



Les Conf 'At' 3

de Ressources & Territoires

Compte-rendu de la conférence du 26 juin 2012

Les clauses d'insertion
dans les marchés publics :
clarifier le cadre réglementaire

Compte-rendu de la conférence du 26 juin 2012

Les clauses d'insertion dans les marchés publics : clarifier le cadre réglementaire

Avant-propos

Dans le cadre de son programme de professionnalisation des acteurs de la cohésion sociale en Midi-Pyrénées, Ressources & Territoires (R&T) vous propose un nouveau format de conférences suivies d'ateliers-débats : les « *Conf'At'* ».

Avec ce nouveau format, R&T souhaite apporter aux acteurs du territoire, la possibilité d'enrichir leurs réflexions théoriques (la conférence) et de développer des réflexions collectives, en co-construisant des réponses à des problématiques locales/territoriales (les ateliers-débats) entre professionnels avec l'appui d'un expert.

Le choix des thématiques émane des demandes et/ou besoins exprimés par les acteurs que R&T rencontre dans le cadre de sa mission d'animation de réseaux. Ces retours de terrain permettent de proposer des *Conf'At'* qui répondent au plus près aux attentes et à cette réalité de terrain.

Les intervenants sont tous des experts de la thématique traitée, reconnus dans leur domaine par leurs pairs et les professionnels de terrain.

Les conférences sont ouvertes à tous, tout public, grand public ; c'est un apport informatif, théorique mais non généraliste. L'expertise des discours permet à chacun de construire ses connaissances, de développer son analyse et son sens critique ; les propos sont pertinents mais non élitistes. Un temps est toujours réservé en fin de matinée aux échanges entre la salle et l'intervenant. **Les ateliers-débat** sont réservés aux adhérents de R&T et aux professionnels directement concernés par la problématique, qui souhaitent un apport « technique » d'experts, des visions croisées entre acteurs du même domaine d'action, des éléments de résolution de problèmes.

Ce format peut être modifié, suivant la thématique traitée et/ou à la demande des acteurs : conférence toute la journée, conférence le matin/ réponse aux questions l'après-midi, conférence et atelier d'échange de pratiques... Par ailleurs, R&T développe les *Conf'At'* en département, avec les acteurs locaux qui souhaitent travailler sur une réflexion commune axée sur leur propre territoire, afin de soutenir et de s'inscrire dans une dynamique locale.

Chaque *Conf'At'* fait l'objet d'une production d'actes disponible au Service Information et Documentation de R&T, également consultable et téléchargeable sur le site : www.ressources-territoires.com

Sommaire

> Problématique	06
> L'intervenant	07
> Plénière du matin	08
Des clauses sous-utilisées	
Les quatre dispositifs de clauses sociales	
Les enjeux de la diversification	
Les conditions de la réussite	
Les facilitateurs	
> Débat avec la salle	17
> Atelier de l'après-midi	20
Vous avez dit « facilitateur clauses » ?	
Chantier d'insertion ou association intermédiaire : une question d'encadrement	
Et pourquoi pas l'entreprise d'insertion !?	
Mille-et-une façons de clauser...	
Un chantier d'insertion : plusieurs activités ?	
Marchés d'insertion et dérogation des PLIE	
La logique des subventions	
Ressusciter l'appel à projet avec la circulaire Fillon	
Le cas de Montauban (1) : un marché d'insertion initié par l'ANRU	
Le cas de Montauban (2) : un facilitateur n'est pas un accompagnateur	
Le cas de Montauban (3) : « négociateur » la clause auprès des entreprises	
Et si on clausait autre chose que les marchés du BTP, sur des postes plus qualifiés !?	
Une mobilité des marchés d'insertion ?	
Les facilitateurs sont encore trop peu nombreux... et trop mal organisés	
Un autre acteur des clauses : les Missions locales	
Pour récapituler...	
> Pour aller plus loin	41

Problématique

Clause sociale... où en sommes-nous ?

Au début de l'histoire des clauses sociales, il y a eu des circulaires. Comme aujourd'hui, elles s'inscrivaient dans un climat socio-économique qui connaissait un taux de chômage à deux chiffres. Dès lors, l'idée d'utiliser la commande publique pour lutter contre ce fléau a été mise en forme sous l'appellation de « clause de mieux disant social » par les gouvernements « Balladur » et « Juppé » en 1993 et 1995. Le principe qu'ils instaurent alors est simple : un marché public donne du travail aux entreprises en contre partie de quoi les pouvoirs publics demandent aux entreprises attributaires de réserver des heures de travail pour des personnes rencontrant de graves difficultés d'insertion professionnelle. Les débuts sont difficiles. Les fédérations professionnelles protestent et contestent les textes devant le Conseil d'Etat qui va toutefois laisser vivre le dispositif, considérant que « la circulaire n'est qu'interprétative, qu'elle ne crée pas de droit et qu'elle ne peut donc être attaquée ». Bref, elle n'existe pas !

C'est dans ce contexte juridique vacillant qu'est née la clause d'insertion, suivie de mises en pratique territoriales apparues ici ou là, à l'initiative de collectivités locales et de bailleurs sociaux : le plus souvent des précurseurs militants de la cohésion sociale, soucieux d'utiliser tous les mécanismes de lutte contre l'exclusion - fussent-ils aux frontières du droit. Depuis, l'insertion a été déclinée comme condition d'exécution d'un marché (article 14), comme critère de choix de l'entreprise (article 53) et comme objet du marché (article 30). Sans oublier qu'il a aussi fallu tenir compte de l'arrivée en 2005 des marchés réservés au profit des structures qui accueillent des personnes handicapées.

C'est par conséquent sur cette mise en route récente et délicate - avec ses tâtonnements, ses difficultés voire ses « couacs » - que cette journée avait pour ambition de revenir plus en détail. Avec la présence de Patrick Loquet, elle souhaitait surtout permettre à des praticiens d'obtenir des réponses à des questions du quotidien, parfois très techniques...

L'intervenant

**Patrick LOQUET**

Consultant – Formateur
Maître de conférences en droit à l'Université
de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis
(Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion)
www.patrickloquet.fr

Plénière du matin

La séance plénière de cette conférence-atelier avait pour objectif de faire un point technique et juridique sur la clause d'insertion. Après avoir présenté les différentes conditions d'exécution des marchés d'insertion, Patrick Loquet s'est penché sur « les raisons d'être » des marchés clausés, ainsi que sur les éléments indispensables à leur réussite.

Des clauses sous-utilisées

C'est au milieu des années 1990 que les premiers textes sur les clauses d'insertion font leur apparition. Ces dernières apparaissent plus exactement dans deux circulaires des gouvernements Balladur (1993) et Juppé (1995), avant d'être légalisées quelques années plus tard, en 2001, par le gouvernement Jospin. Quelques années plus tard, en 2004, la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) va quelque peu dynamiser le dispositif ; la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (LOPVRU) rendant obligatoire les clauses d'insertion dans les opérations de rénovation urbaine. Pourtant, aujourd'hui, plus de 10 ans après leur légalisation, le pourcentage de marchés clausés n'est que de 2,5 % !

En effet, malgré les multiples dispositifs dont disposent les acteurs publics pour lutter contre « la désinsertion » (Missions locales, Plans locaux d'insertion pour l'emploi, Maisons de l'emploi, CCAS, services d'insertion des Conseils généraux...), ces derniers continuent de « passer des marchés publics » qui paradoxalement contribuent faiblement à l'insertion professionnelle et sociale. Et pourtant, il est évident que des « marchés clausés » offriraient, aux organismes prescripteurs précités, des solutions pour les personnes dont elles ont la charge ; « une clause sociale constituant un contrat de travail en perspective ».

« En 2004, la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) va quelque peu dynamiser le dispositif ; la LOP-VRU rendant obligatoire les clauses d'insertion dans les opérations de rénovation urbaine. Pourtant, aujourd'hui, plus de 10 ans après leur légalisation, le pourcentage de marchés clausés n'est que de 2,5 % ! »

Reste que des dysfonctionnements émergent également lorsque les clauses sont utilisées. Il est notamment dommage que les clauses d'insertion effectives concernent très majoritairement les secteurs du BTP. Conséquence de cette « mono-utilisation » : 90 % de leurs bénéficiaires sont des hommes - « ce qui n'a pas l'air d'embêter grand monde, alors même qu'il y a autant de femmes en recherche d'emploi que d'hommes ». Pour Patrick Loquet, la solution à ce déséquilibre consisterait à mettre, aussi, des clauses sociales dans les marchés de services, y compris dans les marchés de prestations intellectuelles : « si on les "clause", on apportera des solutions à un public féminin, mais aussi à un public de jeunes diplômés ou de seniors qualifiés demandeurs d'emploi de longue durée ».

Les quatre dispositifs de clauses sociales

L'insertion comme condition d'exécution du marché (article 14 du Code des marchés publics)

Le choix de l'entreprise ne se fait pas sur des critères d'insertion de publics en difficulté : les critères d'attribution du marché restent la valeur technique, le prix, le coût de maintenance, le délai de réalisation, etc. Simplement, l'entreprise qui soumissionne s'engage, si elle est retenue, à réserver une part des heures de travail générées par le marché, à la réalisation d'une action d'insertion. Prévu à l'article 14 du Code des marchés publics (CMP), ce dispositif est connu sous l'appellation de « clause d'insertion » ou de « clause d'insertion et de promotion de l'emploi ».

Une fois la décision prise de recourir à l'article 14 du CMP, le donneur d'ordre doit identifier le ou les marchés pertinents pour sa mise en œuvre (travaux ou/et services) et pour les marchés retenus, savoir s'il applique la clause à tous les lots du marché ou seulement à certains d'entre eux. Le choix pourra être déterminé par la durée du marché, la nature des prestations, la localisation du marché ou son montant.

Il reste alors à préciser les options offertes aux entreprises et à bien leur signifier le nombre d'heures à réaliser. Il s'agit de présenter à l'entreprise une réponse en termes d'insertion qui aura été préparée à son intention, de manière à transformer le sentiment initial de contrainte en offre de service. Trois solutions peuvent être proposées à l'entreprise :

- > le recours à la sous-traitance à une Entreprise d'insertion (EI) ;
- > la mise à disposition de salariés rencontrant des difficultés particulières d'insertion via une Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ou une Entreprise de travail temporaire (ETT), un Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou une Association intermédiaire (AI) ;
- > l'embauche directe de personnes en difficulté sur le marché du travail via des contrats à durée de chantier, des contrats de professionnalisation, des contrats de travail à durée indéterminée...

Le calcul des heures

Soit un marché de 1 000 000 euros dans le secteur du bâtiment. Dans ce secteur, la part de main-d'œuvre dépend des lots : elle est de 70 % pour la peinture intérieure, de 50 % pour la maçonnerie, de 20 % pour les charpentes métalliques... Par exemple, il est possible de retenir le taux moyen de 50 % de main-d'œuvre, soit un montant de 500 000 euros.

