploi nous concerne tous.

Jean-François CARENCO

Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône



INTRODUCTION

Introduction de Michel DELARBRE,

Directeur régional des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi de Rhône-Alpes

des clauses sociales dans la commande publique.

Si les grandes agglomérations, les établissements publics les plus importants, certaines

'ai le plaisir de vous convier à la découverte de ce mémento pour la mise en œuvre

Si les grandes agglomérations, les établissements publics les plus importants, certaines grandes entreprises, se sont déjà dotés des connaissances et des compétences pour effectuer ou répondre à des marchés publics comportant des clauses d'insertion, il n'en demeure pas moins vraisemblable qu'une grande partie des donneurs d'ordres et de leurs services a besoin d'être mieux informée. Ce mémento leur est donc plus particulièrement destiné.

Son objectif est de répondre au mieux à leurs interrogations et de lever les freins éventuels pour faciliter le recours à ces clauses sociales du Code des Marchés Publics. A cet égard, de nombreuses publications, notamment juridiques, très pertinentes sont à la disposition des responsables de la commande publique. Il m'a donc paru plus opérant d'élaborer un mémento tourné vers l'opérationnel, afin de contribuer à aider les maîtres d'ouvrage public et leurs services à passer de la réflexion à la mise en œuvre.

Le mémento commence ainsi par présenter les grands textes relatifs aux clauses d'insertion sociales dans les marchés publics en faisant juste ressortir les points essentiels. Il s'attache ensuite à répondre à une série d'interrogations régulièrement exprimées par les donneurs

d'ordres et les entreprises. Ces freins ont été repérés notamment dans le cadre d'expérimentations de l'offre de services de la DIRECCTE. Certains sont effectifs, y compris ceux portant sur les modalités de réponse des structures d'insertion par l'activité économique à un marché public, leurs compétences techniques et professionnelles. D'autres sont cependant plus de l'ordre de la méconnaissance ou de la représentation. Le mémento s'attache à les déchiffrer et à y apporter une réponse.

Le chapitre suivant porte logiquement sur la mise en œuvre pratique des clauses sociales, en essayant d'apporter des éléments techniques et méthodologiques pour élaborer un marché jusqu'au suivi de la bonne exécution des clauses sociales. Il détaille aussi les différentes modalités d'utilisation des clauses sociales que peut mettre en œuvre un maître d'ouvrage.

Après cela le mémento présente le secteur de l'insertion par l'activité économique. Celui-ci n'est pas forcément connu, alors même que son identification est nécessaire pour pouvoir rédiger un marché. En effet, certaines structures d'insertion sont déjà orientées vers la commande publique. Il est donc utile pour le maître d'ouvrage de les repérer.

Il me semblait enfin utile de montrer les bénéfices de l'insertion, dont le premier est de contribuer efficacement à une politique de développement économique local et notamment celle en faveur de l'emploi. Mais ce n'est pas le seul, il y a aussi le gain apporté par des coûts évités grâce à la création de richesse induite par une personne à nouveau en situation d'emploi.

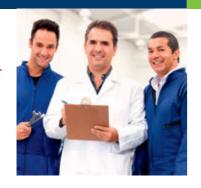
On ne pouvait pas clore ce mémento sans citer les principaux acteurs et leurs rôles dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles d'intervenir à différents niveaux.

Un dernier mot, ce mémento ne répondra pas à toutes les questions et ne délivrera pas de solutions clés en mains. Il peut cependant contribuer à susciter de nouvelles pratiques et par là, permettre de développer les clauses sociales dans la commande publique.

A tous, bonne lecture !

Michel DELARBRE

Directeur régional des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi de Rhône-Alpes



Chapitre 1.

LE CADRE JURIDIQUE DES CLAUSES D'INSERTION SOCIALE

Dans ce chapitre, l'objet n'est pas de donner l'ensemble des textes juridiques portant sur ce sujet mais de citer les principaux textes en faisant ressortir les points notables.

1.1 L'apparition des clauses sociales dans la réglementation des marchés publics

L'apparition des clauses sociales dans les marchés publics, telles que nous les connaissons aujourd'hui, est le résultat d'un changement progressif des pratiques d'achats et d'expérimentations menées parfois à la limite du droit.

Pour les administrations de l'Etat et des collectivités, différents textes ont consacré cette démarche :

- La Circulaire NOR-ECOM9140030C du 25 septembre 1991 relative à la détermination de l'offre la plus intéressante dans les procédures de dévolution des marchés publics de travaux de l'Etat et des collectivités locales du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, prévoit le possible recours à des critères spécifiques autres que ceux indiqués dans les articles 97 et 300 du Code des Marchés Publics.
- La Circulaire interministérielle CAB. TEFP 14/93 du 29 décembre 1993, relative à la prise en compte de critères additionnels relatifs à l'emploi dans l'attribution des marchés publics, précise que lors d'une réunion du Comité Interministériel pour la Ville du 29 juillet 1993 le Gouvernement avait décidé, qu'afin de favoriser le développement d'activités dans les quartiers difficiles ou au bénéfice de leurs habitants, il pourra être introduit, "dans le cadre des procédures d'appel à la concurrence prévues dans le Code des Marchés Publics, une clause liant l'exécution des marchés de travaux publics à une action locale de lutte contre le chômage et pour l'insertion professionnelle". Cette circulaire précise également comment prendre en compte d'éventuels critères additionnels relatifs à l'emploi dans l'attribution des marchés publics.
- La Circulaire n° 95-94 du 14 décembre 1995 relative à la prise en compte d'actions en matière d'insertion et d'emploi dans les marchés publics de travaux du

ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme reprend l'idée de la prise en compte d'éventuels critères additionnels et indique que "dans le cadre des initiatives de développement et de promotion de l'emploi conduites sous l'autorité des préfets, les marchés publics de travaux peuvent utilement servir de support à des actions d'insertion de jeunes ou de réinsertion de chômeurs de longue durée".

- L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1996 rejette le recours déposé par la Fédération Nationale des Travaux Publics et la Fédération Française du Bâtiment jugeant cette circulaire comme interprétative en indiquant que celle-ci ne créait pas de droit et était donc juridiquement inattaquable.
- En 1999 néanmoins le Tribunal Administratif de Strasbourg annule un marché comportant une clause sociale au motif que "ni son objet ni ses conditions d'exécution n'impliquait que le critère d'insertion sociale soit imposé aux entreprises", certaines ayant pu être "incitées à ne pas faire acte de candidature, faussant ainsi le jeu de la concurrence".

Ce jugement aura pour effet de freiner un temps le développement des clauses sociales dans les marchés publics.

Apparaissent ensuite des éléments inscrits dans les décrets n°2001-210 du 7 mars 2001 et n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant Code des Marchés Publics, apportant une base juridique stable aux clauses sociales :

- dans son article 14, avec la possibilité de conditions d'exécution "visant à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage...",
- dans son article 30, faisant référence "à des marchés publics ayant pour objet des services de qualification et insertion professionnelles".

"...les marchés publics de travaux peuvent utilement servir de support à des actions d'insertion de jeunes ou de réinsertion de chômeurs de longue durée".

1.2 Le cadre juridique actuel des clauses sociales

De nombreux textes sont venus confirmer cette politique permettant le développement et la mise en œuvre des clauses sociales en toute légalité.

■ La loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine portant création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) renforce les politiques d'insertion par l'emploi des populations à faible qualification et de celles durablement exclues du marché de l'emploi. Elle rend les clauses sociales obligatoires dans toutes les opérations de rénovation urbaine, contribuant ainsi à leur développement.

Les expérimentations nées de cette obligation ont permis aux maîtres d'ouvrage de mieux s'approprier la mise en œuvre de ces clauses, d'en définir les objectifs attendus sur leurs territoires et souvent de pérenniser le dispositif dans leurs marchés ; dépassant ainsi le seul cadre des opérations de renouvellement urbain.

■ La 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 est issue d'une série de directives européennes visant à encadrer les marchés publics. Elle autorise le recours à des considérations sociales dans les marchés publics, qui sont un levier économique important.

Son considérant 33 dispose : "Les conditions d'exécution d'un marché peuvent, notamment, avoir pour objet de favoriser la formation professionnelle sur chantier, l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, de lutter contre le chômage ou de protéger l'environnement. À titre d'exemple, on peut citer, entre autres, les obligations - applicables à l'exécution du marché - de recruter des chômeurs de longue durée ou de mettre en œuvre des actions de formation pour les chômeurs ou les jeunes, ...".

Son article 26 "conditions d'exécution du marché" précise que : "... Les conditions dans lesquelles un marché est exécuté peuvent notamment viser des considérations sociales et environnementales".

■ L'article 58 de la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale modifie le 1er alinéa du II de l'article 53 du Code des Marchés Publics, inscrivant l'insertion comme un des critères possibles sur lequel un pouvoir adjudicateur peut se fonder pour attribuer un marché. La clause sociale n'est plus seulement

une condition d'exécution d'un marché mais devient une condition d'attribution du marché.

L'articulation de l'article 14 (condition d'exécution sociale), de l'article 53 (l'insertion comme critère de choix), de l'article 30 (l'insertion comme objet du marché) et de l'article 15 (explication de la différence entre marché réservé et marché d'insertion) est précisé dans le chapitre 4.

- La loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement a modifié ensuite le préambule de la Constitution afin d'y introduire un renvoi à la Charte de l'environnement qui consacre les droits de l'homme et de la société dans son environnement, donnant ainsi à ce document, valeur constitutionnelle.
- La version consolidée au 1er septembre 2006 du Code des Marchés Publics prévoit dans son article 5-1° que "La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ... en prenant en compte des objectifs de développement durable.". Le critère social est repris dans l'article 53: "les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté".

En réponse à la question posée par le Sénateur Bernard PIRAS en novembre 2006 sur la nécessité de justifier, en particulier dans les documents de la consultation d'un marché public, l'absence de prise en compte d'objectif du développement durable, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie rappelle que "le pouvoir adjudicateur a l'obligation de s'interroger sur la possibilité d'intégrer dans son marché ou dans la procédure de passation des exigences en termes de développement durable, à partir d'un seul ou de l'ensemble des trois piliers. Il n'a pas à justifier vis-à-vis des opérateurs économiques, de son impossibilité de prendre en compte des objectifs de développement durable dans les documents de la consultation du marché public. En revanche, le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de justifier à tout moment, à l'égard des organismes de contrôle du marché, de son impossibilité de prendre en compte de tels objectifs de développement durable".

Par une décision du 3 octobre 2008, le Conseil d'Etat consacre la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, affirmant que "ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs".

Ainsi, par le biais de l'article 6 de la Charte, il n'est plus seulement question de prise en compte des objectifs de développement durable mais d'un devoir de promotion : "Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ...". Les clauses sociales font partie du pilier "progrès social" du développement durable.

La circulaire n° 5351/SG du Premier Ministre du 9 décembre 2008 relative à l'Etat exemplaire : en mai 2008, le Grenelle de l'insertion a permis de mettre en évidence la dimension sociale de la politique de développement durable. La quatrième orientation préconisée dans le rapport général établi par le Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté (mai 2008) est d'impliquer davantage les employeurs privés et publics et notamment de rendre exemplaire le secteur public avec l'objectif de "faire de l'insertion un levier de modernisation du management et des politiques de recrutement et d'achat publics". L'une des propositions présentées est le développement d'une politique d'achats publics responsables, "envisageant les clauses sociales non plus comme des mesures plaquées sur les politiques d'achat, mais comme une de leurs composantes structurelles". Cette circulaire demande donc à l'Etat d'être exemplaire au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics et souligne que la promotion de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi est un élément essentiel de cette politique socialement responsable.

Sa fiche n°19 "Achats socialement responsables" précise les objectifs suivants :

- le développement de l'utilisation par tous les acheteurs publics des clauses sociales en ayant recours aux différents articles du Code des Marchés Publics favorisant l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et des travailleurs handicapées;
- le recours, éventuellement, aux dispositions particulières prévues à l'article 30 (l'insertion comme objet du marché) et à l'article 53-1 (l'insertion comme critère de choix).

L'objectif cible de cette fiche pour 2012 est "d'atteindre, dans les segments comportant au moins 50 % de main d'œuvre, 10 % au moins du montant des achats courants de l'Etat réalisés par des publics ou organismes relevant de l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, GEIQ, etc.) ou des structures employant une majorité de travailleurs handicapés".

La circulaire BCRZ1202668C du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'Etat de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat prévoit dans une logique de progrès continu notamment la mise en place d'une clause sociale dans 5 % de leurs marchés à minima. Elle s'adresse à tous les établissements publics de l'Etat qui réalisent plus de 10 millions d'Euros d'achat, les autres pouvant décider d'en appliquer les principales dispositions sur la base du volontariat.

1.3 Les actes d'engagement pour l'emploi et l'insertion en Rhône-Alpes

Au-delà de l'implication de chaque maître d'ouvrage publique, cette politique est déclinée en Rhône-Alpes aussi par la signature d'engagements communs, tels que :

"L'engagement pour l'emploi et l'insertion" signé le 12 octobre 2010 à Lyon par les partenaires du Plan Rhône.