Si le taux d'insertion est fixé par le maître d'ouvrage à 5 %, on évalue l'effort d'insertion à : $500\,000 \times 5/100 = 25\,000$ euros. Selon les métiers concernés, le taux horaire salarial toutes charges comprises peut varier, mais on peut s'arrêter à un coût moyen de 25 à 30 euros l'heure.

Pour estimer le nombre d'heures d'insertion susceptible d'être demandé à l'entreprise, il faut opérer le calcul suivant : $25\,000/30 = 833$ heures.

L'insertion comme critère de choix de l'entreprise attributaire (article 53 du Code des marchés publics)

Selon l'article 53 du Code des marchés publics, pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde sur une pluralité de critères au nombre desquels figure les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

Compte tenu des débats juridiques liés au fait que le critère doit être lié à l'objet du marché, il est préférable d'utiliser une voie moyenne, c'est-à-dire, utiliser l'article 53 en complément de l'article 14 du CMP. Cette solution est d'autant plus intéressante que d'une manière générale, il est préférable que les territoires abordent la mise en œuvre des clauses sociales par l'article 14. En effet, en plus de donner de bons résultats, cette clause d'insertion est bien acceptée, créant un climat de confiance qui permet de progresser vers l'utilisation de l'article 53.

Pour mettre en œuvre cette voie moyenne, on commence par utiliser l'article 14 et on fixe, selon les indications formulées précédemment, le volume d'heures d'insertion que doit réaliser l'entreprise attributaire. Mais on va un peu plus loin, en demandant aux entreprises qui soumissionnent de qualifier leur prestation d'insertion, que l'on considère comme une prestation accessoire par rapport à l'objet principal du marché.

La prestation d'insertion de chaque entreprise, autrement dit ses performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, sont appréciées au moment de l'examen des offres. La pondération accordée à ce critère tient évidemment compte du caractère accessoire de la prestation d'insertion.

Comment apprécier les performances en matière d'insertion ? Il faut permettre à l'entreprise de bien comprendre les attentes du maître d'ouvrage quant à ce critère, qui ne sert qu'à apprécier la façon dont l'entreprise va réaliser la prestation d'insertion, c'est-à-dire le nombre d'heures d'insertion fixé dans le marché en application de l'article 14. Il est proposé de lui donner des indications, sous la forme de sous-critères relatifs à l'insertion professionnelle. Le fait de porter à la connaissance des entreprises ces sous-critères, permet d'organiser un examen des offres garantissant l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

L'insertion comme objet du marché (article 30 du Code des marchés publics) : l'achat de prestations d'insertion

Une collectivité peut toujours acheter une prestation d'insertion par le biais d'un marché de services de qualification et d'insertion professionnelle. Il s'agit de services réalisés sous la forme de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi, de formations ou d'expériences pré-qualifiantes, qualifiantes ou certifiantes, et destinées aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi, aux personnes handicapées (décret no 2001-806 du 7 septembre 2001). Le marché a pour objet l'achat d'une prestation d'insertion sociale et professionnelle qui prend appui sur une activité support de la démarche d'insertion. Dès lors que la démarche d'achat de prestations d'insertion est envisagée de manière professionnelle, c'est-à-dire avec les trois piliers fondateurs que sont l'encadrement technique, l'accompagnement socioprofessionnel et la formation, il est possible de la mettre en œuvre en s'appuyant sur des supports d'activités très diversifiés.

Si une opération immobilière est pressentie à moyen terme, on peut, au stade de la pré-programmation, prévoir de réaliser une partie des opérations, sous la forme d'achat de prestations d'insertion. Ainsi lorsqu'un marché de démolition est programmé à l'échéance d'un an, pourquoi, en attendant, ne pas l'identifier comme activité support d'une démarche d'insertion ? De la même manière, lorsqu'un bailleur social programme la rénovation des entrées d'immeubles, pourquoi ne pas en réserver quelques unes pour permettre à des gens du quartier, très éloignés de l'emploi, d'entreprendre une démarche d'insertion. Pour des collectivités locales ou des établissements publics, il peut aussi s'agir de programmes d'entretien d'espaces naturels ou aménagés, de cours d'eau, de locaux... Peuvent également être concernées des activités de déménagement ou de collecte et de traitement de déchets.

Les marchés réservés : article 15 du Code des marchés publics

Certains marchés ou certains lots d'un marché peuvent être réservés à des entreprises adaptées (anciens ateliers protégés) ou à des établissements et services

« Dès lors que la démarche d'achat de prestations d'insertion est envisagée de manière professionnelle, c'est-à-dire avec les trois piliers fondateurs que sont l'encadrement technique, l'accompagnement socioprofessionnel et la formation, il est possible de la mettre en œuvre en s'appuyant sur des supports d'activités très diversifiés. »

d'aide par le travail (anciens C.A.T), 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 l'article 26 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et des services. Selon cette directive, les ateliers protégés et les programmes d'emplois protégés contribuent de manière efficace à la promotion de l'insertion ou de la réinsertion des personnes handicapées dans le marché du travail. Comme de tels ateliers pourraient « ne pas être en mesure de remporter des marchés dans des conditions de concurrence normale », il y est prévu 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'emploi protégés ».

Cette discrimination positive au bénéfice des structures d'accueil des personnes handicapées ne concerne pas les Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Simplement, son utilisation par les collectivités publiques peut permettre d'éviter la mise en concurrence des deux catégories de structures. Bénéficiaires de marchés réservés, les Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ne vont pas concurrencer les Ateliers chantier d'insertion (ACI) dans les marchés de qualification et d'insertion professionnelles. Il en va de même pour les entreprises adaptées et les entreprises d'insertion.

Les enjeux de la diversification

La diversification doit se réaliser selon quatre axes : les secteurs d'activités, les composantes de la commande publique, les procédures et les donneurs d'ordres.

Les activités

Il s'agit tout simplement de recommander « d'aller au-delà » du secteur d'activité du bâtiment et des travaux publics, et de prendre en considération tous les marchés de services : espaces verts, nettoyage, gardiennage, restauration, transports, collecte et traitement de déchets...

Outre le fait de ne pas faire peser l'essentiel du dispositif sur le BTP, cette diversification va permettre de répondre aux attentes des femmes qui rencontrent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Mieux si l'on étend la démarche aux marchés de services de prestations intellectuelles, on élargit le bénéfice du dispositif aux jeunes diplômés qui peinent à trouver leur premier emploi ainsi qu'aux seniors qualifiés touchés par un chômage de longue durée.

Les composantes de la commande publique

La commande publique regroupe les marchés publics, les délégations de service public (DSP) et les partenariats publics privés (PPP). Les clauses sociales peuvent être appliquées sur ces trois composantes.

Les règles méthodologiques sont les mêmes : anticiper, analyser et bien cerner le secteur d'activité concerné, choisir la procédure, définir avec précision le contenu de la clause, bien écrire la clause, organiser le suivi et l'évaluation. La DSP et le PPP apportent la longue durée d'exécution et la possibilité d'innover dans l'exécution des obligations d'insertion.

Les procédures

Le plus souvent, on débute dans les clauses sociales avec le BTP et l'article 14 du code des marchés où l'insertion est une condition d'exécution du marché. Si l'on veut prendre en compte toutes les structures d'insertion par l'activité économique et tous les publics, il faut expérimenter les autres procédures prévues par le code.

Avec le combiné des articles 14 et 53, on va pouvoir promouvoir les performances en matière d'insertion comme critère de choix des entreprises.

Il y a aussi la possibilité de faire de l'insertion l'objet du marché, développant les marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles pour que les personnes les plus éloignées de l'emploi puissent être concernées par les clauses sociales.

Enfin, on ne peut pas se désintéresser des marchés réservés aux Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les Entreprises adaptées (EA).

Les donneurs d'ordres

La diversification, c'est aussi inciter tous les donneurs d'ordres à utiliser les dispositifs de clauses sociales. Sur un même territoire, ils peuvent être nombreux : la commune, l'intercommunalité, le Conseil général, le Conseil régional, l'État, le bailleur social, l'hôpital, la société d'économie mixte, la Caisse primaire d'assurance maladie, la Caisse d'allocations familiales, le Centre communal d'actions sociales, l'établissement public...

A l'initiative du facilitateur, toutes ces initiatives seront coordonnées et permettront la réalisation de véritables parcours d'insertion.

Les conditions de la réussite

La volonté politique

Il faut d'abord une volonté politique clairement affirmée. Les élus doivent prendre la décision d'utiliser l'article 14 du code. Ils doivent identifier l'un d'eux pour porter le dossier et l'évoquer dans les réunions d'exécutif. Cette condition n'est pas suffisante, mais elle est nécessaire.

L'adhésion des services

Il faut également obtenir l'adhésion des services en leur donnant une bonne information sur le dispositif de gestion de la clause d'insertion. Là encore, il faut identifier un responsable d'un niveau hiérarchiquement élevé (directeur général des services ou directeur général adjoint) afin d'impulser la dynamique des clauses d'insertion dans l'ensemble des services.

Le guichet territorial unique et partenarial

Cette expression désigne une réalité toute simple : sur le territoire d'une ville ou d'une agglomération, les maîtres d'ouvrage peuvent être nombreux à pratiquer des clauses sociales dans leurs marchés. Si chacun agit seul sans se soucier des autres, avec ses propres règles, la situation peut devenir cauchemardesque pour les chefs d'entreprises.

Dans ces conditions, on comprend mieux l'intérêt des chefs d'entreprises pour la pratique du guichet territorial unique : quel que soit le maître d'ouvrage, le chef d'entreprise a le même interlocuteur qui peut, de surcroît, lui faire une proposition d'offre d'insertion qui tienne compte de la multiplicité de ses clauses.

L'autre avantage de la mutualisation des heures d'insertion, opérée par cet interlocuteur unique, a trait au parcours des personnes bénéficiaires des clauses. En additionnant les heures, on allonge la durée du contrat de travail de la personne dans l'entreprise et les perspectives de pérennisation de l'emploi sont meilleures.

Ce guichet territorial unique se doit d'être partenarial. Interlocuteur unique de l'entreprise, le facilitateur doit rechercher les solutions susceptibles de lui être proposées en menant toutes les concertations possibles sur son territoire d'intervention auprès des organismes prescripteurs et des Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Avec les organismes prescripteurs (PLIE, Mission Locale, Pôle emploi, services d'insertion du Conseil Général, CCAS...), un travail peut être mené sur le repérage des personnes susceptibles d'être proposées aux entreprises le moment venu.

Avec les SIAE, le travail porte plutôt sur le positionnement éventuel de ces dernières sur les clauses ; quitte à ce qu'elles recrutent les personnes qui auront été identifiées par les prescripteurs. Elles peuvent aussi, bien évidemment, proposer des personnes.

Très concrètement, cela peut se traduire par une réunion semestrielle d'information où le chargé de mission rend compte des perspectives de clauses sociales à six mois. Selon les territoires et le nombre de personnes ou de structures existantes, il peut y avoir deux réunions différentes : l'une avec les prescripteurs, l'autre avec les SIAE, ou une réunion commune.

Le respect du parcours d'insertion

La quatrième condition de la réussite est relative à ce qu'il est convenu d'appeler le « parcours d'insertion ». Pour les entreprises, la clause d'insertion, c'est aussi l'opportunité de recruter des salariés qui leur font défaut. Ce qui explique le bon accueil généralement réservé au dispositif de la clause, s'il est organisé sous la forme d'un guichet territorial unique et partenarial. Mais l'entreprise, qui est engagée dans une démarche commerciale, a des attentes précises quant aux personnes en insertion qui lui sont proposées. Ces personnes peuvent être peu ou pas formées, peu ou pas qualifiées, mais elles doivent, selon la formule des chefs d'entreprises, « venir tous les jours et à l'heure ». Cette exigence minimale du point de vue de l'entreprise ne peut être satisfaite par toutes les personnes engagées dans un parcours d'insertion. La régularité, la ponctualité et une relative autonomie dans le poste de travail caractérisent des personnes qui ne sont pas trop « éloignées de l'emploi » et qui, à ce titre, relèvent plutôt d'une AI, d'une ETTI, d'une EI ou d'un GEIQ.

Le dialogue permanent avec les entreprises

La cinquième condition porte sur la nécessité du dialogue permanent avec les entreprises impliquées dans la dynamique des clauses d'insertion. C'est un autre intérêt du guichet territorial unique et partenarial que de pouvoir assurer, grâce au chargé de mission spécialisé, le lien de confiance qui permet la permanence du dialogue.

Les « facilitateurs »

La mise en œuvre des clauses sociales est une démarche partenariale qui implique de nombreux acteurs : les maîtres d'ouvrages (élus et techniciens), les maîtres d'œuvre, les entreprises, les Structures d'insertion par l'activité économique, les organismes prescripteurs compétents pour l'insertion et l'emploi...

Pour animer cette démarche, un nouveau métier est apparu au niveau des villes et des agglomérations et plus de trois cents personnes l'exercent aujourd'hui. On les rencontre majoritairement dans les villes et agglomérations dotées d'un PLIE ou d'une Maison de l'emploi (MDE). Les PLIE ont été le creuset de ce métier.

« *La mise en œuvre des clauses sociales est une démarche partenariale qui implique de nombreux acteurs : les maîtres d'ouvrages (élus et techniciens), les maîtres d'œuvre, les entreprises, les Structures d'insertion par l'activité économique, les organismes prescripteurs compétents pour l'insertion et l'emploi... »*

A défaut de PLIE ou de MDE, la ville ou la communauté d'agglomérations ou de communes confie la fonction à l'un de ses agents voire l'externalise dans une association. C'est le même métier d'interface qui leur vaut le qualificatif de « facilitateurs » dans les Maisons de l'Emploi et les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE).

Les fonctions de ces facilitateurs sont les mêmes que l'on soit dans un PLIE, une MDE, une commune, une structure intercommunale :

› ***en amont de la publication du marché***

1. expliquer les dispositifs de clauses sociales ;
2. aider au repérage des marchés susceptibles d'être « clausés » ;
3. présenter aux services des marchés les modèles de rédaction ;
4. expliquer aux services acheteurs comment se calcule les heures d'insertion demandées aux entreprises, à partir des outils existants ;
5. travailler dès le stade de l'avant projet sommaire (APS) au montage de l'offre d'insertion qui pourra être présentée à l'entreprise attributaire.

› ***En aval de la publication du marché***

1. s'assurer de la bonne exécution de la clause par l'entreprise, la SIAE mobilisée, le salarié en insertion ;
2. réaliser l'évaluation de la clause pour le maître d'ouvrage et le salarié en insertion.

Débat avec la salle

--- **Participant** // A partir de quel montant, peut-on mettre une clause sociale ?

P.L. // On s'est mis d'accord pour considérer qu'il fallait un minimum d'heures d'insertion. Un minimum que nous avons fixé à 35 heures. C'est-à-dire que l'on a estimé qu'en une semaine, on pouvait tester quelqu'un ; ce qui est également la durée d'une évaluation en milieu de travail chez Pôle Emploi.

[...] 35 heures, cela correspond à 35 000 euros, 40 000 euros. Dès lors, le conseil que je vous donne c'est celui-là : n'allez pas en dessous.

Évidemment, si vous êtes le seul acteur de votre territoire à faire de la clause et si vous n'avez que 35 heures à proposer, à terme, vous risquez de générer de la frustration : le bénéficiaire va rentrer dans le monde du travail et en ressortir aussitôt. Il est évident que pour que la dynamique des clauses puisse fonctionner, il faut générer de la synergie. Si on est sur un territoire où la Commune, l'Intercommunalité, le Département, la Région, le bailleur social, l'hôpital... font de la clause, ce n'est pas grave si l'une d'entre elle [la clause]

ne fait que 35 heures. L'important c'est le cumul des heures. Et il est certain que c'est plus facile si tout le monde s'y met.

--- **Participant** // Dans mon institution, il y a une certaine méfiance qui entoure les marchés clausés. Auriez-vous un conseil à donner pour la dissiper ?

P.L. // Il n'est pas rare que lorsqu'on démarre dans les clauses, certains techniciens aient des craintes. On se dit que si l'on clause un lot de plomberie, tout va fuir ! On s'imagine que si on clause l'électricité, tout va sauter ! J'ai même entendu dire qu'il ne fallait surtout pas « clauser » les lots toiture et charpente ! Aujourd'hui, on sait que la clause peut s'appliquer à tous les lots dans un marché. Et on y arrive. Maintenant, il faut laisser aux techniciens le temps de s'en convaincre. Si, au départ, le technicien n'a pas envie de clauser le lot « plomberie », il vaut mieux passer et attendre qu'il prenne confiance.

--- **Participant** // Mettre des clauses ne dissuade-t-il pas les entreprises de répondre ?

P.L. // Non, je peux affirmer qu'aujourd'hui la clause sociale n'entraîne pas de marché infructueux. Si le marché est infructueux, c'est pour une autre raison. De la même manière, vous n'aurez pas de surcoût avec une clause sociale. On l'a démontré largement : aucune entreprise ne prendra le risque de perdre un marché en majorant son prix de 5%, au prétexte qu'il y a une clause sociale. Cela n'existe pas.

En revanche, il y a une précaution à prendre sur le public. Il faut proposer, dans le cadre de l'article 14, des personnes certes en insertion, mais capables d'être présentes sur le chantier tous les jours et à l'heure. Il faut montrer aux entreprises que ce n'est pas parce qu'il s'agit de personnes en difficulté d'accès à l'emploi, qu'elles ne savent pas faire preuve de régularité et de ponctualité. Pour ceux qui ne peuvent satisfaire à ces conditions, il ne faut pas utiliser les marchés d'insertion.

--- **Participant** // S'il faut expliquer à l'élu qu'il va être nécessaire de recruter « un facilitateur », il y a des chances que cela ne marche pas !

P.L. // Il n'en reste pas moins que le facilitateur est indispensable. Sans lui cela ne fonctionne pas. Cependant, le poste peut être créé par la voie de la redistribution des moyens : un chargé de relations entreprises, un référent social peut faire un bon facilitateur.

--- **Participant** // La nature des contrats proposés par l'entreprise peut-elle intervenir dans le choix de l'attributaire ?

P.L. // Il faut faire attention parce qu'il s'agit là du principe - d'ordre constitu-

tionnel - de la liberté d'entreprendre. Si l'entreprise vous dit « je fais du CDD, de l'apprentissage, etc. », il est à mon avis dangereux de vouloir valoriser une solution par rapport à l'autre. L'entreprise fait ce qu'elle veut ! Donc, vouloir valoriser un CDI par rapport à un CDD ou un contrat pro par rapport à autre chose, n'est juridiquement pas conseillé.

--- **Participant** // Indiquez-vous dans le marché le nombre d'heures en insertion que l'entreprise attributaire doit accomplir ?

P.L. // Bien sûr. Il y a de la sécurité juridique des procédures. Il faut de la transparence. Il n'y a pas de transparence si on négocie les heures par la suite. D'ailleurs, le contrôle se fait par rapport au nombre d'heures annoncé dans le marché et on sanctionne l'entreprise qui est de mauvaise foi. Toutefois, si les heures n'ont pas été réalisées parce que l'on n'a pas réussi à proposer des personnes à l'entreprise, on ne va quand même pas la sanctionner !

--- **Participant** // Un petit témoignage : nous sommes assistants à maîtrise d'ouvrage sur la ligne de tramway qui se construit actuellement à Toulouse. Dans le cadre des travaux préparatoires, nous avons démarré avec du « 14-53 », puis, pour les travaux, on est revenus à du « 14 ». Il y a une raison simple à ce changement : les entreprises manquaient significativement d'imagination ! Elles avaient tendance à répondre systématiquement « on fera de l'intérim », voire, pour les plus imaginatives, « de l'intérim d'insertion ». Y compris lorsque les volumes consolidés permettaient d'envisager des parcours d'insertion plus structurants (en particulier par le truchement

de contrats d'alternance) : elles avaient toutes prévu de séquencer un paquet de 1000 heures, en 10 fois 100 heures. Par conséquent, on s'est dit que le travail de médiation allait se faire en aval de la procédure de consultation et en amont de la réalisation ; avec comme argument principal : « vous avez un volume, on va travailler ensemble sur la manière de le mettre en œuvre ». Mais il est vrai qu'on en est un peu revenus.

P.L. // « Le 14-53 » est un moyen d'engager les entreprises dans la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE)*. Chose à laquelle, elles ne sont d'ailleurs pas forcément opposées. Historiquement, lorsqu'on a commencé à y réfléchir, on est parti du constat selon lequel l'article 14 n'aboutissait quasiment jamais à de la cotraitance. On s'est alors dit qu'en faisant du « 14-53 », on inciterait les entreprises privées à se rapprocher des entreprises d'insertion afin qu'elles répondent ensemble. Hélas, cela n'a pas fonctionné : très souvent, quand on a fait du « 14-53 », on a eu de l'emploi direct ou de l'intérim, mais pas de cotraitance. Finalement, le « 14-53 » doit être plutôt réservé aux marchés qui génèrent beaucoup d'heures ou être utilisé pour encourager le développement des entreprises d'insertion.

--- Participante // Existe-t-il une méthode pour initier de « bonnes clauses d'insertion » ?

P.L. // La clause d'insertion doit être prise en compte dans le cadre d'un dispositif de service public. On ne peut en confier la gestion ni aux entreprises, ni aux structures d'insertion.. On ne peut pas être juge et partie.

Il faut lui donner du sens. Donner du sens : cela veut dire qu'il faut qu'un élu pilote et que l'administration s'implique. Donner du sens, c'est aussi s'interroger sur les résultats et se demander combien de temps une personne peut rester dans le parcours clause ou à quelles conditions. Il y a d'ailleurs un débat à ce sujet actuellement en France. Mais il n'y a pas à ce jour de réponse unanime. Pourtant, il faudra bien arriver à faire émerger un code de déontologie dans la mise en œuvre des clauses ; car la clause n'est pas et ne doit pas être un facteur de précarité.

--- Participante // À votre connaissance, les clauses d'insertion sont-elles mises en œuvre dans d'autres pays du monde, et en particulier dans les pays en voie de développement ?