Le Plan Rhône s'inscrit dans la stratégie de développement durable préconisée en Europe et en France. Le comité de pilotage du Plan Rhône du 24 novembre 2009 a validé la mobilisation de l'ensemble des partenaires signataires en faveur de l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics passés en signant ensemble, un "engagement pour l'emploi et l'insertion".

"L'engagement pour l'emploi et l'insertion en Rhône-Alpes" signé le 14 décembre 2011

Par cette charte proposée par le préfet de région Rhône-Alpes, les signataires s'engagent à renforcer dans leurs marchés l'utilisation des clauses sociales, l'objectif étant un accès à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion (demandeurs d'emploi longue durée, seniors, personnes handicapées, jeunes des zones urbaines sensibles...). Ils s'engagent par ailleurs à travailler ensemble en matière de groupement d'achats et de mutualisation des heures d'insertion "propices à des opportunités de créations de parcours professionnels et d'emploi pérennes au profit des publics en insertion".



Chapitre 2.

LEVER LES FREINS!

Malgré un développement réel des clauses sociales, un certain nombre de freins existe encore pour les donneurs d'ordres désireux de mener une expérimentation sur leur territoire mais également pour les entreprises devant répondre à ces clauses dans leurs marchés.

Les principaux freins sont présentés sous forme de question / réponse permettant de mieux appréhender les clauses sociales et leur mise en œuvre.

2.1 La définition d'une clause sociale dans un marché public

2.1.1 > La clause sociale

- Question : comment un donneur d'ordres peut-il imposer une clause sociale et comment la dimensionner ? Quelles sont les exigences possibles et est-il nécessaire de prévoir des pénalités en cas de non-respect ?
- **Réponse :** La réussite d'une clause sociale dépend en premier lieu de la bonne définition des besoins du donneur d'ordres, des objectifs visés et des résultats attendus pour son territoire.

Pour qu'un donneur d'ordres puisse intégrer une clause sociale dans un marché, il est essentiel de déterminer au préalable les éléments suivants : le marché concerné, le dimensionnement de la clause sociale (nombre d'heures, pourcentage, Equivalent Temps Plein, etc.), les articles du Code des Marchés Publics à utiliser en fonction des objectifs visés (condition d'exécution, critère de choix, objet du marché), les exigences en matière d'insertion (quantitative, qualitative), les modalités de suivi et les pénalités en cas de non-respect par l'entreprise des objectifs fixés.

En cas de besoin, pour mieux appréhender les éléments précités, les donneurs d'ordres pourront s'appuyer sur les expérimentations menées par d'autres et être également accompagnés par des partenaires extérieurs (assistants à maîtrise d'ouvrage insertion, facilitateurs, ...).

Le chapitre 3 précise les modalités de mise en œuvre d'une clause sociale, son suivi et les actions possibles en cas de non-respect de l'obligation en la matière faite aux entreprises.

2.1.2 > La finalité de la clause sociale

- Question : quelle est l'utilité du dispositif pour les différents acteurs concernés : les donneurs d'ordres, les entreprises, les structures d'insertion et les personnels en insertion ?
- Réponse: depuis l'introduction des clauses sociales dans le Code des Marchés Publics de 2001, les diverses expérimentations menées nationalement ont montré les effets positifs des clauses sociales sur un territoire : un dispositif favorisant la cohésion sociale et la création d'emploi, un vivier de candidats pour les entreprises, la proposition par les structures d'insertion de parcours d'insertion adaptés et leur participation au développement des territoires, un retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion particulières.

Les clauses sociales sont un des dispositifs de lutte contre le chômage et l'exclusion ; elles n'ont pas une vocation occupationnelle pour les personnes en difficultés d'insertion mais bien de s'inscrire dans une dynamique sociale et économique sur un territoire.

2.1.3 > Les consultations infructueuses

- Question : peut-il y avoir un risque de consultation infructueuse en cas d'intégration d'une clause sociale ?
- Réponse: le lancement d'une consultation est un moment important pour un pouvoir adjudicateur car il est le fruit d'un long travail par ses services techniques et marchés. Il doit être la traduction des besoins, attentes et objectifs du donneur d'ordres.

Comme pour les aspects techniques du marché, l'insertion doit faire l'objet d'une définition précise des objectifs visés par le pouvoir adjudicateur, de ce qu'il attend des entreprises sur un plan quantitatif (dimensionnement de la clause) et éventuellement qualitatif (finalité de l'insertion).

L'intégration d'une clause sociale nécessite de bien appréhender les outils du Code des Marchés Publics et de repérer les plus adaptés.

Après identification de l'offre d'Insertion par l'Activité

Economique existante, des pratiques des entreprises classiques dans la mise en œuvre des clauses sociales et en fonction des spécificités du marché, cette réflexion menant à l'intégration d'une clause sociale permet de bien appréhender les outils du Code des Marchés Publics les plus adaptés : l'insertion comme condition d'exécution (art. 14) et éventuellement comme critère de choix (art. 53), l'insertion comme objet du marché (art. 30).

L'adaptation de la clause sociale au marché et aux capacités des entreprises évite que certaines entreprises soient dans une éventuelle incapacité à y répondre (caractère discriminatoire de la clause) ou dans une réponse inadaptée aux besoins, limitant ainsi le jeu de la concurrence et pénalisant le pouvoir adjudicateur qui n'obtiendrait pas l'offre économiquement la plus avantageuse.

Elle permet également de définir l'accompagnement nécessaire à apporter aux entreprises pour la mise en œuvre de la clause sociale.

Dans le cadre du lancement d'un marché d'insertion (art. 30), il est important, pour obtenir un nombre de réponses suffisantes permettant le choix de la meilleure offre, de connaître l'offre d'insertion présente et le positionnement des structures d'insertion vis-à-vis des marchés publics. Elles peuvent en effet être présentes sur un territoire mais ne pas forcément répondre à une consultation d'un marché public.

2.1.4 > L'insertion et le champ concurrentiel

- Question: Existe-t-il un risque de distorsion de concurrence lorsqu'une structure de l'insertion répond à un marché public?
- Réponse: c'est une question légitime de la part des pouvoirs adjudicateurs. Ils craignent souvent que les structures de l'insertion répondant à leurs marchés publics faussent le libre jeu de la concurrence, compte tenu des subventions publiques dont elles bénéficient.

Des avis et jugements rendus par différents organismes et juridictions ont montré que l'admission à concourir à un marché public de la part d'une structure bénéficiant de subventions n'est pas de nature à fausser le libre jeu de la concurrence.

Ainsi, à titre d'exemple :

- l'avis du Conseil de la Concurrence (n°94-A-01 du 5 janvier 1994) saisi par la Fédération du Bâtiment de la région Nord Pas de Calais précise que " rien n'établit que ... le jeu normal de la libre concurrence soit faussé par l'octroi des subventions accordées aux entreprises d'insertion par l'économique";

- l'arrêt rendu par la CJCE le 7 décembre 2000 précise que "le principe d'égalité de traitement des soumission-naires visé à la directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 ... n'est pas violé au seul motif que le pouvoir adjudicateur admet à participer à une procédure de passation d'un marché public de services des organismes qui reçoivent, de lui-même ou d'autres pouvoirs adjudicateurs, des subventions, quelle qu'en soit la nature, permettant à ces organismes de faire des offres à des prix sensiblement inférieurs à ceux de leurs cosoumissionnaires qui ne bénéficient pas de telles subventions".;
- il est à noter également que l'article 55-5° du Code des Marchés Publics de 2006 précise que l'obtention éventuelle d'une aide d'Etat par le candidat est l'une des justifications possibles pour montrer qu'une offre n'est pas anormalement basse.

2.1.5 > Le suivi de la clause sociale

- Question : comment vérifier le bon respect de la clause et qui en assure le suivi ?
- Réponse: pour vérifier le bon respect des clauses sociales, les donneurs d'ordres peuvent demander à l'entreprise de leur transmettre dans les pièces du marché des éléments relatifs à la mise en œuvre de la clause (méthode de recrutement des personnels, planning insertion, etc.), les documents attestant de la mise en œuvre effective de l'insertion (contrat de travail, etc.) et le nombre d'heures en insertion réalisé (attestations émanant des structures d'insertion ou des entreprises si celles-ci ont procédé à une embauche directe). Ce suivi pourra être réalisé en interne par le chargé d'opération ou toute autre personne désignée ou externalisé auprès d'une assistance à maîtrise d'ouvrage insertion par exemple.

Le chapitre 4 précise les modalités de suivi et les actions possibles en cas de non-respect de l'obligation en matière de clause sociale faite aux entreprises.

2.1.6 > L'impact de la clause sociale sur un territoire

- Question : la vie d'un territoire est-elle impactée par la mise en œuvre de clauses sociales ?
- Réponse: Avant d'avoir un impact réel sur un territoire, la mise en œuvre progressive des clauses sociales permet à chacun des acteurs (les donneurs d'ordres, les entreprises, les structures d'insertion, les acteurs du service Public de l'Emploi) de découvrir dans un premier temps ce dispositif et de se l'approprier dans un second temps.

L'intégration de clauses sociales dans les marchés est un outil pour développer l'accompagnement des personnes en insertion, la mise en place de parcours adaptés et le retour à l'emploi de ces personnes qui en sont éloignées voire très éloignées. Néanmoins il faut être attentif aux possibilités des entreprises à mettre en œuvre les clauses et à l'intégration des structures d'insertion dans le paysage économique.

Leur intégration régulière apporte une véritable plus-value au territoire tant en terme économique qu'en matière de développement durable.

Le chapitre 5 détaille les bénéfices apportés par le développement des clauses sociales sur un territoire et par les structures d'insertion.

2.2 L'Insertion par l'Activité Economique et ses publics

2.2.1 > L'offre d'insertion existante

- Question : comment repérer l'offre d'insertion et quelles sont les structures susceptibles de répondre aux besoins du donneur d'ordres ou des entreprises ?
- Réponse: il est nécessaire de connaître l'offre d'insertion existante et les structures de l'IAE la composant pour éviter le risque d'infructuosité d'un marché d'insertion ou prévenir les éventuelles difficultés rencontrées par les entreprises pour respecter leurs obligations en matière de clause sociale. Cette connaissance permet aux donneurs d'ordres de mieux déterminer les objectifs d'insertion visés.

Le chapitre 2 présente les différentes typologies des structures d'insertion et leurs missions.

2.2.2 > Les publics concernés

■ Question: qui sont-ils ?

■ Réponse: essentiellement les jeunes de moins de 26 ans sans qualification, les demandeurs d'emploi de plus de 12 mois, les bénéficiaires des minima sociaux, les travailleurs handicapés, les personnes salariées dans les SIAE, et toute personne rencontrant des difficultés particulières dans son accès ou retour à l'emploi.

Parmi ces publics, certains sont qualifiés et peuvent avoir une expérience professionnelle significative. Même si la plupart des marchés avec clauses sociales sont des marchés de travaux, actuellement des donneurs d'ordres expérimentent des marchés de prestations intellectuelles, notamment pour prendre en compte des publics qualifiés.

L'une des missions des acteurs du Service Public de

"Les entreprises peuvent faire appel à des SIAE pour la mise en œuvre des clauses sociales".

l'Emploi ou des SIAE est de proposer aux entreprises des personnes dont les profils sont les plus adaptés à leurs besoins. Au vu des parcours personnel et professionnel des personnes et de leur projet professionnel, leurs compétences doivent être identifiées par un référent du Secteur Public de l'Emploi ou du dispositif de l'IAE. Elles doivent également être développées au travers des parcours d'insertion mis en œuvre et d'actions de formation permettant ainsi de proposer aux entreprises les profils les plus adaptés à leurs besoins. Ces mêmes référents accompagnent également ces publics dans l'aide à la résolution de leurs problématiques sociales.

2.2.3 > Les compétences des SIAE

- Question : les entreprises peuvent faire appel à des SIAE pour la mise en œuvre des clauses sociales. Mais quelles sont ces différentes structures, leurs particularités et leur valeur ajoutée ?
- Réponse : ces différentes structures (voir chapitre 4) se sont professionnalisées dans des secteurs d'activités divers (bâtiment, espaces verts, nettoyage...), développant des compétences techniques identiques à celles des entreprises. On les trouve par exemple dans la démolition de bâtiments avec diagnostic technique préalable et certification 1512 pour le retrait d'amiante non friable à risques particuliers, l'exploitation de déchetteries pour le compte des collectivités locales, le tri de déchets ménagers et industriels, la formation et préparation au métier de gardien de déchetterie, l'entretien des espaces naturels, l'élagage, l'abattage toute hauteur, les travaux forestiers, l'entretien de rivières, l'intervention sur les systèmes de traitement des eaux usées par la plantation de roseaux pour des capacités jusqu'à 3000 Equivalent Habitant (EH), le faucardage des roseaux, l'entretien des bassins et des abords des stations, la sous-traitance industrielle, etc.

Certaines de ces structures sont inscrites dans des démarches qualités propres aux réseaux de l'IAE de type AFAQ en ce qui concerne les pratiques sociales dans les entreprises d'insertion ou sont certifiées par l'AFNOR (norme ISO 9001).