P.L. // Un colloque réalisé à l'initiative du ministère de l'Économie a montré qu'il existait des choses similaires dans d'autres pays européens. Mais il semble que la France, malgré des résultats modestes, soit en pointe sur le sujet.

* La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable. La démarche consiste pour les entreprises à prendre en compte les impacts sociaux et environnementaux de leur activité pour adopter les meilleures pratiques possibles et contribuer ainsi à l'amélioration de la société et à la protection de l'environnement. La RSE permet d'associer logique économique, responsabilité sociale et écoresponsabilité.

Atelier de l'après-midi

*Comme à l'accoutumée, l'après-midi de cette journée était réservé à un atelier composé d'un petit groupe de personnes. Il s'agissait, pour une grande majorité, de techniciens ayant de nombreuses questions à poser à Patrick Loquet, et plus largement beaucoup de choses à partager. Le débat fut particulièrement riche. Il reposa sur la présentation par l'intervenant de **Dossiers de consultation des entreprises (DCE) types** (que l'on peut retrouver sur son site internet), mais aussi - et surtout - sur les **témoignages in vivo de « facilitateurs »** - notamment montalbanais et toulousains - **aux prises avec des marchés d'insertion...** Compte-tenu de leur aspect parfois très technique, les échanges vous sont restitués de manière assez brute dans les pages qui suivent.*

Vous avez dit « facilitateur clauses »

Patrick Loquet : La matinée a déjà montré que, dans certains territoires, l'impact des « facilitateurs » (ou chargés de mission clauses) était important. Il est vrai que faire des clauses sans disposer de quelqu'un pour les gérer n'est pas très pertinent. De plus en plus d'acteurs y viennent.

Pour exemple, la Direction du service informatique de Pôle emploi - qui pilote la totalité de l'informatique des agences Pôle emploi de France - a décidé de clausurer des marchés de prestations informatiques et vient pour cela de solliciter l'intervention de facilitateurs. C'est aussi, dans un département de l'Île-de-France, la gestion de la clause d'insertion qui a été confiée à une Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI). Mais dans ce cas, il en résulte une certaine insatisfaction, liée à ce que les bénéficiaires des clauses ne sont pas originaires du département car l'ETTI en question est située dans le département voisin. [...]

De manière générale, les structures d'ingénierie de gestion sont de plus en plus nombreuses. Elles sont présentes le plus souvent dans des PLIE ou des Maisons de l'emploi (MDE). On les trouve également au sein des Communautés d'agglomérations ou des communes. [...] A Tours, la fonction est tenue par un Club régional d'entreprises partenaires de l'insertion (CREPI). Mais c'est une exception. [...]

Des conseils généraux ou régionaux ont mis en place des chefs de projet clauses sociales. Il existe ici où là quelques particularités locales. A titre d'exemple, on peut citer la commune de Villeneuve-Saint-Georges (région parisienne) qui a décidé de clausurer les marchés en lien avec son Plan national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Aussi, le Maire a décidé de recruter un employeur à plein temps pour gérer la clause. Dans d'autres villes, comme à Bègles (Gironde), c'est un mi-temps qui a été créé.

En tous les cas, il est certain qu'il ne faut pas sous-estimer le travail du facilitateur. Lorsqu'on a commencé, c'est à dire à partir du moment où le Code a légalisé la clause en 2001, on a entendu dire qu'un chargé de mission clauses pouvait gérer 90 000 heures. C'était une manière d'encourager les collectivités à pratiquer les clauses sociales ; et pourtant, c'était excessif. Aujourd'hui, on estime qu'un chargé de mission clauses, à temps plein, peut gérer 50 000 heures sur l'année. Mais il y a une chose à comprendre : pour un chargé de mission clauses, c'est aussi compliqué de faire 5 000 heures que d'en faire 20 000. Les 5 000 premières sont très difficiles parce qu'il faut tout faire. Une fois qu'on a tout mis en place, on peut monter en puissance. Pour autant 50 000 heures, ce n'est pas une sinécure : il faut rédiger la clause, la calculer, rencontrer les services techniques, l'entreprise, contrôler, aller voir sur le chantier, suivre, évaluer, faire des rapports... Bref, c'est beaucoup de travail.

Chantier d'insertion ou association intermédiaire : une question d'encadrement

--- **Une participante** : Dans notre cas, nous avons essayé de lancer l'article 30 pour une prestation d'appui à l'entretien d'un bâtiment - un marché qui ne dépassera pas les 20 000 euros sur l'année. Par conséquent, j'ai regardé votre modèle de DCE en la matière et je me pose une question sur les critères. Vous indiquez comme critère « pertinence de la démarche d'insertion et coût du dispositif d'insertion au regard du bordereau des coûts unitaires ». Concernant plus spécifiquement la pertinence de la démarche d'insertion, vous nous dites que le critère est apprécié en fonction de la notice explicative rédigée par le candidat - « ce document décrivant le dispositif prévu pour l'encadrement des salariés ». Qu'entendez-vous par « encadrement des salariés » ?

Patrick Loquet : L'article 30, c'est le marché de services de qualification et d'insertion professionnelle. Vous allez donc acheter de l'insertion pour « des habitants de la commune ». Concernant le marché d'insertion, vous pouvez travailler avec une association porteuse d'un « Atelier chantier d'insertion » (ACI). Dès lors, si vous avez

sur le territoire de la concurrence possible entre opérateurs de chantier d'insertion, et dans le cas où vous avez le sentiment que « les relations ne sont pas cordiales », la mise en concurrence peut-être nécessaire. Sachant pour autant, que la mise en concurrence n'est pas une fatalité - surtout pour un montant aussi faible. Reste que si vous mettez en concurrence, vous allez, effectivement, avoir des critères de choix. Premier critère, la pertinence de la démarche d'insertion... Il y a des indicateurs à trouver et ils figurent sur mon site web (*patrickloquet.fr*). Parmi ces indicateurs, on trouve la qualité de l'encadrement technique. Un bon ACI, c'est un bon encadrant technique, un bon accompagnement socio-professionnel et une bonne formation. Le deuxième critère de choix sera celui du coût de la démarche d'insertion. Mais on peut aussi passer un marché d'insertion avec une association intermédiaire.

--- **Une participante** : Pour notre association intermédiaire, nous avons contracté une assurance particulière qui vient se substituer à l'utilisateur. [...] Donc, si la personne casse le matériel, c'est notre assurance qui se charge du remboursement au client.

Et pourquoi pas l'entreprise d'insertion !?

--- **Une participante** : Une Entreprise d'insertion (EI) ne conviendrait-elle pas ? [...] Puisque si l'EI remporte le marché, cela justifie la création d'un poste. Elle recrutera alors spécialement pour ce marché. Et en plus, elle peut dépendre de l'article 30.

Patrick Loquet : Dans l'absolu, ce serait possible. On peut imaginer qu'un maire se dise « Je vais chercher une structure susceptible de réaliser une démarche d'insertion pour des habitants de ma commune et je vais donc lancer un marché d'insertion avec l'article 30 du Code ». Dans ce cas toutes les structures intéressées peuvent répondre : un ACI, une AI, un ESAT, une EA, une EI, voire même une entreprise privée !

Mais ça ne se passe jamais comme cela. On pense toujours le marché d'insertion en fonction d'une structure d'insertion. Avec un ACI, il n'y a pas de difficulté car il n'est pas dans le secteur marchand. Avec l'entreprise d'insertion c'est plus compliqué car elle est réputée être dans le secteur marchand concurrentiel. Je peux être tenté de privilégier mon entreprise d'insertion en espaces verts en lui achetant de l'insertion et non de « l'espace vert ». Mais en faisant cela, j'interdis l'accès de ses concurrents au marché. Bref, je fais du marché réservé. Or, le marché réservé n'existe que pour les entreprises adaptées et les ESAT. C'est pour cette raison qu'avec les Entreprises d'insertion, je préfère utiliser la procédure du « 14 + 53 ».

Mille-et-une façons de clauser..

--- **Une participante** : Vous avez dit ce matin que l'entreprise adaptée n'avait pas le droit de sous-traiter à des entreprises privées. Est-ce que c'est la même chose pour les chantiers d'insertion ?

Patrick Loquet : Non. Vous avez remarqué que lorsque je parle de l'article 14, je ne positionne même pas les chantiers. On dit souvent que la France est le pays aux mille fromages : il en est de même pour les dispositifs d'insertion ! En fonction de l'endroit où on se trouve, les DIRECCTE (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) n'appliquent pas toujours les mêmes règles.

Quoi qu'il en soit, je considère que les chantiers d'insertion ne sont pas faits pour être sous-traitants d'entreprises privées. Ceci dit, certains le font. Je ne suis résolument pas d'accord avec cette façon de faire. C'est contraire à l'esprit même de l'ACI et c'est très contestable sur le plan économique, dans la mesure où les ACI bénéficient de contrats aidés. La fonction de l'ACI est de faire de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle.

--- **Une participante** : Dans le cas que j'évoque, le chantier sous-traite à un artisan.

Patrick Loquet : Je sais que cela peut arriver ! Mais cela reste l'exception. Je n'approuve pas ces pratiques tout en sachant que pour certaines associations porteuses d'ACI, les temps sont durs et qu'il faut trouver des revenus. Encore une fois, je préconise de travailler avec les ACI sur la logique des marchés d'insertion. Néanmoins je sais qu'ici ou là, on va leur attribuer des marchés de travaux - peut-être par méconnaissance des marchés d'insertion. Cela dit ce n'est pas interdit. La circulaire Borloo de 2005 le prévoyait expressément. Encore que je connaisse un chantier qui a été déconventionné pour cause de clientèle privée ! Il y a aussi bon nombre d'endroits, comme en Auvergne, où existe la pratique des conventions de subventions avec les ACI. Il faut dire que vous avez pour les chantiers d'insertion, une réalité territoriale assez hétérogène : il y a ceux qui bénéficient toujours de conventions de subventions ; ceux qui passent progressivement aux marchés d'insertion ; ceux qui gagnent des marchés classiques, sachant que le marché peut leur être « un peu réservé »... Mais tout ceci devrait se clarifier à l'échelle des réseaux nationaux : le réseau Chantier école est assez favorable aux marchés d'insertion et le Comité national des entreprises d'insertion (CNEI), qui représente d'avantage les entreprises d'insertion, considère que les EI sont bien positionnées dans le secteur marchand.

Un chantier d'insertion : plusieurs activités ?

--- **Une participante** : Dans la mesure où il est question d'un marché d'insertion, est-ce qu'il pourrait y avoir plusieurs supports d'activité ?

Patrick Loquet : Cela m'est déjà arrivé de faire un marché d'insertion avec différents supports d'activité. C'est-à-dire que si, par exemple, j'ai trois chantiers d'insertion qui ont trois supports d'activité différents, avec la mairie concernée, on peut lancer un marché d'insertion avec trois supports d'activité - chaque chantier d'insertion répondant bien sûr sur son support d'activité.

--- **Une participante** : Cela fait trois lots ?