2.3 La clause sociale du côté de l'entreprise

2.3.1 > La réponse à la clause sociale

- Question: quelles sont les modalités proposées aux entreprises pour répondre à leur obligation en matière de clause sociale et celles-ci peuvent-elles s'inscrire dans leurs pratiques habituelles? Les entreprises sont-elles suffisamment informées?
- Réponse : les modalités offertes aux entreprises ne différent pas de celles utilisées lorsqu'elles ont besoin de recourir à des effectifs supplémentaires ou de s'adjoindre les compétences d'une autre entreprise pour réaliser leurs marchés.

Pour la mise en œuvre de leur clause sociale, elles pourront recourir à la mise à disposition de personnels (intérim d'insertion, association intermédiaire, GEIQ pour la mise en place de contrat de professionnalisation, etc.), contractualiser en co-traitance ou en sous-traitance (entreprise d'insertion, atelier chantier d'insertion) et enfin recourir à l'embauche directe. Pour cette dernière modalité, elles devront s'assurer auprès du Service Public de l'Emploi que les personnels concernés font bien partie du public prioritaire (jeunes de moins de 26 ans sans qualification, chômeurs de plus de 12 mois, bénéficiaires des minima sociaux, etc.).

Les sources d'information et l'expérience des entreprises en matière de clause sociale pouvant être diverses, il est important pour permettre la bonne mise en œuvre de la clause, de rappeler dans les pièces du marché les différentes modalités et éventuellement de désigner un référent pour les accompagner dans cette démarche.

2.3.2 > Les coûts associés à la mise en œuvre de la clause sociale

- Question : une clause sociale représente-t-elle un travail supplémentaire pour les entreprises dans la rédaction de leur offre technique, ainsi qu'un coût financier supplémentaire en raison des recrutements de ces personnels ?
- Réponse : l'insertion peut nécessiter un travail supplémentaire pour les entreprises dans la construction de leurs réponses à leurs obligations en la matière, qui pourra être plus ou moins important en fonction de leurs expériences dans ce domaine.

Elles peuvent être assistées dans ce travail par différents acteurs (acteurs du Service Public de l'Emploi, facilitateurs, assistant à maîtrise d'ouvrage insertion, etc.) pour construire leur réflexion sur l'insertion en amont

(modalités de mise en œuvre, coût financier associé, etc.) et présenter une offre adaptée aux besoins du pouvoir adjudicateur.

Un marché comportant une clause sociale peut impliquer un coût financier supplémentaire pour les entreprises, du fait notamment de recrutements supplémentaires éventuels au regard des effectifs nécessaires pour réaliser le marché. Les entreprises peuvent prendre en compte ce coût dans le montant de leur offre.

Les entreprises recourant régulièrement à l'intérim, à la co-traitance ou à la sous-traitance peuvent utiliser ces mêmes modalités dans le cas d'un recours aux structures d'insertion.

Lors de la définition précise de leurs besoins et pour leur permettre de calculer le poids financier acceptable du critère insertion, les donneurs d'ordres devront prendre en compte cet éventuel impact du coût financier de l'insertion dans les offres des entreprises.

2.3.3 > Les modalités de gestion des personnels en insertion

- Question : la clause sociale est-elle une contrainte supplémentaire pour les entreprises du fait de la nécessité d'assurer l'encadrement et la gestion des personnels en insertion?
- Réponse: dans le cadre d'une mise à disposition de personnels en insertion, l'encadrement social et professionnel est assuré par la structure d'insertion, employeur de la personne. L'entreprise elle, encadre techniquement le salarié en insertion (formation au poste de travail, transmission d'un savoir-faire, qualité du travail réalisé) et peut s'appuyer sur la structure d'insertion en cas de nécessité.

Dans le cadre d'une co-traitance ou sous-traitance, la structure d'insertion comme employeur direct des personnels en insertion, en assure l'encadrement et la gestion. Dans le cadre d'une embauche directe, l'entreprise encadre le salarié en insertion comme elle le fait avec ses autres salariés. La désignation d'un tuteur et la sollicitation des référents en charge du suivi de la personne facilitent la résolution d'éventuels problèmes.

L'accompagnement social et professionnel des personnes en insertion faisant partie intégrante des missions des structures d'insertion, les entreprises pourront s'appuyer sur celles-ci pour faciliter l'intégration et l'encadrement de ces personnes.

2.3.4 > Les incidences de la clause sociale sur la réalisation du marché

Question : quel est l'impact de l'insertion sur la qualité du travail réalisé et sur le délai de réalisation ? Existe-t-il un risque de moindre qualité des travaux ?

■ Réponse :

- concernant l'impact sur la qualité des prestations, les premiers retours d'expérience montrent que l'introduction d'une clause sociale ne nuit pas à la qualité des travaux ou des services réalisés. Dans son marché, l'entreprise a une obligation de résultat et doit mettre en œuvre les moyens humains et techniques pour y parvenir. Si elle a recours à une mise à disposition de personnels en insertion ou si elle les recrute directement, elle sera attentive en amont à leurs profils et encadrera au mieux ces personnels de manière à ce qu'il n'y ait pas d'incidence sur la qualité des services et travaux réalisés.

Toutefois, en cas de nécessité, les SIAE procèderont à la reprise des travaux pour répondre au mieux aux attentes formulées. Parmi elles, certaines travaillent déjà avec des donneurs d'ordres publics et connaissent par conséquent leurs niveaux d'exigence en matière de qualité et de délai.

Dans le cadre d'un marché d'insertion (art. 30) avec la mise à disposition de prestations supports aux actions d'insertion, l'objet du marché porte sur la qualité des parcours d'insertion proposés, l'accompagnement des personnes et les actions de formation mises en place. Le respect de la qualité du travail attendue et le respect des délais sont la traduction de la bonne réalisation du marché. Ils doivent être appréhendés en ce sens par le donneur d'ordres pour éviter tout écart entre les objectifs déterminés en amont et les résultats obtenus.

- concernant l'impact sur les délais de réalisation, les premiers retours d'expérience ne montrent pas non plus d'impact majeur. En effet, dans son marché l'entreprise a l'obligation de respecter les délais fixés qui est généralement assortie de pénalités en cas de non-respect. Elle y est donc très attentive et met en œuvre les moyens nécessaires pour répondre à d'éventuelles difficultés avec les personnels en insertion : nouveau recrutement, renforcement des effectifs, affectation à des tâches plus appropriées, etc.

Par ailleurs, des pénalités liées au non-respect des délais sont généralement prévues par l'entreprise titulaire dans le cas d'une co-traitance ou d'une sous-traitance avec une SIAE. A l'instar des entreprises, les SIAE sont conscientes de la nécessité de respecter les délais et la qualité des prestations, gages de professionnalisme.

"Pour la mise en œuvre de leur clause sociale, les entreprises pourront recourir à la mise à disposition de personnels (intérim d'insertion, association intermédiaire, GEIQ pour la mise en place de contrat de professionnalisation, etc.), contractualiser en co-traitance ou en sous-traitance (entreprise d'insertion, atelier chantier d'insertion) et enfin recourir à l'embauche directe".



Chapitre 3.

LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES SOCIALES : DE LA RÉFLEXION AU CHOIX DES ARTICLES

L'article 5 du Code des Marchés Publics impose aux donneurs d'ordres de déterminer avec précision leurs besoins à satisfaire en prenant en compte les objectifs du développement durable. L'objectif de ce chapitre est de fournir aux donneurs d'ordres les éléments nécessaires à la construction de leur réflexion en matière d'insertion, permettant de définir plus précisément leurs attentes en la matière, de déterminer les objectifs visés et de mettre en œuvre une clause sociale dans des marchés de trayaux ou de services.

Cette réflexion peut être menée spécifiquement pour un marché en amont de la rédaction du cahier des charges et des pièces du marché ou de manière plus globale lors du recensement des futurs marchés à passer.

Un marché public est avant tout la traduction de l'ensemble des besoins du donneur d'ordres en matière de travaux, de fournitures et de services. Pour mieux définir son besoin en matière d'insertion et s'assurer de la faisabilité de mise en œuvre, il est nécessaire pour le donneur d'ordres de répondre aux questions contenues dans le préalable proposé ci-dessous, qui ne saurait être exhaustif en raison de la spécificité de chaque donneur d'ordres et des marchés passés. Le préalable concerne les phases consultation et exécution et se définit par les questions ci-dessous.

Les réponses apportées pour les phases consultation et exécution, permettront au donneur d'ordres de décider d'intégrer ou non une clause sociale dans son marché, d'en définir les objectifs visés et les modalités d'application. Les modalités de suivi et de contrôle seront clairement définies pour qu'il s'assure de la bonne mise en œuvre de la clause sociale par l'entreprise. Il disposera également de retours d'expérimentation pertinents. Il lui reste alors à choisir l'article du Code des Marchés Publics lui permettant de répondre précisément à son besoin.

Avertissement: chaque marché étant spécifique et les besoins des donneurs d'ordres étant différents, il n'est pas possible de proposer une clause d'insertion sociale type. En complément de lecture, il existe différents guides tels que ceux de l'Observatoire Economique de l'Achat Public (OEAP), d'Alliance Villes Emploi (AVE), de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), etc.

3.1 La phase consultation : définition et dimensionnement d'une clause sociale

3.1.1 > Pour quel type de marché?

Potentiellement tous les marchés de travaux et de services peuvent être concernés par une clause sociale dans des secteurs d'activités divers tels que le bâtiment et les travaux publics, la collecte et le traitement des déchets, la restauration, les espaces verts, le nettoyage, etc. Des clauses peuvent également être intégrées sur des marchés de prestations intellectuelles, comme par exemple des marchés de maîtrise d'œuvre ou encore de la PAO dans une étude scientifique, permettant ainsi d'atteindre notamment un public de jeunes diplômés.

Les marchés de fournitures peuvent également être concernés mais la démarche peut s'avérer plus complexe à mettre en œuvre : l'entreprise fournissant les produits n'assure pas forcément leur production ce qui implique un faible coût de main d'œuvre.

3.1.2 > Peut-on intégrer une clause sociale dans un marché avec des contraintes spécifiques ?

Il est possible d'intégrer une clause sociale dans un marché comportant des contraintes spécifiques. Le donneur d'ordres doit s'assurer qu'elle est compatible avec les contraintes spécifiques de celui-ci telles que : des techniques de construction demandant des personnels qualifiés (technicité forte), des habilitations spécifiques nécessaires (désamiantage, conducteurs d'engins, électricité, etc.), la planification de l'opération, etc.

3.1.3 > Est-il toujours pertinent d'intégrer une clause sociale ?

Le donneur d'ordres peut se tourner vers les acteurs de l'emploi et de l'insertion (voir chapitre 6) et s'appuyer sur leurs connaissances des politiques menées sur un territoire en termes d'emploi et d'insertion. Cela lui permettra de mieux appréhender l'opportunité d'une clause sociale et son bénéfice pour les personnes éloignées de l'emploi, même en cas de faible dimensionnement de celle-ci.

Par le biais de leurs missions d'accompagnement et de placement des personnes en recherche d'emploi, les acteurs de l'emploi et de l'insertion ont une connaissance plus précise des besoins de recrutement des entreprises, tant sur des postes de manœuvre que sur des postes qualifiés. Ils ont également la connaissance des différents dispositifs de formation existants sur un territoire.

En échangeant avec ces acteurs, le donneur d'ordres pourra identifier plus précisément les corps de métier susceptibles d'intégrer une clause sociale en répondant au mieux aux besoins des entreprises et en adéquation avec les parcours de formation proposés sur le territoire.

En fonction des opérations, de leur contexte technique et financier, il ne sera parfois pas possible de déterminer une clause sociale avec un nombre d'heures significatif. Le donneur d'ordres devra dans ces cas-là se poser la question de la pertinence d'une clause sociale avec un faible dimensionnement (faible nombre d'heures).

En dessous d'un certain volume, elle peut représenter un poids administratif pour le donneur d'ordres sur le plan de la rédaction et du suivi de la clause et pour l'entreprise sur le plan du recrutement et de l'encadrement du salarié en insertion. On peut estimer qu'une clause sociale de faible dimensionnement peut s'avérer moins pertinente dans le parcours d'une personne en insertion ; sa durée ne lui permettant pas de développer des compétences professionnelles ou la mise en œuvre d'une formation qualifiante.

3.1.4 > Comment dimensionner le volume de la clause sociale ?

Le dimensionnement d'une clause sociale représente la part du temps de production global de l'entreprise attributaire du marché réservée à un public prioritaire.

Il existe différentes approches et procédés, présentés ci-dessous, que le donneur d'ordres choisira en fonction de ses besoins et des objectifs visés :

■ Le procédé pour calculer le nombre d'heures réservées à l'insertion

Exemple pour un marché de travaux de 1 000 000 d'euros HT :

Méthode de calcul	Volume de la clause sociale			
Part estimée de la main d'œuvre				
50% en moyenne dans le bâtiment. La part de main d'œuvre dans ce secteur étant propre à chaque corps de métiers, il est possible pour être plus précis, d'utiliser les indices publiés au Journal Officiel ou sur les sites des fédérations professionnelles.	1 000 000 x 50 % = 500 000 €			
Coût de la m	ain d'œuvre			
Taux horaire salarial chargé (25 € en moyenne dans ce secteur. Possibilité là aussi d'utiliser les coûts propres à chaque lot)	500 000 €/25 € = 20 000 h			
Part d'insertion souhaitée	e par le donneur d'ordres			
(5 % dans cet exemple)	20 000 x 5/100 = 1 000 heures			

L'approche par le pourcentage du temps de production

Le donneur d'ordres indique dans les pièces du marché que l'entreprise est tenue pour l'exécution de son marché, de réserver une part de son temps global de production à un public prioritaire. Ce pourcentage sera déterminé en fonction du marché, de ses éventuelles contraintes, de l'offre d'insertion, etc.

A titre d'exemple, l'ANRU pour les Opérations de Renouvellement Urbain fixe un objectif d'insertion au minimum égal à 5% du nombre total d'heures travaillées. L'Etat pour ses marchés et dans les segments comportant au moins 50 % de main d'œuvre, fixe un objectif global de 10% à atteindre.

Le donneur d'ordres devra être attentif à ce que cette condition d'exécution ne puisse pas avoir d'effet discriminatoire.

Le procédé pour déterminer la durée Equivalent Temps Plein (ETP) en fonction du montant du marché

Exemple d'une collectivité proposant les seuils suivants pour la fixation d'une durée ETP :

- pour un marché situé entre 90 000 € et 200 000 € : obligation d'un recrutement de 3 mois

- pour un marché situé entre 200 000 € et 500 000 € : obligation d'un recrutement de 6 mois
- pour un marché situé entre 500 000 € et 1 M € : obligation d'un recrutement de 10 mois
- pour un marché supérieur à 1 M € et pour chaque tranche supplémentaire d'1 M € : obligation d'un recrutement de 12 mois ou deux fois 6 mois.

Ces trois procédés sont donnés à titre informatif et chaque donneur d'ordres pourra développer une autre approche ou affiner celles proposées au regard des expérimentations menées : utilisation d'indices précis par corps de métier et pas d'une moyenne ; réajustement des seuils pour le calcul des durées ETP ; détermination du pourcentage insertion le plus adapté en fonction des attentes du donneur d'ordres, de l'offre insertion et de l'appropriation des clauses sociales par les entreprises. Pour ce faire, le donneur d'ordres peut être accompagné par un prestataire extérieur (voir chapitre 6).

3.1.5 > Quels lots peuvent intégrer une clause sociale ?

Pour une même opération, il est possible pour le donneur d'ordres d'intégrer une clause sociale sur un ou plusieurs lots. Des retours d'expérimentations montrent la possibilité d'imposer une clause sociale pour les marchés de travaux sur des lots tels que : la démolition, le gros œuvre, la plâtrerie peinture, les espaces verts, la charpente, l'isolation extérieure, l'étanchéité, l'électricité, la plomberie, etc.

Pour les marchés de services, peuvent être concernés des marchés de : nettoyage, gestion des déchèteries, maîtrise d'œuvre, etc. Pour les marchés passés dans des secteurs d'activités tels que la propreté, le gardiennage et la restauration collective, le donneur d'ordres devra prendre en compte l'obligation de reprise de personnel prévue dans les dispositions de la convention collective étendue, et définir des modalités de mise en œuvre de la clause sociale compatibles avec cette obligation.

Pour certains lots, le donneur d'ordres devra être attentif aux conditions particulières d'exécution des travaux (travail en hauteur, habilitations, etc.) et bien les appréhender pour définir le dimensionnement le plus adapté à la clause sociale.

L'article 10 du Code des Marchés Publics relatif à l'allotissement est ainsi rédigé :

"afin de susciter la plus large concurrence ..., le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés ... A cette fin, il choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause, ...".

La prise en compte par le donneur d'ordres d'éléments tels que l'offre d'Insertion par l'Activité Economique, les compétences des personnels et les besoins spécifiques en main d'œuvre des entreprises pourra lui permettre de mieux identifier les lots susceptibles d'intégrer une clause sociale.

Un allotissement adapté pourra faciliter l'effectivité de la mise en œuvre de la clause sociale par l'entreprise et également faciliter grâce à un dimensionnement adapté, l'accès aux marchés des différents types de structures de l'insertion.

3.1.6 > Quelle est l'offre d'Insertion par l'Activité Economique ?

L'offre d'Insertion par l'Activité Economique développée sur un territoire permet aux entreprises un choix plus large pour répondre à leur obligation en matière de clause sociale et offre aux personnels en insertion un accompagnement social et professionnel adapté.

Il convient donc pour le donneur d'ordres d'identifier les Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (voir chapitre 4) et les différents acteurs de l'insertion et de l'emploi susceptibles d'accompagner les entreprises dans la mise en œuvre des clauses sociales (voir chapitre 6).

3.1.7 > Quels sont les objectifs visés et la pondération à déterminer si l'insertion est un critère de choix ?

Il est important pour le donneur d'ordres de bien définir les objectifs attendus en matière d'insertion sociale car cela détermine la rédaction du critère insertion.

Le critère insertion peut porter sur :

- le quantitatif: le donneur d'ordres laisse la possibilité à l'entreprise de proposer un nombre d'heures supplémentaires ou un pourcentage supérieur à celui imposé, en fixant néanmoins un seuil maximal pour éviter toute surenchère,
- le qualitatif: le donneur d'ordres demande à l'entreprise de se prononcer sur ses modalités de mise en œuvre de l'insertion prenant en compte différents éléments tels que la qualité du tutorat, l'accompagnement social et professionnel des personnels en insertion, les formations proposées, etc.
- le quantitatif et le qualitatif : soit le cumul des éléments précités.

La pondération du critère insertion devra être adaptée au marché concerné. Si l'insertion est une condition d'exécution sociale du marché (art. 14), ce critère sera pondéré de manière raisonnable. Si l'insertion est l'objet du marché (art. 30), sa pondération pourra être plus importante.

3.2 La phase exécution : les modalités de suivi de la clause sociale

Après avoir procédé à la détermination de la clause sociale (marché concerné, dimensionnement, publics, etc.), il est important pour le donneur d'ordres de définir les modalités de suivi. Ces modalités lui permettront de s'assurer de la mise en œuvre de la clause sociale par l'entreprise et de contrôler le bon respect de son exécution.

3.2.1 > Qui assure le suivi de la clause sociale?

Comme pour les autres conditions d'exécution du marché, le donneur d'ordres doit s'assurer du bon respect de la clause sociale par l'entreprise et donc en définir les modalités de contrôle. Deux solutions s'offrent au donneur d'ordres :

- soit la désignation en interne d'une personne chargée du suivi de la clause sociale. En fonction des donneurs d'ordres et leurs organisations, il pourra être plus difficile d'internaliser le suivi qualitatif de la clause, celui-ci impliquant des connaissances sur le fonctionnement de l'insertion et les structures qui la composent. Ce type de suivi demande également plus de temps pour s'assurer du bon respect des engagements de l'entreprise.
- soit la désignation d'un prestataire extérieur (voir chapitre 6). Pour plus de lisibilité pour l'entreprise, le donneur d'ordres pourra le désigner comme "référent insertion" dans les pièces du marché.

3.2.2 > Le donneur d'ordres doit-il proposer un accompagnement aux entreprises pour la mise en œuvre de la clause sociale ?

Un accompagnement des entreprises, au stade de la consultation ou à la notification du marché, peut leur permettre de trouver les solutions les plus adaptées à leurs besoins et à leurs fonctionnements et de mieux respecter leurs engagements contractuels.

Sauf à disposer en interne d'une personne ressource connaissant bien le dispositif des clauses sociales et leur mise en œuvre, il peut être judicieux pour le donneur d'ordres de faire appel à un prestataire extérieur (voir chapitre 6) qui fera le lien entre les entreprises, les structures de l'IAE et les acteurs de l'emploi et de l'insertion. Il pourra être désigné comme référent insertion dans les pièces du marché.

3.2.3 > Comment contrôler la clause sociale?

Le type de suivi envisagé devra être cohérent avec les attentes et les objectifs visés par le donneur d'ordres en matière d'insertion définis au point 4.1 :

- si l'insertion est une condition d'exécution seule : mettre en place un contrôle quantitatif suivant les modalités définies par le donneur d'ordres,
- si l'insertion est un critère de choix : définir un suivi permettant le contrôle également qualitatif de l'insertion réalisée par l'entreprise en fonction des éléments proposés dans son mémoire technique au titre des sous critères insertion.

3.2.4 > Quels sont les documents exigibles auprès de l'entreprise justifiant du bon respect de son engagement contractuel?

Pour s'assurer du bon respect des actions d'insertion menées par l'entreprise, le donneur d'ordres indiquera précisément dans les pièces du marché les documents à lui remettre et la périodicité du rendu de ces éléments.

Exemples de documents exigibles pour contrôler la mise en œuvre de la clause sociale :

- une attestation d'une structure d'insertion (si recours),
- un courrier de Pôle emploi attestant de l'éligibilité du salarié (si embauche directe)
- une attestation de l'entreprise (si embauche directe), accompagnée éventuellement d'une copie du contrat de travail avec accord préalable du salarié,
- un récapitulatif des heures fourni par l'entreprise, éventuellement suivant un formalisme défini par le donneur d'ordres, etc.

Exemples des justificatifs à fournir en cas de difficultés rencontrées par l'entreprise :

- en cas de chômage partiel, copie de la décision d'attribution d'une allocation spécifique délivrée par la DIRECCTE ou une copie de la convention de chômage partiel accompagnée du bordereau mensuel adressé à la DIRECCTE indiquant les postes concernés et le volume d'heures chômées.
- en cas de licenciement économique, une copie de l'information transmise à la DIRECCTE

une attestation d'une structure d'insertion, du Pôle emploi ou d'un autre prescripteur justifiant des difficultés de recrutement ou de maintien au poste rencontrées, etc.

Pour ne pas surcharger administrativement l'entreprise, le donneur d'ordres s'assurera de ne demander que les documents essentiels nécessaires au suivi.

3.2.5 > Comment accompagner une entreprise rencontrant des difficultés dans la mise en œuvre de l'insertion ?

Les principales difficultés rencontrées sont :

- en matière de recrutement : qualifications et compétences des personnels, "turn over" important des salariés en insertion, etc.
- en matière économique : chômage partiel, licenciement économique, cessation d'activité en cours de marché, etc.

Il est essentiel que le donneur d'ordres exige dans les pièces du marché de l'entreprise d'être averti au plus tôt des difficultés rencontrées (délais et modalités définis précisément). Il peut également être précisé qu'il étudiera avec l'entreprise les solutions possibles lui permettant de respecter ses engagements contractuels. Il n'est pas possible de donner en exemple des solutions précises car celles-ci seront propres à chaque cas. Dans cette démarche d'accompagnement de l'entreprise le donneur d'ordres pourra, le cas échéant, être accompagné par le référent insertion désigné dans le marché.

3.2.6 > Quelles sont les sanctions à appliquer en cas de non-respect des obligations en matière d'insertion ?

Pour s'assurer du respect des engagements contractuels de l'entreprise, il est important pour le donneur d'ordres de prévoir dans son marché des pénalités liées à l'insertion, à appliquer en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution. En fonction des exigences définies par le donneur d'ordres, les pénalités pourront être appliquées en cas de non remise des documents exigés dans le marché justifiant de la mise en œuvre effective de l'insertion et/ou en cas de non réalisation des heures insertion imposées.

Le montant de la pénalité devra être adapté en fonction du marché et des pratiques du donneur d'ordres ainsi que les modalités d'application (avec ou sans mise en demeure, etc.).

3.3 Les différents articles du Code des Marchés Publics et leur utilisation

3.3.1 > L'article 14

Extrait de l'article 14:

"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 pas avoir d'effet discriminatoire ... "

L'insertion est une condition d'exécution sociale: en recourant à cet article, le donneur d'ordres impose à l'entreprise au titre d'une condition d'exécution sociale, de réserver une part de son temps de production global à des publics éloignés de l'emploi. Cette condition d'exécution ne devra pas avoir de caractère discriminatoire et ne pas limiter la concurrence. A titre d'exemple, un marché comportant une clause imposant 50% de personnes rencontrant des difficultés particulières écarteraient les opérateurs économiques classiques au profit des structures d'insertion.

Par contre, le recours à l'article 14 ne permet pas au donneur d'ordres de choisir l'entreprise sur une méthodologie de mise en œuvre de la clause sociale proposée dans son mémoire technique. Il ne peut pas non plus imposer des modalités particulières de réalisation (recours aux SIAE, embauche avec un type de contrat de travail particulier, etc.), car l'entreprise doit être libre de choisir le dispositif le plus adapté à ses besoins et à son fonctionnement notamment en matière de recrutement. Il est recommandé de présenter dans les pièces du marché les différents moyens à la disposition de l'entreprise lui permettant de répondre à ses engagements contractuels en matière d'insertion.