Patrick Loquet : Le problème, c'est que pour un juriste, un lot, c'est un marché.

--- **Une participante** : A Montauban, on a réalisé un marché « article 30 » avec un lot 1 qui concerne le nettoyage et un lot 2 qui concerne l'entretien des espaces verts. Du coup, on laisse la possibilité à deux structures de répondre ; en l'occurrence, ce sont deux structures qui se sont positionnées en fonction de leur spécialité. Mais peut-être n'avons-nous pas le droit ?

Patrick Loquet : Je vous déconseillerais cette façon d'opérer parce qu'un marché d'insertion, c'est de l'insertion. Si vous faites un lot « nettoyage » et un lot « espaces verts », vous mettez en avant, de manière outrancière, vos supports d'activité. Si vous avez deux lots avec de telles appellations, il existe un risque de requalification. Je préfère parler d'un marché d'insertion, parce que pour un juriste, un lot c'est un marché. Donc, il est préférable de faire deux marchés d'insertion différents.

--- **Une participante** : Nous avons un marché faisant référence à l'article 30, à l'intérieur duquel tant de budget était prévu pour le nettoyage, et tant de budget pour l'entretien des espaces verts.

Patrick Loquet : Si j'analyse votre marché : le Maire de Montauban dit « j'ai tant de mètres carrés à nettoyer et par ailleurs tant d'espaces verts à entretenir ». Mais je vous rappelle que votre objectif n'est pas celui-là. Votre objectif, c'est d'insérer des personnes. Donc, l'objet du marché est unique. Il n'y en a pas deux. Il se trouve que vous avez deux supports d'activité et que vous demandez à un ou deux opérateurs de se positionner ; sachant qu'un opérateur peut répondre sur les deux, comme deux opérateurs peuvent répondre chacun sur un des supports. Vous avez l'obligation, en tant que donneur d'ordre, de décrire attentivement ce qu'il faut faire : combien de mètres carrés, combien de jours, combien de fois par semaine, etc. ?

En face, l'opérateur en insertion doit traduire ces prescriptions en coût d'insertion. Il se dit : « la commune me demande de nettoyer x mètres carrés par semaine, tant de fois par jour, etc. Moi, pour faire cela, il me faut une équipe de six personnes en contrat aidé, pendant x semaines... ». Il va donc chiffrer ce que cela lui coûte en insertion.

Mais, quoi qu'il en soit, il vaut mieux parler de marché ; parce que pour un juriste, un lot c'est un marché. Ou alors, il faut utiliser l'expression « lot technique ». C'est juridiquement tout à fait différent - il faut faire attention.

Marchés d'insertion et dérogation des PLIE...

--- **Une participante** : Nous avons à Albi ce que nous appelons six « chantiers permanents d'insertion ». Ils ont été engagés sur la base d'un PLIE associatif, avec une

délibération qui a été prise pour conventionner avec six opérateurs différents, correspondant à six supports de chantier différents. Nous renouvelons annuellement les conventions et nous considérons que c'est le PLIE - via l'agglomération albigeoise - qui verse une subvention. [...] Il ne s'agit donc pas d'un marché en tant que tel. C'est de l'exécution directe de prestations. Par conséquent, ne sommes-nous pas soumis à un contrôle, à des seuils ou à quoi que ce soit ?

Patrick Loquet : Non, vous êtes dans la logique des PLIE. [...] L'idée étant que vous organisez les chantiers et que, dès lors, vous leur versez une subvention sur la base d'un appel à projet...

--- **Une participante** : Même pas, puisque ce sont des chantiers qui ont été évalués et qui sont parfaitement encadrés.

Patrick Loquet : Il s'agit de six chantiers avec six associations différentes ?

--- **Une participante** : Six associations différentes, et même un CFPPA (Centre de formation agricole et forestier) qui porte un chantier ?

Patrick Loquet : Est-ce que c'est le PLIE qui définit tout ? Est-ce que les associations vous font une demande de subvention formelle ?

--- **Une participante** : La subvention, octroyée par l'agglomération à chaque opérateur, a été déterminée en fonction d'un budget établi pour la période 2007-2013.

La logique des subventions

Patrick Loquet : Il y a là deux logiques. N'oubliez jamais que les collectivités publiques, comme l'État, peuvent très bien définir une logique de subventions pour ces structures d'insertion. Mais finalement, il s'agit moins d'une logique de subventions que d'une logique d'allocations financières. En effet, une entreprise d'insertion a droit, pour chaque poste qu'elle crée, à 9880 euros. Dès lors, rien n'empêche une collectivité de définir par délibération, que toute structure d'insertion qui s'installe sur son territoire peut recevoir une aide de fonctionnement de x euros. Ce n'est pas du marché, ce n'est pas de la subvention, c'est de l'allocation financière.

--- **Une participante** : Dans notre cas, cela ne fonctionne pas de la sorte : la somme que l'on octroie reste subordonnée à la réalisation de 46 semaines de chantier, avec des cofinancements, et des objectifs à atteindre...

Patrick Loquet : C'est une logique très particulière parce qu'on demande à un opérateur associatif d'insertion de remplir des objectifs ; quelque part, on lui impose certaines choses. Ce n'est pas lui qui est à l'origine de la démarche. On devrait plutôt être dans une logique de marché et ce n'est pas le cas ! Toutefois, puisque cela fonc-

tionne, autant continuer comme cela [...] Afin de réguler cette situation facilement, il conviendrait de passer un marché d'insertion. De cette manière, si vous avez six opérateurs d'insertion, vous pouvez lancer un marché d'insertion avec les supports techniques adéquats identifiés. Dès lors, vous considérez - comme le permet l'article 28 - qu'il n'y a qu'un opérateur capable de répondre à votre demande sur votre territoire. Dans ce cas, la mise en concurrence ne sert à rien et il s'agit d'un achat de prestation sans mise en concurrence et sans publicité. [...] Même si le montant est supérieur à 15 000 euros. L'article 30 stipulant que quel que soit le montant, on est en Marché à procédure adaptée (MAPA).

Ressusciter l'appel à projet avec la circulaire Fillon

Patrick Loquet : [...] Un juriste ne peut pas contourner le droit. Or, pour un juriste, la subvention est demandée par « l'autre ». De deux choses l'une, soit l'association fait une demande au Maire, et dans ce cas-là, c'est une subvention ; soit c'est le pouvoir public qui dit, « j'y vais », et dans ce cas-là, le Code stipule que c'est de l'achat de prestations. Quand je suis dans le cas d'un achat de prestations d'insertion, la seule chose que je sais, c'est que je suis dans l'article 30 : je ne suis pas tenu par un appel d'offre, je fais du MAPA. Et comme je fais du MAPA, je peux éventuellement décider que l'achat de prestations d'insertion peut se faire sans publicité et sans mise en concurrence. Pour moi, cette procédure constitue la bonne voie. Si vos associations font des demandes de subventions, il faut que vous habillez différemment le montage. Dernière solution, exploiter la circulaire François Fillon de mai 2010 : dans ce cas, l'agglomération va faire de l'appel à projet sur une thématique d'insertion.

--- **Une participante** : N'importe quel service peut-il faire un appel à projet ?

Patrick Loquet : La circulaire Fillon explique que n'importe quelle collectivité peut faire un appel à projet.

--- **Une participante** : Dans le cadre de notre Mission locale - qui sollicite des collectivités pour mettre en place des accompagnements à l'insertion des jeunes - il est arrivé que le service des marchés publics nous explique que la Mission locale étant la seule structure accompagnant les jeunes de 16 à 25, nous n'avions pas besoin de lancer un marché. [...] Pourtant si je m'appuie sur ce que vous venez de dire, avec la circulaire Fillon, à partir de l'année prochaine, je ferais un appel à projet.

Patrick Loquet : [...] Oui, mais le marché en tant que tel, comme le présente le Code, n'est pas gênant. [...] Dans le fond, votre agglomération achète une prestation, or le Code explique que si je n'ai qu'un opérateur, je n'ai aucune raison de mettre la prestation en concurrence. Par conséquent, vous achetez une prestation : cela s'appelle un achat de prestation. Cela se fait en direct.

--- **Une participante** : Et si cette prestation coûte 15 000 euros ? Faut-il passer par l'article 30 ?

Patrick Loquet : On est toujours en marché, sauf qu'en dessous de 15 000 euros, on peut se passer de publicité et de mise en concurrence. Au-dessus de 15 000 euros, c'est encore possible mais à des conditions différentes. Il faut alors se référer à l'article 28 (alinéa 2) du Code.

Le cas de Montauban (1) : un marché d'insertion initié par l'ANRU

[deux praticiennes de la Communauté d'agglomération du Grand Montauban interviennent pour présenter leur expérience]

--- **Kenza Combes** : Je suis directrice du service « emploi » à la Communauté d'agglomération de Montauban [Elle est accompagnée d'Annie Alcouffe, coordinatrice de la clause d'insertion à la Communauté d'agglomération du Grand Montauban, au sein du service « emploi-insertion »]

Avant d'aller plus loin, je vais vous faire un petit historique de la clause d'insertion sur Montauban. La clause d'insertion a été appliquée dans le cadre du projet ANRU des quartiers Est en 2004. Il s'agit de quartiers enclavés, au sein desquels, désormais, la plupart des bâtiments ont été démolis et des rues ont été créées. Nous avons notamment travaillé sur la mixité sociale en intégrant du logement social, mais aussi du logement mixte avec La Foncière logement. Aujourd'hui, on peut dire que ce quartier est complètement transformé. [...]

La signature de la convention ANRU a eu lieu en 2004, suivie par la mise en œuvre du projet après concertation avec les premiers habitants. C'est à l'issue de cette concertation que les habitants nous ont fait part de leur intérêt – et de leurs inquiétudes – pour l'emploi. Dès lors, petit à petit, les opérateurs du projet ANRU, présents lors des réunions de présentation du projet RU, ont réfléchi aux dimensions de l'emploi et de l'insertion et ont rapidement souscrit au concept des clauses. D'ailleurs, il faut bien comprendre que si les clauses sociales et/ou les clauses d'insertion ne sont pas portées politiquement, il est difficile à mettre en place. A Montauban, nous avons eu de la chance d'avoir une orientation politique promouvant l'application de la clause d'insertion en même temps qu'une réorientation des objectifs du Contrat de ville [aujourd'hui Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)].

A l'heure actuelle, dans le CUCS, plus de 50% du budget a été réorienté sur la politique de l'emploi, avec des chantiers d'insertion mais également des actions d'accompagnement. Une action menée par une assistante sociale du Centre communal d'action sociale illustre bien cette volonté : cette dernière a été mise à disposition pendant toute la durée du projet pour rencontrer les habitants et travailler avec eux sur toutes les dimensions sociales – et notamment sur les dimensions économiques du ménage,

sur l'emploi, sur l'insertion et la formation... Elle a aussi participé à la mise en place d'actions telles que des sorties avec les familles afin de travailler sur leur autonomie, ou encore des temps de formation et de mise en emploi.

Par ailleurs, des groupes de travail avec le Service public de l'emploi (la DIRECCTE, la Mission locale, l'AFPA, Pôle emploi, les services de la collectivité...) ont également été mis en œuvre afin de réfléchir à la meilleure manière de traiter la problématique « emploi-insertion » dans le cadre du projet de RU. Pour commencer, nous avons travaillé sur l'organisation d'une « fête de l'emploi » qui a eu lieu en novembre 2004, et au cours de laquelle, nous avons demandé aux entreprises attributaires des premiers marchés, d'être présentes en compagnie de l'ensemble des opérateurs de l'insertion (association d'insertion, les ETTI, les Entreprises d'insertion, mais également le GEIQ du territoire). C'est à la suite de cette rencontre riche en échanges que la mise en place de la clause d'insertion a été conclue. Elle a finalement été signée en 2005.

Patrick Loquet : Il y a donc eu un catalyseur très fort : l'ANRU.

--- **Kenza Combes** : Effectivement, c'est le projet de rénovation urbaine qui a été le catalyseur. En plus, il s'agissait d'une période très favorable puisque c'était bien avant la crise - une époque où toutes les entreprises avaient du travail ! Reste que dans un premier temps, cela n'a pas été simple de les faire adhérer à cette mécanique. D'abord parce qu'elles considéraient que l'insertion amenait de nouvelles contraintes : « comment faire pour accompagner le public ? Qui va le trouver ? Qui va réfléchir à la formation ? » Ces questions - que certaines structures se posent encore - nous les avons rencontrées au tout début de l'application de la clause d'insertion sur le projet de rénovation urbaine. Nous avons essayé d'apporter des solutions chemin-faisant, puisqu'il n'existait pas d'outils adaptés, ni même de PLIE ou de Maison de l'emploi.

Par conséquent en 2005, nous avons lancé les premiers chantiers d'insertion grâce au financement du volet « emploi » du CUCS. En 2006, la collectivité a décidé de lancer des chantiers incluant la clause d'insertion hors projet Rénovation urbaine. En effet, puisque l'outil commençait à bien fonctionner - les entreprises comprenant de mieux en mieux le mécanisme - nous avons souhaité étendre le concept. Quatre chantiers tests ont donc été lancés. Ce fût notamment le cas pour la Maison des arts martiaux sur laquelle la clause d'insertion a été appliquée sur la totalité du marché. Reste que la personne responsable de la clause d'insertion n'est arrivée qu'une fois le marché attribué. Dès lors, on a calculé les heures après l'attribution du marché et non en amont. Ce qui n'est pas un bon exemple ! On a utilisé ce mode de fonctionnement au tout départ. Il faut dire que nous n'avions pas de références : on a fait avec les moyens du bord, comme bon nous semblait. Quoi qu'il en soit, ces « chantiers-clause d'insertion » ont été relativement bien perçus par les chefs d'entreprise et ont donné lieu à un bon taux de placement et à un accompagnement satisfaisant.

Le cas de Montauban (2) : le facilitateur n'est pas un accompagnateur

--- **Kenza Combes** : Ce que j'ai oublié de vous dire, c'est que dans le cadre du CUCS, nous avons travaillé en étroite collaboration avec le service « politique de la ville » pour financer un poste d'accompagnateur ; puisque chez nous, l'animateur clauses d'insertion ne fait pas d'accompagnement. Chez nous, il est là pour travailler sur la partie technico-administrative, sur le conseil en entreprise, sur le recensement des heures, sur la gestion des bilans, des comptes rendus,... Donc, notre chargée de mission [Annie Alcouffe] ne fait pas d'accompagnement, elle est l'interlocutrice, elle coordonne, elle donne l'information, mais elle ne peut pas faire de l'accompagnement tout simplement parce qu'à un moment donné, on considère qu'il est difficile de se retrouver face à une entreprise et de dire, d'un côté, « je vais vous taper sur les doigts si vous ne réalisez pas la clause d'insertion » et de l'autre, dire « ce serait bien que vous preniez mon candidat » !

Patrick Loquet : Pourtant le référentiel de métier, que l'on a déposé au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), fait figurer les deux dimensions. C'est-à-dire qu'on ne pourra pas se déclarer « facilitateur » si on ne fait pas les deux. Parce que globalement, un facilitateur fait l'amont et l'aval. [...] Un facilitateur, une fois qu'il a les heures, qu'il a l'entreprise, il se met en charge de trouver des candidats. Est-ce que vous faites cela [à Montauban] ?

--- **Annie Alcouffe** : Il se trouve que jusqu'en décembre 2011, j'ai travaillé avec une conseillère en insertion professionnelle. Nous travaillions en binôme, en partenariat avec l'ensemble des agences de travail temporaire classiques de Montauban, ainsi qu'avec les deux ETTI, la Régie du quartier et les deux EI du territoire. Ma collègue suivait un certain nombre de jeunes issus des quartiers prioritaires et elle avait ainsi constitué un vivier de candidats qu'elle suivait et que j'ai moi-même, indirectement, suivi ou du moins appris à connaître. [...] Depuis, elle n'a pas été remplacée et je n'ai pas vocation, dans ma fiche poste, à le faire. Ceci étant, lorsque je rencontre des entreprises adjudicataires des marchés - après leur avoir fait part des heures théoriques dues au titre de la clause d'insertion - et qu'elles me font part de leurs difficultés à trouver les profils recherchés, j'essaie par le biais de nos partenaires (agences de travail temporaire, ETTI, Mission locale...) de trouver la personne qui pourrait faire l'affaire.

Patrick Loquet : Mais qui contrôle l'entreprise pour savoir si elle a respecté ses engagements et notamment réalisé les heures ?

--- **Annie Alcouffe** : C'est moi. [...] Je ne les lâche pas. Je suis là au début et je reviens à la fin !

--- **Christel Macé** (Communauté urbaine du Grand Toulouse) : Je pense qu'il s'agit là de l'accompagnement d'un vivier ; ce qui relève du travail des prescripteurs, des structures d'insertion... lesquels suivent les parcours. Nous [les facilitateurs] on est là pour faire la mise en relation, dans l'idée de parcours cohérents, de débouchés durables à l'emploi, et en même temps d'un renouvellement du public. Mais, nous ne sommes en aucun cas des référents, des conseillers, des prescripteurs de la personne. En revanche, il faut veiller à ce que la personne soit toujours accompagnée par son référent d'origine. Ce n'est pas à nous de faire le suivi des personnes.

Patrick Loquet : Si l'entreprise reçoit le candidat que vous lui avez conseillée et opte pour une embauche directe, sans passer par une ETT ou autre... Comment faites-vous ? Qui le suit ?

--- **Christel Macé** : Dans ce cas, l'entreprise dispose d'un tuteur, d'un référent désigné que l'on recontacte pour savoir comment cela se passe au niveau de la prise de poste. On trouve les candidats mais on ne les sort pas du chapeau - c'est par le biais de prescripteurs ! C'est donc le prescripteur qui reste en lien avec la personne que l'on a positionnée - sauf dans le cas de Pôle emploi dont ce n'est pas la mission. Dans ce cas, on essaie, au cas par cas, en relation directe avec l'entreprise, de faire le lien le plus vite possible. Mais, c'est un peu par défaut, et ce n'est pas la fonction première du facilitateur.

Patrick Loquet : Je mets peut-être la barre très haute, mais selon moi, lorsque la clause se termine, le facilitateur doit savoir où en est la personne...

--- **Christel Macé** : Rien ne l'empêche de faire cela. C'est-à-dire que nous sommes garants du dispositif et des parcours. Aussi, à un moment donné, quand on a atteint le quota, lorsque c'est la fin du chantier ou que le contrat prend fin, on se renseigne sur la situation de la personne à sa sortie. Et puis, normalement, tout au long du parcours, on sait comment le contrat évolue. D'ailleurs, si cela ne marche pas, soit on le fait savoir à l'entreprise, soit on en parle au référent.

--- **Annie Alcouffe** : A Montauban, pour suivre les personnes positionnées sur les chantiers par les ETTI, les EI, la Régie de quartier ou les agences de travail temporaire classiques, on envoie un tableau de bord mensuel. Je l'adresse par mail à l'ensemble de nos partenaires, lesquels nous le retournent avec le nom des personnes positionnées sur des chantiers clausés, le type de travail qu'elles occupent, jusqu'à quand... Tous ces renseignements, une fois rentrés sur un logiciel [ABC Clause], permettent d'avoir un suivi mensuel des chantiers, pour l'ensemble des participants.

Patrick Loquet : Je suis davantage sceptique lorsqu'il s'agit d'une embauche directe. Vous ne vous rendez pas sur le chantier ?

--- **Annie Alcouffe** [...] Dans le cas d'embauche directe, je demande les copies des contrats et je me rends sur les chantiers.

--- **Une participante** : On fait la même chose à l'antenne Mission locale de Blagnac. [...] On travaille avec la Maison de l'emploi, ce qui fait que lorsqu'on présente les candidats, on a un suivi sur leurs entretiens et bien entendu sur leur recrutement. Pas plus tard qu'avant-hier, on a reçu l'appel d'un jeune qui, à l'issue d'un contrat pro, a été embauché en CDI. Par ailleurs ce sont des publics qui sont généralement dans des programmes dits prioritaires - le CIVIS - pour lesquels il y a l'obligation d'un suivi mensuel.

Patrick Loquet : Cela vous est-il arrivé d'aller sur un chantier « d'un jeune clausé ? »

--- **Une participante** : Non. On ne le fera qu'à la demande de celui qui encadre le chantier ; s'il a besoin de notre participation.

Patrick Loquet : Je pousse le bouchon un peu loin, mais celui qui encadre le chantier peut très bien ne pas avoir envie de vous voir !? Dans ce cas, si vous avez un jeune qui est en embauche directe sur le chantier, qui va aller voir comment cela se passe concrètement ?

--- **Christel Macé** : C'est le chargé de mission clauses qui s'y rend ; le référent étant plutôt en lien avec le bénéficiaire et le chargé de mission en lien avec l'entreprise. Il doit d'ailleurs être le seul interlocuteur - sauf cas particulier - afin de ne pas créer la confusion chez les uns et chez les autres. [...] C'est-à-dire que chaque mois, on obtient les pointages, les contrats de travail, les bulletins de paie, avec le relevé des heures, avec le commentaire socio-professionnel... Et s'il n'y a pas de problème, nous n'avons aucune raison de rencontrer le bénéficiaire. Surtout si cela passe par un intermédiaire d'insertion : dans ce cas, les choses sont à peu près bordées. C'est plus difficile dans le cas d'un recrutement : nous devons alors être plus vigilants.

--- **Kenza Combes** : Lorsque j'étais chargée de mission clauses d'insertion, je prenais carrément rendez-vous avec l'entreprise, et je regardais les bulletins de salaire... On faisait un point sur la situation du candidat. Pour autant je ne demandais pas systématiquement la copie de ses fiches de salaire puisque, de toute façon, en cas de contrôle, on peut revoir l'entreprise. Toutefois, je prenais soin de pointer avec l'assistante certains critères, tels que le lieu d'habitation du candidat, le fait qu'il vienne travailler, qu'il soit bien rémunéré, etc.