Les éléments essentiels à déterminer : le donneur d'ordres indiquera dans les pièces du marché les modalités de mise en œuvre de cette condition d'exécution et tous les éléments permettant à l'entreprise de bien l'appréhender dans son application :

- les lots concernés : le donneur d'ordres devra préciser les lots techniques et/ou géographiques concernés par une clause sociale,
- le dimensionnement de la clause sociale : le donneur d'ordres devra indiquer le nombre d'heures, pourcentage

ou Equivalent Temps Plein suivant l'approche ou le procédé retenu qui est imposé au lot concerné,

■ le public prioritaire concerné : la directive 2004/18/ CE du 31 mars 2004 dans son considérant 33 donne une définition large des publics concernés en parlant de "personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion". Pour plus de simplicité et dans un souci de sécurisation juridique, le guide de l'OEAP recommande de s'inspirer de la définition donnée par l'article L.5132-1 du Code du Travail relatif aux SIAE et qui évoque "des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières". Celles-ci relèvent notamment des catégories administratives suivantes : les demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage), les bénéficiaires des minima sociaux, les publics reconnus travailleurs handicapés (suivant article L5212-13 du Code du Travail), les jeunes de niveau infra 5 (niveau inférieur au CAP/BEP), les personnes prises en charge dans le dispositif de l'IAE, les personnes employées dans les GEIQ. Mais également toute autre personne, rencontrant des difficultés particulières, peut sur avis motivé du Pôle emploi, des MDE, des PLIE, des Missions Locales ou des Cap Emploi être considérée comme relevant des publics les plus éloignés de l'emploi.

Dans le cadre des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU), le donneur d'ordres pourra faire référence à une zone d'habitation déterminée pour les publics concernés par une clause sociale (loi n°2003-710 du 1er août 2003); les 5 % d'heures en insertion imposées par l'ANRU devant être travaillées par des habitants des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Dans le cas où un territoire compterait plusieurs ZUS, le recrutement des personnels en insertion pourra se faire sur l'ensemble de celles-ci et pourra éventuellement être élargi à un territoire plus étendu par les partenaires locaux.

- les modalités de mise en œuvre : pour répondre à son obligation en matière de clause sociale, l'entreprise peut choisir parmi les dispositifs suivants :
- la mise à disposition de personnel en insertion en faisant appel à : une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), une Association Intermédiaire (AI) , un Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) ou toute autre association de même nature ; une entreprise de travail temporaire lorsque la mission de travail temporaire vise à faciliter l'embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières (art. 1231-1 du Code du Travail),
- la sous-traitance ou la co-traitance en faisant appel à : une Entreprise d'Insertion (EI) ou un Atelier Chantier d'Insertion (ACI),

- le recours à l'embauche directe avec différents types de contrats possibles : CDI ; CDD ; Contrat à Durée de Chantier, Contrat de Professionnalisation, Contrat Unique d'Insertion-Contrat Initiative Emploi (CUI-CIE), etc.

L'entreprise peut parfois faire valoir auprès du donneur d'ordres une embauche récente d'un salarié relevant des publics prioritaires avant son recrutement. Le donneur d'ordres appréciera le contexte de cette embauche (profil, date, ...) et validera ou non la prise en compte de ce salarié dans le cadre de la clause sociale de l'entreprise.

- la désignation d'un référent insertion: le donneur d'ordres pourra dans les pièces du Dossier de Consultation des Entreprises (DCE) désigner un référent insertion qui l'accompagnera au stade:
- de l'offre, en renseignant les entreprises sur les modalités de mise en œuvre de la clause,
- de l'exécution du marché, en assurant pour le compte du maître d'ouvrage le suivi et le contrôle (quantitatif et/ou qualitatif) de la clause sociale.
- Si le donneur d'ordres a désigné un référent insertion chargé du suivi de la clause sociale, ses coordonnées devront figurer dans les pièces du marché. A défaut de désignation, le donneur d'ordres pourra indiquer des ressources (voir chapitre 6) permettant à l'entreprise de s'orienter en fonction des modalités de mise en œuvre envisagées :
- en cas de recours à une SIAE, le site www.socialementresponsable.org,
- en cas de recours à une EA ou un ESAT, les sites www. handeco.org et www.unea.fr,
- en cas d'embauche directe, le Pôle emploi, les Missions Locales, les Maisons de l'Emploi, les PLIE et les Cap Emploi.

Le guide de l'OEAP rappelle aux acheteurs publics "que certaines fonctions d'assistance peuvent s'avérer difficilement conciliables entre elles. Des précautions doivent donc être prises, à la fois au regard du droit de la commande publique et de l'intérêt même de l'acheteur public :

- en cas de cumul au profit d'un même intervenant des fonctions d'assistance à la personne publique et aux opérateurs économiques (lors de la phase de passation...),

"Le public prioritaire concerné : des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières".

- en cas de cumul des missions d'assistance à l'acheteur public et au titulaire (dans la phase d'exécution du marché ...),
- cette exigence d'objectivité et d'impartialité dans l'exercice de la mission de contrôle s'impose encore plus fortement quand le facilitateur a préalablement assumé une fonction de présélection pour l'apport de main d'œuvre."
- les modalités de suivi et de contrôle : elles devront préciser à l'entreprise les documents à remettre au donneur d'ordres justifiant de la mise en œuvre de la clause sociale et les pénalités en cas de non respect des engagements en matière d'insertion.

3.3.2 > L'article 53 L'insertion comme critère de choix

Extrait de l'article 53:

"Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde : 1° soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, ..., les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, ...; 2° soit compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix."

Cet article permet au donneur d'ordres au titre de la sélection des offres de prendre en compte un critère en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés et ainsi évaluer une entreprise également sur la démarche d'insertion proposée en fonction des attentes et objectifs définis dans le marché.

Le donneur d'ordres devra être attentif à la bonne utilisation de cette possibilité car les jurisprudences françaises et de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) ont rappelé que les critères utilisés devaient être non discriminatoires et liés à l'objet du marché. Il est donc préférable de recourir à un critère portant sur les performances en matière d'insertion en complément d'une condition d'exécution sociale et ainsi coupler l'utilisation des articles 14 et 53. Il est également recommandé de donner un poids raisonnable à ce critère. Dans le cadre d'un marché d'insertion passé par le biais de l'article 30, la qualité de l'insertion proposée sera là le critère prépondérant avec une pondération associée.

La définition d'un critère d'insertion n'étant pas forcément aisée, il est recommandé aux donneurs d'ordres dans un premier temps d'expérimenter les clauses sociales par le biais de l'article 14 et d'utiliser les retours d'expérimentation pour, dans un second temps, avoir recours à un critère d'insertion définissant précisément les attentes et objectifs visés.

Contrairement à l'article 14 où il est imposé une condition d'exécution sociale sans jugement par le donneur d'ordres de ses modalités de mise en œuvre, le critère insertion permet, lui, d'évaluer la démarche d'insertion proposée par l'entreprise. Associé à une pondération adéquate, il peut également donner au donneur d'ordres un moyen de départager les offres des entreprises sur cette thématique ; une note étant attribuée en fonction de la qualité de l'insertion proposée et de son adéquation avec les attentes et objectifs fixés dans les pièces du marché.

La combinaison des articles 14 et 53 peut inciter les entreprises à construire leur réflexion en matière d'insertion dès la constitution de leurs offres, à réfléchir aux éventuels partenariats avec des structures d'insertion en co-traitance ou sous-traitance, à définir les modalités de recrutements les plus adaptées et proposer ainsi des démarches d'insertion plus élaborées et adaptées aux attentes du donneur d'ordres.

Pour ce faire, le donneur d'ordres doit être clair sur ses attentes et les objectifs visés en matière d'insertion, les définir précisément dans son marché et au besoin les traduire sous la forme de sous critères.

Ces éléments d'appréciation des modalités de mise en œuvre de l'insertion peuvent porter notamment sur :

- la proposition par l'entreprise d'un volume d'heures supplémentaires par rapport au nombre minimum imposé par le donneur d'ordres. Il est recommandé de fixer une limite pour éviter une éventuelle surenchère,
- les modalités de recrutement des personnes en difficultés,
- l'encadrement technique au sein de l'entreprise et le tutorat proposés,
- le suivi socioprofessionnel et les modalités d'échange entre l'entreprise et les structures d'insertion ou le chargé du suivi de la personne,
- la définition de programmes de formation proposés aux personnels en insertion,
- l'objectif visé à l'issue de la mise en œuvre de la clause d'insertion sociale (acquisition de compétence, formation qualifiante, perspectives de pérennisation de l'emploi, etc.).

Pour faciliter son analyse, le donneur d'ordres peut demander à l'entreprise de compléter un mémoire technique spécifique à l'insertion suivant un formalisme imposé. Ce mémoire pourra reprendre les items proposés ci-dessus. Pour l'aider dans son analyse des offres sur la partie insertion, le donneur d'ordres pourra être accompagné par un prestataire extérieur (voir chapitre 6).

3.3.3 > L'article 30 L'insertion comme objet du marché

Extrait de l'article 30 :

"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..."

L'insertion ne figurant pas à l'article 29 du Code des Marchés Publics, le recours à l'article 30 permet au donneur d'ordres de passer un marché de qualification et d'insertion professionnelle destiné à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Les marchés d'insertion passés par le biais de l'article 30 ne sont pas des marchés réservés au même titre que les marchés passés avec l'article 15 visant à favoriser l'emploi des personnes handicapées. Ils doivent faire l'objet d'une mise en concurrence suivant la procédure adaptée prévue par l'article 28 du Code des Marchés Publics par laquelle les modalités de passation du marché sont définies librement par le donneur d'ordres. Ces modalités de publicité et de mise en concurrence seront proportionnées à l'objet du marché, à son montant et au nombre de prestataires susceptibles d'être concernés.

La finalité de ces marchés étant la mise en œuvre par la structure attributaire d'actions d'insertion et/ou de qualification, ils ont donc comme objet principal l'insertion de personnes rencontrant des difficultés particulières. Avant toute réflexion, le donneur d'ordres devra s'assurer que l'insertion entre bien dans son champ de compétence et qu'il peut donc passer ce type de marché. Comme l'indique l'OEAP, "le Code du Travail et le Code de l'Action Sociale et des Familles reconnaissent aux collectivités territoriales, chacune à son niveau, une vocation à prendre en charge des actions d'insertion".

S'il le souhaite, le donneur d'ordres pourra prévoir dans son marché la réalisation de travaux ou de prestations de service comme activités supports des actions d'insertion, tels que la remise en état de logements, l'entretien d'espaces verts, l'animation de déchèteries et le réemploi des produits réutilisables, etc.

A titre d'exemple, des marchés d'insertion ont été passés avec comme supports d'activités le nettoyage des locaux d'une mairie ou de locaux universitaires dans le cadre du remplacement de leurs agents.

Ces prestations supports ne constituant pas l'objet principal du marché, le donneur d'ordres devra être attentif à ne pas leur donner une part trop importante pour éviter le risque de requalification de son marché d'insertion par un juge.

Dans le cas d'un marché comportant des prestations supports, la rédaction du Cahier des Clauses Techniques Particulières (CTTP) portera principalement sur les attentes et objectifs visés par le donneur d'ordres en matière d'insertion, tels que :

- le public concerné par les actions d'insertion,
- la démarche insertion proposée et les modalités d'accompagnement à l'emploi,
- le suivi des personnes,
- les formations mises en place,
- les documents présentant le bilan des actions réalisées,
- etc.

Les critères de choix des offres des prestataires devront porter prioritairement sur la qualité de l'insertion mise en œuvre et non sur les travaux ou les services réalisés. Ils seront clairement définis permettant au donneur d'ordres d'évaluer la pertinence de la démarche d'insertion proposée et le coût du dispositif d'insertion.

La démarche d'insertion sera évaluée suivant les attentes et objectifs visés par le donneur d'ordres, sur des thèmes tels que :

- l'accompagnement social et professionnel des personnes,
- l'encadrement prévu (compétence, disponibilité, etc.),
- les parcours de formation proposés,
- les objectifs de sorties visés par la structure (formation qualifiante, pérennisation de l'emploi, etc.),
- etc.

Pour l'aider dans son analyse des offres, le donneur d'ordres pourra être accompagné par un prestataire extérieur (voir chapitre 6).

"La finalité de ces marchés étant la mise en œuvre par la structure attributaire d'actions d'insertion et/ou de qualification, ils ont donc comme objet principal l'insertion de personnes rencontrant des difficultés particulières.".

3.3.4 > L'article 15 Les marchés réservés

Extrait de l'article 15:

"Certains marchés ou certains lots d'un marché peuvent être réservés à des entreprises adaptées ou à des établissements et service d'aide par le travail ou à des structures 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."

Cette disposition trouve son fondement dans la directive européenne 2004/18/CE du 31 mars 2004. Jugeant que ces structures précitées pourraient "ne pas être en mesure de remporter des marchés dans des conditions de concurrence normale", elle prévoit dans son considérant 28 que "les Etats membres puissent réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés publics à de tels ateliers ou en réserver l'exécution dans le cadre d'emplois protégés".

Son article 19 prévoit que :

"les États membres peuvent réserver la participation aux procédures de passation de marchés publics à des ateliers protégés ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés, 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".

Cette disposition ne concerne pas les Structures d'Insertion par l'Activité Economique, qui ne peuvent se positionner sur ces marchés réservés.

"Cette disposition (article 15) ne concerne pas les Structures d'Insertion par l'Activité Economique. Elles ne peuvent se positionner sur ces marchés réservés".



Chapitre 4.

L'OFFRE D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La vocation des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) est d'offrir aux personnes en difficulté qu'elles salarient un parcours professionnel et un accompagnement personnalisé leur permettant de sortir de la spirale de l'exclusion et de s'insérer. Au gré des initiatives et des politiques publiques, différentes formes de SIAE sont nées et ont évolué. Le passage dans les structures de ce secteur est considéré comme une première étape pour faciliter le retour des personnes les plus en difficulté sur le marché de l'emploi. L'Insertion par l'Activité Economique (IAE) est complexe par le nombre de lois, de circulaires, d'échelons politiques de l'Europe à la collectivité locale, de modalités de financement, d'instances du national au local, de têtes de réseau, de différents types de structure accueillant les publics, d'acteurs professionnels, militants ou bénévoles qui interviennent.

Les clauses sociales permettent, sous différentes formes, l'embauche de publics prioritaires. Au-delà d'une grande diversité de profils et de statuts, le point commun des personnes concernées par ces clauses est d'être en difficultés professionnelles et sociales d'accès à l'emploi. Puisque l'on parle d'insertion par le travail, les clauses sociales s'adressent en particulier aux personnes engagées dans un parcours d'insertion par l'activité économique.

Du point de vue économique, l'IAE évolue dans une économie concertée (ou économie contractuelle) dans laquelle les structures, les collectivités et l'Etat établissent un dialogue en confrontant leurs informations et prévisions pour mettre en œuvre les actions nécessaires.

L'IAE est aujourd'hui l'un des leviers des politiques publiques d'accès au marché du travail pour les publics en difficultés d'insertion professionnelle.

4.1 Le contexte et l'historique de l'Insertion par l'Activité Economique

Le secteur de l'IAE est né au tournant des années 80 d'initiatives portées par des travailleurs sociaux à la recherche de nouveaux outils pour contribuer à la réinsertion des publics en difficulté dont ils avaient la charge. Son dénominateur commun est l'utilisation du support « travail » comme outil de réinsertion des personnes, ces structures ayant donc à la fois un pied dans le monde de l'insertion sociale et de la solidarité et un pied dans le monde économique.

Auparavant, l'insertion n'était pas en tant que tel un objet d'action publique spécifique. Les termes employés étaient formation professionnelle, accès à l'emploi, civisme, intégration et maturité.

A partir des années 1970, une série de dispositifs ont progressivement été mis en place pour favoriser l'accès à l'emploi, l'activité ou la formation des personnes en difficulté. L'exclusion est devenue aussi le produit d'une situation économique, la résultante d'un phénomène qui a commencé à prendre de l'ampleur à cette époque : le chômage de longue durée, qui touche plus particulièrement les jeunes sans formation et les travailleurs plus âgés.

Dans les années 1980, l'insertion devient une construction collective. En 1988, avec la création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), le « I » d'insertion est pour la première fois mis en avant, avec l'idée de contrepartie de la part des bénéficiaires via la signature d'un Contrat d'Insertion. Depuis les années 1990, elle est devenue une rubrique des politiques publiques en réponse à la crise et à l'augmentation du chômage.

"Les clauses sociales permettent, sous différentes formes, l'embauche de publics prioritaires ... Elles s'adressent en particulier aux personnes engagées dans un parcours d'insertion par l'activité économique.".

4.2 Le cadre juridique actuel de l'Insertion par l'Activité Economique

■ La loi d'orientation 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions marque une étape importante de reconnaissance et de clarification du champ de l'IAE qui bénéficie désormais d'un statut au sein du Code du Travail avec un cadre juridique général. Cette loi inscrit ainsi dans le Code du Travail quatre catégories de structures : les Associations Intermédiaires (AI), les Entreprises d'Insertion (EI), les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) et les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI).

L'article 11 de cette loi ne vise aucune catégorie spécifique de publics prioritaires. Il précise seulement que l'IAE a pour objet de permettre à « des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières » de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Le ciblage des publics prioritaires prend en compte le contexte local et le cas échéant, le projet social spécifique de la SIAE concernée.

- La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité confie la responsabilité et le financement de l'allocation du RMI aux Départements. Les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité du Département. Le Programme Départemental d'Insertion (PDI) définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion, l'offre locale d'insertion et planifie les actions correspondantes.
- La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a accordé de nouvelles prérogatives aux Régions. Ainsi, dans le domaine de l'emploi, elles peuvent cofinancer les structures d'insertion.
- La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a réaffirmé le rôle de l'IAE comme acteur à part entière dans la lutte contre l'exclusion et le chômage. Ce secteur bénéficie de moyens renforcés. Le versement des aides de l'Etat est aujourd'hui mensuel et il est confié à un payeur unique, l'Agence de Service et de Paiement (ASP). Cette loi a également créé les Maisons de l'Emploi (MDE).
- Le Grenelle de l'insertion conclu le 27 mai 2008 a réaffirmé l'importance du secteur de l'IAE et reconnaît qu'il remplit une mission d'intérêt général d'insertion socioprofessionnelle ; une mission de production et de service et une mission de développement des territoires.

- La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a créé le Pôle emploi, né de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC. Cet organisme délivre notamment l'agrément IAE qui permet aux personnes de bénéficier de programmes d'insertion et surtout de pouvoir être embauché par une SIAE.
- La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a créé le Contrat Unique d'Insertion (CUI) entré en vigueur le 1er janvier 2010. Le RSA est une garantie pour toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum. Le RSA permet également un complément de revenu pour les personnes percevant un faible salaire. ■

4.3 Les pratiques et les acteurs de l'IAE et les autres structures spécifiques

Ce secteur d'activité très structuré est composé de structures d'insertion par le travail, de têtes de réseau qui assurent leur représentativité et d'instances composées des pouvoirs publics. L'ensemble de ces acteurs forme ainsi une cohérence pour la mise en œuvre de leurs missions.

4.3.1 > Les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)

Il existe quatre types de SIAE conventionnées par l'État qui bénéficient de financements publics pour mener à bien leur mission. À partir de méthodes et d'outils adaptés, elles accompagnent les personnes salariées dans la consolidation de leur projet professionnel et dans l'acquisition d'une expérience et de compétences déterminantes dans l'accès au marché du travail.

Parmi ces quatre types de structure, deux interviennent dans la mise à disposition de personnels. Il s'agit des Associations Intermédiaires (AI) et des Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI). Ce sont dans les ETTI que l'on trouve les publics réputés être les plus proches de l'emploi en secteur marchand.

Les deux autres types de SIAE que sont les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) et les Entreprises d'Insertion (EI) interviennent toutes deux dans la production de biens et de services. Elles sont néanmoins différentes de par le type de public accueilli. Les ACI travaillent avec les publics les plus éloignés de l'emploi avec des contrats aidés financés par l'Etat et cofinancés par les Départements pour les allocataires du RSA. Les EI ont des publics plus proches de

l'emploi marchand dans la mesure où elles se positionnent dans le secteur concurrentiel. Les El possèdent des compétences techniques et procèdent des mêmes obligations et normes que les entreprises privées du même secteur d'activité professionnelle.

LES QUATRE TYPES DE SIAE CONVENTIONNÉES PAR L'ÉTAT

Secteur : LA MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL (Achat d'heures de main d'œuvre pour la réalisation d'une clause d'insertion)

Association Intermédiaire (AI)

Mission : insertion professionnelle par la mise à disposition de personnel auprès de particuliers, d'associations et de collectivités, et de manière limitée en entreprise.

Objectif : acquisition d'une autonomie et d'une polyvalence suffisantes pour occuper plusieurs emplois successifs de courte durée.

Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI)

Mission : insertion professionnelle par la mise à disposition de personnel dans le respect de la législation du travail temporaire.

Objectif: acquisition d'une autonomie et d'une polyvalence suffisantes pour occuper plusieurs emplois successifs de courte durée pour plusieurs entreprises.

Secteur: LA PRODUCTION ET LA VENTE DE BIENS ET SERVICES (co-traitance ou sous-traitance avec les entreprises adjudicatrices d'une commande publique avec clauses sociales)

Entreprise d'Insertion (EI)

Mission: insertion professionnelle par la production dans tous types d'activité économique.

Objectif: acquisition de compétences et d'un rythme correspondant aux exigences du marché du travail.

Atelier et Chantier d'Insertion (ACI)

Mission : insertion professionnelle par la production à travers des activités d'utilité sociale (espaces verts, recyclage, nettoyage, bâtiment, etc.).

Objectif: acquisition de compétences sociales et professionnelles.

Annuaire des SIAE: http://www.socialement-responsable.org/

Ces quatre types de SIAE reposent sur trois principes majeurs :

- un conventionnement de toutes les structures de l'IAE avec la DIRECCTE et le Pôle emploi depuis 2009. La signature de cette convention permet la reconnaissance juridique de la structure au sein du secteur de l'IAE et lui ouvre accès à une aide financière annuelle accordée par l'État;
- un agrément préalable des publics par Pôle emploi d'une durée de 24 mois. Cette condition apporte la garantie que les structures recrutent effectivement les personnes éloignées du marché du travail;
- un pilotage local de l'ensemble du dispositif par un Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique.

Un Fonds Départemental d'Insertion (FDI) finance le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'IAE. Ce fonds est géré par le préfet du

département (Unité Territoriale de la DIRECCTE) qui arrête le montant des aides accordées.

Au niveau national, il existe 5 000 SIAE pour 250 000 salariés en insertion. La région Rhône-Alpes compte environ 500 SIAE dont 60% d'ACI ce qui représente environ 18 000 salariés en insertion. 324 SIAE de Rhône-Alpes ont dégagé au total en 2007 un chiffre d'affaires auprès de leurs clients de près de 120 millions d'euros. Cela représente 2,5 fois le montant des financements publics versés aux mêmes 324 SIAE (47 millions d'Euros de financements publics).

De nouveaux résultats devraient être publiés au niveau national par la DARES fin 2012/début 2013.

Les structures d'insertion, organisations non lucratives, mobilisent des idées et des ressources dans le but de résoudre des problèmes sociaux. Elles relèvent du secteur de l'entrepreneuriat social et sont confrontées à trois choix principaux pour en définir le type :

- la mission sociale avec comme objectif final de permettre aux personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accéder à un emploi salarié par le processus opérationnel composé de mesures d'accueil et d'accompagnement;
- la forme organisationnelle (en association de la loi 1901, en Société Anonyme, en Société Coopérative Ouvrière de Production...);
- le modèle économique composé de subventions publiques et plus ou moins d'encaissement client.

Leurs secteurs d'activité sont très variés, les plus courants concernent les activités manuelles telles que la construction, la menuiserie, le tri et le recyclage des déchets, l'entretien d'espaces publics ou de zones vertes, le conditionnement et l'emballage de produits. Quelques-unes sont spécialisées dans des activités intellectuelles comme par exemple l'archivage ou la numérisation de documents. Ces SIAE sont quelque fois réunies en Ensembliers d'Insertion ou Groupes d'Insertion. L'IAE est plus ou moins développée selon les territoires, lesquels mobilisent à des degrés variables chaque type de structure.

4.3.2 > La représentativité des structures d'insertion

La représentativité des structures d'insertion est assurée par des têtes de réseau *. L'objet d'une tête de réseau est d'apporter une expertise, des conseils, de l'ingénierie et parfois une charte qualité. L'autre dimension est de représenter leurs adhérents au niveau politique et institutionnel. Certaines têtes de réseau sont regroupées au sein de la commission insertion de la Chambre Régionale d'Economie Sociale et Solidaire de Rhône-Alpes (CRESS). L'économie sociale et solidaire, à travers 23 000 associations, coopératives et mutuelles, représente 10 % de l'emploi salarié en Rhône-Alpes.

* Les principales têtes de réseau en Rhône-Alpes sont : la FNARS, le COORACE, l'UREI, le CRARQ, Chantiers Ecole (non exhaustif) réunis dans un inter-réseau IAE (IRIAE).

4.3.3 > Les instances

Les instances qui ont un rôle d'interface entre l'IAE et les pouvoirs publics se déclinent du national au local :

Le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE) placé sous l'autorité du Premier ministre. Il est composé de représentants des ministères intéressés, de personnes qualifiées du monde socio-économique, d'élus et de partenaires sociaux. Le CNIAE développe et renforce les liens et les échanges entre les différentes structures de l'insertion d'une part, et les réseaux

- associatifs les regroupant d'autre part. Il conseille également le gouvernement sur toute question relative à l'IAE.
- Le Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité
 Economique (CDIAE) a pour missions d'émettre des
 avis relatifs aux demandes de conventionnement des
 employeurs et aux demandes de concours du Fonds
 Départemental d'Insertion (FDI); de déterminer la nature
 des actions à mener en vue de promouvoir les actions
 de l'IAE. A cette fin, il élabore un plan d'action et veille
 à sa cohérence avec les autres dispositifs concourant à
 l'insertion.