Patrick Loquet : Finalement ce qui va porter à discussion, et ce à quoi nous n'avons pas réfléchi jusqu'à présent dans le référentiel national, c'est « votre histoire de tandem ». Si vous êtes deux, en binôme, on peut très bien imaginer que cela fonctionne ; sauf que dans la définition du métier, pour l'instant, il n'est prévu qu'un

facilitateur faisant l'amont et l'aval. Je ferme la parenthèse, mais c'est important pour l'avenir, parce que des cas comme le vôtre, il doit y en avoir ailleurs. [...] Il est évident que lorsqu'on est facilitateur dans un PLIE, c'est plus facile, puisque dans un PLIE, il y a des collègues qui font du suivi de parcours [...] La solution du référent social, je la pratique quand je fais du « 14 + 53 » : en effet, j'ai des entreprises qui m'ont expliqué qu'elles embauchaient en direct, mais lorsque je leur ai demandé qui allait réaliser l'accompagnement socio-professionnel, une seule m'a répondu qu'il s'agirait du référent de la Mission locale.

Le cas de Montauban (3) : « négociier » la clause auprès des entreprises

--- **Kenza Combes** [*poursuit sa présentation*] : Ce que je vous disais c'est qu'en 2007, la collectivité a pris une délibération qui stipulait que le Grand Montauban intégrait la clause d'insertion pour tous les marchés à hauteur de 198 000 euros. Dès lors, aujourd'hui, dès que le service des marchés reçoit un marché à hauteur de 198 000 euros, il applique la clause d'insertion dans sa totalité. Nous intervenons [le service « emploi »] une fois que le marché a été attribué et nous intervenons 5 à 10 minutes lors de la première réunion de chantier : on explique qui nous sommes, en précisant que la clause d'insertion est une obligation du marché. Ensuite, nous donnons un rendez-vous à chaque chef d'entreprise, de manière individuelle, pour lui expliquer comment nous calculons la clause : c'est à ce moment que l'on applique l'index et que l'on fait le calcul avec lui [...] Le calcul n'étant pas pré-calculé dans le marché. Chez nous [à Montauban] la clause, c'est 7%. C'est ce qui avait été acté lors du projet de rénovation urbaine et que l'on applique aujourd'hui sur la totalité des marchés.

Patrick Loquet : Les entreprises montalbanaises sont très réceptives [!], car dans la majorité des cas, les chargés de mission clauses qui sont confrontés au pourcentage estiment passer trop de temps à négociier le nombre d'heures - puisque le pourcentage peut être interprété de différentes manières. D'ailleurs, à un moment donné, il y a eu une demande relayée par l'Alliance Villes Emploi afin que l'on bascule dans un système dans lequel on calculerait les heures plutôt que le pourcentage. Mais *a priori*, chaque territoire fait comme il le souhaite.

--- **Kenza Combes** : C'est-à-dire qu'à Montauban, lorsqu'on a rencontré les entreprises, nous avons présenté un calcul d'heures théoriques à partir duquel on a déterminé le nombre d'heures [d'insertion] à réaliser sur le chantier. C'est à partir de ce moment que l'on a commencé à discuter. Cela prend effectivement du temps, mais cela concourt également à créer une certaine relation avec l'entreprise. [...] C'est une autre façon de travailler avec une autre qualité de travail.

Patrick Loquet : Le juriste que je suis [!] peut estimer que vous manquez de transparence sur ce point. [...] Parce qu'à partir du moment où vous négociez, il y a une forme d'inégalité de traitement de l'entreprise puisque le résultat n'est pas transparent dans le marché.

--- **Kenza Combes** : Quand on négocie, on doit nous apporter des arguments. Si l'entreprise parvient à nous prouver qu'il existe une difficulté à faire appliquer la clause - que ce n'est pas possible - on fait intervenir un expert. Quand je dis « un expert », c'est une personne des services techniques qui est présent lorsqu'on rencontre des difficultés avec les entreprises. Dès lors, on réalise un relevé de décisions qui devient un document officiel. On peut alors s'appuyer sur ce document pour la réalisation des heures.

--- **Un participant** : Si je comprends bien, les heures d'insertion à réaliser n'apparaissent pas dans l'acte d'engagement ?

--- **Kenza Combes** : C'est un pourcentage.

--- **Participant** : Il y a donc action d'insertion volontaire de l'entreprise sur la base du marché, mais il n'y a pas de clause à proprement parler dans la procédure marché. [...] Il y a une clause mais elle n'est pas portée dans l'acte d'engagement ?

--- **Kenza Combes** : Il y a une annexe jointe au CCAP, et la signature du marché vaut acte d'engagement. [...] Et c'est un pourcentage. C'est pour cette raison que l'on fournit un tableau de calcul des heures, qui explique de manière très pédagogique comment on est arrivé à ce chiffre. A partir de là, l'entreprise fait savoir si elle est d'accord. Si elle ne l'est pas, on recommence à négocier. [...] L'essentiel reste de parvenir à discuter avec l'entreprise. Certes, elle nous doit des heures, mais la mission qui nous a été confiée, c'est de remettre des personnes dans le parcours de l'emploi - avec si possible une formation - sur la durée. Par conséquent, lorsqu'on arrive à négocier un contrat professionnel, c'est gagné pour nous. [...] Aujourd'hui, on fonctionne de cette façon là, avec pour objectif de répondre à la demande première des habitants ; celle qui avait été prononcée en 2004, au début du projet de rénovation urbaine : les aider à (re)trouver un emploi.

Et si on clausait autre chose que les marchés du BTP, sur des postes plus qualifiés !?

Patrick Loquet : Vous ne clausez que les chantiers du bâtiment ?

--- **Annie Alcouffe** : On est train de travailler pour le service « environnement » de la Communauté d'agglomération, plus particulièrement sur l'entretien des cours d'eau et des berges. C'est un marché qui a été lancé avec l'article 14, sur lequel nous ne sommes pas intervenus en amont. Il y a trois lots techniques, dont un qui est complètement irréalisable puisqu'il s'agit du traitement des cours d'eau. C'est problématique. Donc, nous avons convenu avec la direction du service de l'environnement de nous rencontrer en amont. On va étendre la pratique parce que ce n'est tout simplement pas possible.

--- **Kenza Combes** : Au début, la clause d'insertion a été compliquée à mettre en place : il a fallu convaincre. C'était trop nouveau et notre méthode de travail s'est construite petit à petit. Aujourd'hui, le service « environnement » nous sollicite pour mettre en place de nouvelles clauses, mais on se rend compte qu'on arrive trop tard. Dès lors, avec eux [le service « environnement »], comme avec les entreprises, cela va donner lieu à une négociation : il faut qu'ils comprennent que c'est obligatoire, et qu'ils ont tout intérêt à nous solliciter en amont de leur marché. [...] L'étape suivante consistera à travailler avec un ou deux autres services pour que l'on puisse généraliser cette pratique : désormais, il faudra travailler plus en amont, ensemble... travailler autrement.

Patrick Loquet : Il y a quelque chose d'étonnant dans le contexte de l'ANRU : c'est qu'une bonne partie des crédits sert à payer des bureaux d'études [et/ou des agences d'architecture et d'urbanisme]. Or, pendant des années, personne n'a osé déranger ces professionnels pour qu'ils effectuent des clauses d'insertion. On est passé à côté. Paradoxalement, si cela ne dérangeait pas les BE d'imposer des clauses aux entreprises avec lesquelles ils travaillaient, on voit bien qu'ils ont plus de mal à se les imposer à eux-mêmes ! Ainsi si vous leur demandez leur avis, ils vont vous répondre qu'ils n'en veulent pas. Preuve qu'il ne faut pas toujours chercher l'assentiment des professionnels ! Seul le politique doit décider.

Dans le Pas-de-Calais, nous sommes en train de clausurer les marchés du transport départemental. Si l'on avait demandé l'avis aux intéressés [les compagnies de transport], ils auraient certainement affiché un certain scepticisme. Par conséquent, les élus ont tranché un an avant le renouvellement des marchés. Néanmoins, avant de faire ce choix, on a passé quatre mois à rencontrer les entreprises du secteur, avec un point de négociation très simple « on souhaite vous rencontrer pour savoir comment on va faire ». Au final, cela se passe très bien, parce qu'on a fait l'effort de discuter. Il est donc évident qu'on ne peut pas clausurer un secteur d'activité qu'on ne connaît pas. On a appris à connaître le bâtiment, et c'est la même chose pour le secteur des transports. [...] Et quand on fait cela, on y arrive. [...]

--- **Christel Macé** : A Toulouse, on a essayé sur trois marchés de maîtrise d'œuvre. [...] Le problème auquel nous sommes actuellement confrontés, c'est que les maîtres d'œuvre retenus, l'ont été sur la base d'un projet d'équipe qu'ils ont dû déterminer précisément : ils ont été jugés sur cette base-là. Par conséquent, dans la phase « conception », c'est compliqué. [...] Les prestataires ont des arguments solides pour nous faire comprendre, qu'au niveau de la conception, « c'est bouclé » : ils ont une équipe constituée avec des compétences pointues, et ils ne peuvent pas intégrer un jeune diplômé qui galère depuis un an ou une personne en reconversion qui s'est formée à autre chose.

En revanche, l'ouverture serait plutôt sur la phase « suivi des travaux » où ils sembleraient mieux disposés. Dans cette phase, effectivement, ils seraient en capacité

d'intégrer un débutant capable d'intervenir sur des tâches diverses et variées. Dans ce cas, on viserait plutôt des profils « aide-conducteur de travaux », voire « assistant bureau d'études » mais pas architectes. [...]

Patrick Loquet : Dans ce cas là, le maître d'œuvre a beau dire ce qu'il veut, il a signé, il doit appliquer la clause. [...] Encore une fois, vous pouvez négocier, mais l'argument reposant sur le fait « qu'une équipe est bouclée » n'est plus un argument acceptable. [...] Le conseil que je donne tout le temps, c'est qu'avant de clauser un secteur d'activité, rencontrez la profession concernée. [...]

--- **Christel Macé** : On est parti du principe que ces maîtres d'œuvre sont des soutiens pour nous. [...] On les connaît tous pour les travaux qu'ils suivent habituellement en qualité de maîtres d'œuvre, et il n'y a aucun problème. Ils sont même préparés, puisqu'au quotidien, ils suivent avec nous les chantiers clausés et ils sont plutôt d'une bonne aide. Sauf que dans ce cas, ils sont directement concernés et, effectivement vous avez raison, nous aurions dû les préparer à cela. [...] Reste que l'on essaie de trouver les bons arguments de part et d'autre pour trouver une solution de repli qui soit satisfaisante.[...] Mais l'idée était de viser les jeunes architectes ou les jeunes diplômés d'un bon niveau, susceptibles de travailler en bureaux d'études... Ceux qui recherchent un emploi et qui éprouvent des difficultés [c'est-à-dire *a minima* des Bac+2].