4.3.4 > Les modalités du parcours d'insertion

Bien qu'ayant des activités, des modes de fonctionnement et de financement différents, ces quatre structures partagent une mission commune : lever les principaux obstacles d'accès à l'emploi des personnes en difficultés sociales et professionnelles et favoriser leur retour progressif sur le marché du travail, par une mise en situation d'emploi assortie d'un accompagnement social et professionnel. Le passage dans les structures de ce secteur est considéré comme une étape pour faciliter le retour des personnes les plus en difficulté sur le marché de l'emploi.

Les structures d'insertion ne se limitent pas à un seul groupe cible sur leurs territoires rural ou urbain. Généralement, elles emploient des personnes rencontrant des problèmes sociaux et professionnels divers. Beaucoup de ces structures sont « généralistes » avec une pluralité de statut concernant son personnel en insertion, tandis qu'une minorité est plus « spécialisée » en fonction de groupe cible assez défini comme par exemple des publics suivis dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse ou par le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Elles répondent par des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement aux problématiques du chômage de longue durée et de l'inactivité professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Ces distinctions dans les modalités d'insertion et dans les publics cibles impliquent plusieurs types de contrats de travail et une diversité dans l'importance accordée à la formation professionnelle.

4.3.5 > Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ)

En complément des quatre formes de SIAE, les GEIQ emploient les publics prioritaires des politiques de l'emploi même si elles ne relèvent pas de l'IAE au sens de la loi de 1998. Ceux-ci regroupent des entreprises qui, pour résoudre leurs problèmes de recrutement, parient sur la qualification des publics éligibles. Ainsi les GEIQ

embauchent directement les publics ciblés (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RSA) et les mettent à disposition des entreprises adhérentes en organisant une alternance entre apprentissage théorique et situation de travail. L'outil couramment utilisé est le contrat de professionnalisation.

Annuaire des GEIQ: http://www.geiq.net

4.3.6 > Les Régies de Quartier et Régies de Territoire

Les Régies de Quartier ou de Territoire comportent une dimension économique, politique et sociale grâce à la volonté partagée des habitants, des élus des collectivités, des représentants des bailleurs sociaux et des acteurs socio-économiques. Les salariés d'une Régie sont les habitants du territoire d'intervention qui est défini comme un espace de solidarité et de cohésion sociale. Leurs salariés en insertion bénéficient de formations adaptées et d'un accompagnement social et professionnel. Elles peuvent être conventionnées au titre de l'IAE.

Annuaire des Régies de Quartier et de Territoire : http://www.cnlrq.org

4.3.7 > Les structures liées au handicap

Les personnes bénéficiant de la Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé (RQTH) peuvent intégrer les dispositifs de l'IAE et des structures spécifiques dans le cas de difficultés professionnelles ou sociales d'accès à l'emploi.

Il existe deux types de structures accueillant des Travailleurs Handicapés :

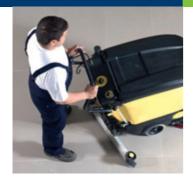
■ les Entreprises Adaptées (EA) sont des entreprises du milieu ordinaire du travail employant au moins 80 % de travailleurs handicapés, lesquels peuvent ainsi exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités et compétences. Ces structures bénéficient d'aides de l'Etat ; elles doivent permettre une insertion et une promotion professionnelle tenant compte du handicap du travailleur. Elles peuvent

servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises classiques.

eles Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) sont des organismes médico-sociaux chargés de la mise au travail, accompagnée d'un soutien médical et social, des personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler dans un autre cadre. La création d'un ESAT doit être autorisée par le Préfet de région. Le travailleur handicapé intégré à un ESAT n'a pas le statut de salarié. Il ne peut donc être licencié. Toutefois, certaines règles du code du travail lui sont applicables : hygiène et sécurité, médecine du travail, congés payés.

Annuaires des EA et des ESAT : www.handeco.org et www.unea.fr

"Il existe quatre types de SIAE conventionnées par l'État : Il s'agit des Associations Intermédiaires (AI), des Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), des Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) et des Entreprises d'Insertion (EI)".



Chapitre 5.

LES BÉNÉFICES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ECONOMIQUE

Priorité nationale, la lutte contre le chômage et l'exclusion est l'affaire de tous. Quelles que soient les collectivités et leurs compétences en matière d'emploi, elles peuvent participer à cette lutte. Le développement de politiques d'insertion et d'accès à l'emploi peut se faire notamment au travers de la commande publique avec l'intégration de clauses sociales.

Une politique de lutte contre le chômage et l'exclusion prenant en compte la problématique de l'ensemble de sa population permet à la collectivité d'investir pour le territoire tout en favorisant la cohésion sociale.

Les SIAE, par certaines de leurs activités, favorisent les trois piliers du développement durable : l'environnement, l'économique et le social avec quelques exemples ci-dessous.

5.1 Le pilier environnement

5.1.1 > L'agriculture biologique

Les Jardins de Cocagne fournissent des repas pour les cantines et des paniers de légumes pour les particuliers, permettant ainsi de faire travailler près de 3 000 personnes et d'approvisionner en légumes issus de l'agriculture biologique plus de 15 000 familles adhérentes. Certains Jardins de Cocagne travaillent également en partenariat avec les producteurs de fruits et légumes bio locaux.

Un projet de la structure ASPIRE, membre du Réseau des Jardins de Cocagne, associée à Bio Loire Océan, porte sur l'approvisionnement de restaurants collectifs en produits bio sur trois sites pilotes de Montreuil-Bellay, Gennes et Doué le Fontaine dans le Maine-et-Loire.

5.1.2 > L'écologie

L'Entreprise d'Insertion (EI) OASURE dans la Loire, un des premiers producteurs français du secteur, est spécialisée dans la production de roseaux utilisés pour le traitement des eaux usées. Elle assure également le service d'implantation et d'entretien (environ 200 000 roseaux en 2008 et 40 stations d'épuration biologique). En fonction de l'évolution de la législation, celle-ci pourrait proposer ses

services aux particuliers pour le remplacement des fosses septiques par des bassins plantés de roseaux.

5.1.3 > Les ressourceries et le réemploi des objets

Il existe actuellement 75 ressourceries sur le territoire français, développant une activité de collecte d'objets réutilisables, de valorisation, de revente mais également menant des actions de sensibilisation pour la réduction des déchets.

Soli-dura - la Brocante de Mamie, basé à Saint Martin d'Hères dans l'Isère, propose aux familles des biens de consommation à tout petit prix, ceux-ci donnés par des particuliers, des entreprises ou des administrations. Ces objets sont triés, nettoyés, réparés ou relookés avant une mise à la vente. L'activité du magasin qui accueille en moyenne 350 clients par jour et celle du chantier d'insertion spécialisé dans le recyclage et la rénovation de matériel informatique, génère 23 emplois en contrat d'insertion pour des postes de chauffeurs, magasiniers, trieuses textile, vendeuses, caissières, opérateurs informatiques, etc. Un projet porte sur la récupération des téléphones portables.

L'Atelier Chantier d'Insertion (ACI) Repérages à Grenoble propose aux particuliers, entreprises et secteur public, une activité de récupération de vélos et de remise en état. Ces vélos sont soit expédiés vers le Burkina Faso et le Mali dans le cadre d'une action de coopération et de solidarité internationale, soit proposés à la vente par exemple au Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Saint Martin d'Hères dans le cadre d'une action de mobilité auprès de bénéficiaires du RSA et auprès des particuliers.

Enfin des SIAE se sont spécialisées dans la rénovation d'électroménager, de matériels informatiques ou de mobiliers proposant aux personnes en difficulté de s'équiper à des coûts très réduits et proposant ainsi aux collectivités une solution à la gestion de leurs encombrants.

5.2 Le pilier économique

5.2.1 > Les SIAE sont créatrices d'emplois

Les SIAE, employeurs à part entière, proposent chaque année un certain nombre de contrats de travail à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. A titre d'exemple, en 2006 les 5 300 SIAE établies sur le territoire national ont embauché 253 280 personnes exclues de l'emploi, soit environ 61 377 équivalents temps plein.

Le tableau* ci-dessous montre la répartition de ces embauches en fonction des typologies de structures :

Année 2006	ACI	Al	El	ETTI	Total
Nombre de SIAE et répartition	3 360	828	868	216	5 272
Nombre de salariés en insertion recrutés dans l'année et répartition	45 872	165 318	18 618	23 472	253 280
ETP annuel	26 500	18 409	11 000*	5 468	61 377

*Ces chiffres sont des estimations réalisées à partir des données de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) -Source : DARES - Premières Informations - Premières Synthèses - Juin 2008

De nouveaux résultats seront publiés au niveau national par la DARES à partir du second semestre 2012.

Par ailleurs, les SIAE travaillent également à des « rapprochements avec des entreprises en vue d'un développement économique de chaque structure comme par exemple la sous-traitance d'une activité industrielle à une entreprise d'insertion pour éviter une délocalisation d'une main d'œuvre peu qualifiée » (Etat des lieux 2007 de l'IAE en Rhône-Alpes, rapport Pluricité). Dans ce cadre, le groupe économique solidaire* ARCHER de Romans-sur-lsère travaille avec une entreprise locale sous-traitante de Ford. Après avoir délocalisé son activité en Tunisie, celle-ci est revenue à Romans-sur-lsère. Le groupe Archer et cette entreprise ont mis en place une sous-traitance industrielle portant sur la vérification de pièces auto, créant ainsi 22 emplois.

Ce même groupe a travaillé à la relance d'une économie locale traditionnelle, la chaussure, quasiment disparue à Romans-sur-Isère. Fabriquées sur place dans des ateliers peu mécanisés, leurs chaussures sont constituées à plus de 90% de cuirs et matières premières provenant du territoire, participant ainsi au maintien et au développement de l'économie locale.

Parallèlement à la création d'emploi, certaines SIAE préparent les recrutements futurs des entreprises et notamment dans les secteurs en tensions de main d'œuvre : « sur les métiers de l'industrie, des services et de l'agriculture/ environnement, les SIAE ont développé des compétences et une offre de nature à rejoindre les préoccupations

d'employeurs. Par exemple, une Entreprise d'Insertion en décolletage qui prépare les futurs candidats des entreprises du secteur sur la vallée de l'Arve en Haute Savoie (rapport Pluricité).

*Groupe économique solidaire, art. L5132-15-2 du Code du Travail, créé par la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 – art.20 : « afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section.

5.2.2 > Les SIAE contribuent à la dynamisation des territoires

Au-delà de la cohésion sociale apportée par les SIAE, elles contribuent également à la création de richesses économiques sur le territoire, participant ainsi au développement de celui-ci. En effet les salaires versés par les SIAE sont dépensés en partie dans l'économie locale par le biais d'achats de la vie courante. Egalement, les SIAE de par les achats nécessaires à leur fonctionnement notamment passés auprès d'entreprises de leur territoire, participent au développement de l'économique locale.

Les SIAE sont un des axes des politiques publiques de l'emploi et à ce titre, elles participent à de nombreuses instances locales de travail et de réflexion et contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion.

Elles sont accompagnées en cela par le Comité Technique d'Animation (CTA), instance locale animée par le Pôle Emploi qui a pour missions de réaliser une gestion prévisionnelle de l'offre d'insertion et de construire des réponses adaptées aux besoins des publics. Pour cela, il favorise l'échange d'informations sur le marché du travail, l'organisation pratique et la répartition des rôles en matière d'accompagnement, la gestion des parcours d'insertion entre les différentes structures d'insertion.

Les partenariats avec les différents acteurs locaux de l'emploi permettent de structurer l'accueil des personnes en difficultés et leur accompagnement dans l'emploi, en proposant une offre insertion adaptée et cohérente aux politiques en matière d'emploi menées sur un territoire.

De par leurs activités professionnelles développées et l'accompagnement social apporté à leurs salariés, elles participent également à la dynamisation économique et sociale de leurs territoires.

5.2.3 > Les SIAE et les finances publiques

Différentes études d'impact de l'IAE menées entre 2003 et 2008 à la demande du CNIAE, montrent clairement que les SIAE jouent un rôle important sur l'économie de marché, assurant à la collectivité un retour sur investissement et un impact positif sur les finances publiques.

Dans un schéma présentant d'un côté l'économie marchande locale des SIAE (CA, salaires versés à leurs salariés, achats aux entreprises locales), de l'autre les coûts (subventions et exonérations accordées aux SIAE) et les gains pour la collectivité (charges patronales, impôts et taxes), il ressort une économie réalisée par les collectivités grâce à l'Insertion par l'Activité Economique générée par la différence entre les coûts et les gains.

Ce calcul a été effectué sur les 815 SIAE des pays de la Loire, d'Aquitaine et de Franche Comté. La synthèse de ces études d'impact est disponible sur le site de l'AVISE (www.avise.org).

5.2.4 > L'élargissement du champ des fournisseurs

L'élargissement du champ de ses fournisseurs par un donneur d'ordres en consultant des SIAE est un moyen de favoriser leur maintien et leur développement, de les intégrer au tissu économique, en les plaçant en tant qu'acteurs économiques au même titre que les entreprises.

C'est aussi un moyen pour lui de mieux appréhender l'offre d'insertion existante, les compétences des structures et de leurs personnels.

Ces structures se sont professionnalisées tant sur les plans de la réponse à un appel d'offre public que des prestations proposées et interviennent dans des secteurs d'activités divers susceptibles de correspondre aux besoins des donneurs d'ordres, tels que l'entretien des espaces verts, le nettoyage des bâtiments communaux, l'enlèvement d'encombrants, la mise à disposition de personnels pour le remplacement des agents pendant leurs congés, etc.

5.3 Le pilier social

5.3.1 > La labellisation des pratiques sociales

Pour les Entreprises d'Insertion (EI) et les Entreprises de Travail Temporaires d'Insertion (ETTI), le label AFAQ EI/ETTI, initié en 1997 et lancé officiellement en 2001 par le Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI), s'inscrit dans une démarche qualité visant à labelliser leur pratique sociale et portant sur des éléments tels que le projet social de l'entreprise, l'encadrement, le recrutement et le suivi des salariés en insertion, l'organisation du poste de travail et de la vie collective, le traitement des problèmes récurrents. En 2010, ce référentiel (initialement QUALIREI) a obtenu la certification AFNOR. Le label AFAQ EI/ETTI (Association Française pour l'Assurance de la Qualité) est une copropriété AFNOR et CNEI (Comité National des Entreprises d'Insertion).

Le COORACE a proposé en 1997 à ses adhérents le programme CEDRE, démarche qualité qui s'accompagne depuis 2005 d'une certification reconnue par le ministère chargé du Travail et de l'Emploi. Il a pour objectif d'améliorer qualitativement et quantitativement les résultats d'insertion professionnelle en informant les demandeurs d'emploi sur leurs actions d'insertion, en les conseillant et en les orientant au mieux. Il propose aussi une convention d'engagement réciproque qui définit avec le demandeur d'emploi, les objectifs d'insertion, les actions et les moyens adaptés à ces objectifs.

5.3.2 > Les SIAE répondent aux besoins des habitants

Leur intégration sur les territoires et leur travail avec les différents acteurs locaux de l'emploi permettent aux SIAE de répondre au mieux aux besoins d'un territoire. Elles proposent aux personnes éloignées de l'emploi une aide et à un accompagnement pour leur permettre de se déplacer; une réponse sociale et solidaire aux habitants en lien avec les autres acteurs de l'insertion; une valorisation des ressources humaines; une consolidation des activités et des emplois non délocalisables; un recyclage des produits en fin de vie.

5.3.3 > La mobilité des habitants

L'absence ou une faible mobilité sont des freins pour accéder à l'emploi. Sur l'agglomération lyonnaise, une personne sur cinq en difficultés d'insertion professionnelle est motorisée alors que globalement 84% des ménages le sont. Des réponses concrètes sont apportées par les structures d'insertion et différents partenaires pour pallier cette problématique.

A titre d'exemple sur la région Lyonnaise, la Plateforme Mobilité Emploi Insertion dont le Grand Lyon est le porteur de projet, permet à des personnes en parcours d'insertion de bénéficier : d'un service de transport à la demande pour se rendre sur leur lieu de travail, de stage, de formation ou d'entretien d'embauche lorsque celui-ci n'est pas desservi par le réseau de transports en commun ; d'un service de mise à disposition de véhicules 2 et 4 roues à tarifs réduits ; d'auto-écoles sociales proposant une pédagogie adaptée et basée sur un diagnostic préalable définissant l'accompagnement individualisé des élèves (renforcement des savoirs de base si nécessaire, rythme d'apprentissage, prises en compte des situations familiales, ...); d'une vélo-école, proposant l'apprentissage des bases de conduite à vélo en ville et l'accompagnement de la personne sur son trajet "domicile-travail" pour lui permettre d'être autonome.

> "Les SIAE, par certaines de leurs activités, favorisent les trois piliers du développement durable : l'environnement, l'économique et le social ".



Chapitre 6.

LES RESSOURCES

L'acheteur public peut se faire accompagner par une assistance à maîtrise d'ouvrage à la fois pour élaborer une clause sociale et pour analyser l'offre d'une entreprise soumissionnaire quant à ses obligations ou dans le cas d'une pondération avec questionnaire insertion.

Avertissement: Le guide de l'Observatoire Economique de l'Achat Public (OEAP) rappelle que "certaines missions d'assistance pouvant se trouver difficilement conciliables entre elles (assistance au donneur d'ordres et aux opérateurs économiques, au donneur d'ordres et au titulaire, etc.), il convient lorsqu'un donneur d'ordres souhaite les confier à un seul et même prestataire de prendre les précautions nécessaires au regard du droit de la commande publique et de l'intérêt même du donneur d'ordres".

Les principales ressources pour le donneur d'ordres sont présentées ci-dessous.

6.1 L'information et l'accompagnement

6.1.1 > L'information par les DIRECCTE

Créées en 2010, les Directions Régionales de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) regroupent des services issus de divers horizons : commerce extérieur, tourisme, commerce et artisanat, intelligence économique, industrie, travail et emploi, concurrence et consommation.

Chaque DIRECCTE comprend une Unité Territoriale (UT) par département soit 8 UT en Rhône-Alpes, lesquelles ont des référents Insertion par l'Activité Economique et des référents Clauses sociales dans les marchés publics.

"Les Directions Régionales de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) regroupent des services issus de divers horizons : commerce extérieur, tourisme, commerce et artisanat, intelligence économique, industrie, travail et emploi, concurrence et consommation.". Dans la majorité des départements de Rhône-Alpes, des annuaires présentent l'ensemble des SIAE par bassin d'emploi ainsi que leurs activités respectives.

Annuaire des DIRECCTE: http://direccte.gouv.fr/

6.1.2 > L'accompagnement

Les acheteurs publics peuvent s'appuyer sur :

Les structures dédiées à l'achat public

- la cellule d'aide aux marchés publics de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) du ministère de l'Economie, pour les services centraux de l'Etat et les établissements publics nationaux : www.economie.gouv.fr/daj,
- la Cellule d'Information Juridique aux Acheteurs Publics (CIJAP) de Lyon pour les services déconcentrés de l'Etat, les établissements publics locaux et toutes les collectivités locales : www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_ struct_marc_publ/cell_info.html,
- la mission "achats publics responsables" du Service des Achats de l'Etat (SAE) :

www2.budget.gouv.fr/directions_services/sae/index.htm

Une offre de formation est disponible notamment auprès de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE): www.institut.minefi.gouv.fr et du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT): www.cnfpt.fr.

Les facilitateurs sont les personnes ressources en charge de l'ingénierie des clauses sociales sur les territoires qui peuvent accompagner les maîtres d'ouvrage depuis la rédaction des clauses jusqu'à la recherche de candidats pour les entreprises adjudicatrices. Un certain nombre travaille dans les MDE ou les PLIE (voir ci-après), d'autres sont rattachés à des collectivités.

Annuaire des facilitateurs : http://www.ville-emploi.asso.fr

Les consultants privés interviennent en assistance à maîtrise d'ouvrage depuis la rédaction des clauses sociales dans la commande publique jusqu'à leurs suivis et leurs contrôles. Ces cabinets accompagnent également les entreprises sur les modalités de mise en œuvre de ces clauses.

6.2 Les acteurs du Service Public de l'Emploi

Ces acteurs informent et accompagnent les entreprises pour le recrutement des publics éligibles aux clauses sociales.

6.2.1 > Le Pôle emploi

Opérateur national pour l'emploi, créé en 2008 par la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, le Pôle emploi délivre l'agrément IAE pour des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières permettant de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

Le Pôle emploi est en mesure de repérer dans les territoires les publics à la fois éligibles et compétents pour répondre aux besoins des employeurs.

www.pole-emploi.fr

6.2.2 > Les Maisons de l'Emploi

Instituées par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les Maisons de l'Emploi (MDE) s'inscrivent dans l'organisation territoriale de l'emploi et de la formation professionnelle. Les MDE sont des acteurs importants dans les démarches de promotion des clauses sociales.

Annuaire des MDE: http://www.ville-emploi.asso.fr/

6.2.3 > Les PLIE

Les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), créés à l'initiative des collectivités territoriales et des intercommunalités, présidés par leurs élus, s'inscrivent dans la stratégie territoriale pour l'insertion et l'emploi. Ils sont des outils d'animation, de coordination, d'innovation et de mise en œuvre des politiques en matière d'insertion et d'emploi sur un territoire défini pour un public éloigné de l'emploi. Les conseillers emploi des PLIE peuvent aussi contribuer au repérage des publics adéquats.

Annuaire des PLIE: http://www.europlie.asso.fr/

6.2.4 > Les Missions Locales

Les 471 structures du réseau national exercent une mission de service public de proximité avec l'objectif d'accompagner tous les jeunes de 16 à 25 ans vers leur insertion professionnelle, via un parcours personnalisé vers l'emploi prenant en compte les problématiques formation, santé, logement, accès aux droits et à la citoyenneté.

Cet accompagnement peut aller de la simple information jusqu'à un accompagnement renforcé en fonction des besoins de chacun. En s'appuyant sur le partenariat, les Missions Locales favorisent la concertation entre les différents acteurs publics, économiques et associatifs. Elles apportent ainsi leur concours à l'évolution de l'offre de services pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Annuaire des Missions Locales : http://www.missions-locales.org

6.2.5 > Les acteurs du handicap

Les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées alors que les CAP EMPLOI sont chargés également de l'accompagnement en entreprise.

Les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH)

Chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches, les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), structures partenariales qui associent l'État, les Départements, les caisses locales de Sécurité sociale et les associations représentatives des personnes handicapées sont placées sous la responsabilité du Conseil Général.

Les MDPH délivrent, via les Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH), l'attestation de Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé (RQTH) sur la base de l'évaluation du demandeur réalisée par l'équipe pluridisciplinaire et en fonction de son projet de vie. Dans le cas de handicap nécessitant l'admission de la personne au sein du secteur protégé, la CDAPH décide de cette orientation.

L'orientation professionnelle peut être faite vers le milieu ordinaire (entreprises du secteur public ou privé, les administrations, les associations, les entreprises adaptés, les centres de distributions de travail à domicile) ou en secteur protégé, au sein des Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT).

La loi de 2005 a prévu dans son article 1 la création d'un poste de référent pour l'insertion professionnelle dans chacune des MDPH. Ce référent « est chargé des relations de la maison départementale avec la DIRECCTE pour toutes les questions relatives à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ». Il renseigne et aide les personnes en situation de handicap dans leur parcours vers l'emploi.

Annuaire des MDPH: http://www.cnsa.fr/

Le réseau Cap Emploi

Cap Emploi est un réseau d'associations labellisées par l'Association de Gestion du Fonds pour l'insertion des Personnes Handicapées (AGEFIPH), crée par la loi de 1987.

Ce réseau est financé par l'AGEFIPH, le Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPHFP) et le Pôle emploi. Sa mission consiste à accompagner les bénéficiaires de l'obligation d'emploi pour les travailleurs handicapés. Il s'agit d'un service de proximité, présent dans l'ensemble des départements français grâce à 107 antennes.

Chargés d'accompagner les personnes handicapées et les entreprises dans leur insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail, ces structures mobilisent leurs pratiques de façon cohérente pour faire converger les besoins des entreprises et les compétences des candidats.

Les services offerts par les Cap emploi sont gratuits et complémentaires des interventions publiques existantes.

Coordonnées du réseau Cap emploi en Rhône-Alpes : http://www.handiplace.org/CapEmploi/index.html





TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES

ACI	Atelier et Chantier d'Insertion
Al	Association Intermédiaire
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ASP	Agence de Services et de Paiement
CDIAE	Conseil Département de l'Insertion par l'Activité Economique
CIJAP	Cellule d'Information Juridique aux Acheteurs Publics
CMP	Code des Marchés Publics
CNIAE	Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique
CPIER	Contrat de Projets Interrégional
CUI	Contrat Unique d'Insertion
DAJ	Direction des Affaires Juridiques
DIRECCTE	Direction Régionale de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
EA	Entreprise Adaptée
El	Entreprise d'Insertion
ESAT	Etablissement et Service d'Aide par le Travail
ETTI	Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion
GEIQ	Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification
IAE	Insertion par l'Activité Economique
MDE	Maison de l'Emploi
OEAP	Observatoire Economique de l'Achat Public
	Observatoire Economique de l'Achat Public
PLIE	'
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PLIE RSA SIAE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi Revenu de Solidarité Active





Ce mémento a été réalisé grâce à :

■ un comité de rédaction composé de :

Nadine BAZOGE, cabinet CAP3SI

Eric HARTMANN, association PASS Rhône-Alpes

Jean MATHIS, Pôle 3E de la DIRECCTE Rhône-Alpes.

■ un comité de relecture composé de :

Jacques RIBOULET et **Christiane BATAILLARD**, Pôle 3E de la DIRECCTE Rhône-Alpes

Patrick RUBI et Pascale BIGOT, Pôle C de la DIRECCTE Rhône-Alpes

Catherine BONOMI et Juliette DIEZ, UT 38 de la DIRECCTE Rhône-Alpes. ■





DIRECCTE Rhône-Alpes

Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

Tour Swisslife, 1 boulevard Vivier Merle - 69443 Lyon cedex 03