--- **Kenza Combes** : A Montauban, lorsqu'une entreprise nous oppose qu'elle ne peut pas appliquer la clause, au prétexte que son équipe est saturée, on essaie de transférer l'obligation sur d'autres chantiers. [...] Puisque l'objectif pour nous, c'est toujours la mise en emploi. Ce qui nous est également arrivés de faire, c'est de négocier et d'autoriser le poste en insertion sur un autre profil, une autre activité. L'essentiel c'est que l'entreprise embauche. Peu importe si c'est dans le bâtiment, le secrétariat ou autre chose. [...] Il faut essayer de trouver une porte de sortie pour l'entreprise qui, à un moment donné, se trouve en difficulté.

Patrick Loquet : Je pense que l'avenir est davantage dans les marchés de service. Parce que dans ce domaine, les enjeux sont plus forts. [...] Clauser les prestations intellectuelles, on n'est pas très nombreux à le faire. Vous avez commencé à Toulouse. Il y a quelques villes comme Lyon qui ont essayé... Mais on voit que c'est plus difficile sur des villes plus petites comme Montauban.

Une mobilité des marchés d'insertion ?

--- **Un participant** : Il ne faut pas oublier que les jeunes sont mobiles [...] Et puis de toute façon, un marché passé à Montauban remporté par une entreprise d'Arras c'est toujours bon !? Un jour ou l'autre, il y aura un marché à Arras qui permettra d'embaucher à Toulouse. Ce n'est pas gênant. Il ne faut pas raisonner à l'échelle cantonale. [...] Il y a une clause et on a le choix entre générer l'embauche d'un public prioritaire quelque part en France ou exonérer l'entreprise.

Patrick Loquet : Tout récemment, j'ai rencontré la facilitatrice de Besançon : elle a dû gérer le cas d'une entreprise belge qui a remporté un marché. L'entrepreneur qui doit des heures d'insertion lui a expliqué que, comme il lui était difficile de les exécuter en France, il allait le faire chez lui, en Belgique ». Elle a accepté. L'entrepreneur lui a même payé un voyage aller-retour, tout frais compris, pour qu'elle vienne voir comment il insérerait. Or, je ne suis pas certain que ce soit une bonne façon de faire. Parce qu'aller contrôler, lorsque vous habitez Besançon, la façon dont les Belges appliquent la clause d'insertion n'est pas vraiment évident !

--- **Un participant** : L'alternative consisterait-elle à ne pas mettre de clause ?

Patrick Loquet : Non, l'alternative, c'est de développer les marchés de service et les clauses sur DSP chez soi. Ensuite ce serait bien que notre réseau de facilitateurs arrive à mieux mutualiser. [...] Votre idée, je la partage. Jean Jaurès disait : « aller à l'idéal et comprendre le réel ». Donc, l'idéal c'est ce que vous dites, le réel aujourd'hui, c'est compliqué. Mais, à terme, pourquoi ne pas imaginer que l'on puisse mutualiser à l'échelle française. Mais il est vrai que l'on a déjà eu du mal à mutualiser à l'échelle d'une région ou d'un département. Pour exemple, dans ma région (Nord-Pas-de-Calais), je commence à mutualiser le suivi entre Dunkerque et Béthune... Deux départements différents... Vous imaginez le progrès !!!

--- **Un participant** : La question, c'est comment retoquer juridiquement l'offre d'une entreprise qui remplit tous les critères de la clause (recrutement postérieur à la notification du marché, public éligible, recrutement d'emplois pérennes...), mais qui n'est pas installée sur le territoire de la collectivité qui a lancé la clause. Sur quel moyen de droit va-t-on lui dire « non, il est interdit d'embaucher ailleurs » ? [...] C'est le cas d'une entreprise qui va faire une embauche dédiée dans le Nord sur son usine d'assemblage. Alors, c'est sûrement un effet d'aubaine mais, pour le coup, elle est totalement dans les critères. Je ne vois pas comment je peux lui refuser.

Patrick Loquet : Le problème, c'est plutôt la légitimité politique de l'opération pour un élu local : elle est nulle. Le moteur d'un élu local qui fait des clauses, c'est que cela puisse profiter aux chômeurs de sa ville ! Sinon, quel intérêt ? [...] C'est pour cela que je vois d'un bon oeil l'arrivée des Départements et des Régions : ces institutions peuvent permettre de dépasser l'hyper-localisme des « deals ». [...] Dans mon expérience du Nord, lorsque le Conseil général clause un marché, il se soucie moins de savoir si la personne insérée est de Dunkerque ou de Fourmies. Ce qui compte c'est qu'elle soit du Nord. Sans compter que pour l'entreprise, c'est une véritable bouffée d'oxygène : elle peut se dégager du localisme des clauses. Reste que l'on peut se demander si demain cela marchera à l'échelle française ?

Les facilitateurs sont encore trop peu nombreux... et trop mal organisés

Patrick Loquet : Combien de facilitateurs êtes-vous à Montauban ?

--- **Kenza Combes** : Je manage une équipe de quatre personnes, parmi lesquelles Annie Alcouffe qui est à 100% sur le poste de chargée de mission clauses. [...] Moi, je n'interviens aujourd'hui que lorsqu'il y a des dérogations, lorsqu'il y a une difficulté particulière.

Patrick Loquet : Combien avez-vous de maîtres d'ouvrage « en portefeuille » - mise à part la Communauté d'agglomération ?

--- **Annie Alcouffe** : Il y a sept bailleurs sociaux, la Société d'économie mixte (SEM) et la ville de Montauban.

--- **Kenza Combes** : En effet, depuis 2009, nous sommes signataires d'un protocole d'accord avec tous les bailleurs sociaux qui viennent s'implanter sur Montauban, ou du moins qui réalisent une opération de logement : la clause d'insertion a été intégrée d'office. [...] La clause d'insertion est également prise en compte sur tout ce qui est « réhabilitation » - dont le nombre d'opérations n'est pas négligeable. [...] Ce qui va nous permettre de générer un nombre d'heures assez conséquent.

Patrick Loquet : C'est donc un poste [chargé de mission clause] pour environ 70 000 habitants. A Toulouse c'est quatre équivalents temps plein ?

--- **Christel Macé** : L'année dernière, nous étions trois personnes (hors article 30) pour 235 000 heures clausées, pour environ 700 000 habitants. Et ce pour huit maîtres d'ouvrage : le service achat de l'État comptant pour un seul maître d'ouvrage et sept bailleurs.

Patrick Loquet : Vous disiez que la Région Midi-Pyrénées commençait à se manifester.

--- **Christel Macé** : Elle communique sur le sujet. Après on ne sait pas vraiment s'il y a un référent désigné. De son côté, le Département de la Haute-Garonne a embauché des prestataires en direct (ou, en tous les cas, consulte en ce sens) et va probablement désigner quelqu'un.

Patrick Loquet : C'est le grand mystère de la France. Les stratégies ne sont pas homogènes. Il existe pourtant une Assemblée des Départements de France et une Assemblée des Régions de France, mais curieusement, il n'y a pas de débat sur la façon de s'organiser. Je pense qu'un département comme le votre devrait s'impliquer là où il n'y a pas de facilitateurs. Car, selon moi, mettre en œuvre un autre système de

gestion de la clause à Toulouse, alors qu'il y a 3 ETP, est une stratégie pour le moins surprenante. [...] D'autant plus que les bailleurs ont créé leur propre poste. Ils l'ont créé très tôt parce que le Grand Toulouse ne l'avait pas fait. [...] La première fois que je suis venu à Toulouse, la clause d'insertion était presque inexistante. [...]

--- **Une participante** : Les bailleurs ont créé leur poste en 2007, et la ville de Toulouse a suivi, en parallèle.

Patrick Loquet : Mais, c'est vrai que la situation est très hétérogène dans les territoires. L'État, pour sa part, a été assez cohérent là-dessus. En 2010, se rendant compte que le retard était chronique (à peine 0,5% des ses marchés étaient clausés), l'État a réagi. Son service « achat », au niveau national, a passé un accord avec Alliance Villes Emploi (qui porte les Maisons de l'emploi et les PLIE) pour améliorer la situation des facilitateurs [...] On aurait aimé qu'il mette un peu plus d'argent... il ne l'a pas fait ! Mais le côté intéressant, c'est que l'État a reconnu la légitimité des facilitateurs et a signifié qu'il n'y en avait pas assez.

Ce qui est embêtant c'est que les marchés sont parfois clausés sans concertation avec les facilitateurs. C'est ce qui se passe en ce moment avec la SNCF au niveau national. L'autre problème, c'est qu'il y a des donneurs d'ordre qui financent et d'autres pas. Par exemple, Réseau Ferré de France en Lorraine (qui construit les lignes TGV) a financé le dispositif de clauses sociales. La SNCF, elle, ne veut pas le faire !

--- **Annie Alcouffe** : A Montauban, on a eu plusieurs contacts avec l'État mais pour l'instant, rien n'a abouti.

--- **Christel Macé** : A Toulouse, il y a des contacts avec la SNCF. Côté État nous travaillons avec les deux universités, et avec les services achat du Rectorat et du ministère de l'Agriculture. Enfin, il y a quelques cas ponctuels : le CCAS pour la mairie du Toulouse, la SEM *Opidea* qui fait de l'aménagement et depuis peu le SMEAT qui est le syndicat mixte des transports en commun.

Patrick Loquet : Un cas critique en matière de personnels dédiés à la gestion des clauses, c'est le territoire de Montpellier. Il y a une personne qui gère les clauses à l'agglomération (le tram), une personne à la Ville, une personne qui gère les marchés de l'ANRU dans un GIP, une personne au Conseil général, et enfin une personne dont la mission est financée par l'État pour réaliser la coordination. Dans ce cas, on mesure toutes les difficultés sur un territoire qui n'a pas de structure d'interface. [...] Or je trouve que les structures d'interface (Maison de l'emploi et PLIE) sont utiles à la cohérence territoriale. La meilleure preuve : vous disiez tout à l'heure qu'à Toulouse, vous êtes en train de basculer sur la Maison de l'emploi.

Christel Macé : La cellule clauses est aujourd'hui intégrée dans la Maison de l'emploi, et moi, je suis mise à disposition.

Patrick Loquet : C'est sûr que c'est plus facile pour un Département ou une Région qui veut confier ses clauses à une ville, d'en donner la gestion à un agent d'une Maison de l'emploi ou d'un PLIE, plutôt qu'à un agent de la Ville. Il y a un pouvoir politique entre les deux institutions qui peut indisposer l'échelon départemental ou régional. Et pourtant cela se fait. A Aubagne, il y a une facilitatrice qui est en poste au sein de l'agglomération, et qui gère les clauses de plusieurs collectivités. Donc, encore une fois, il ne faut jamais avoir de certitudes, c'est très variable. [...] Chaque territoire français est vraiment très particulier.

Aujourd'hui, on assiste par ailleurs à phénomène d'intervention des entreprises dans le domaine des clauses sociales : à côté des CREPI, qui sont présents depuis assez longtemps, sont apparues des structures telles que *Vinci Insertion Emploi* ou les clubs FACE (Fondation agir contre l'exclusion) qui sont de plus en plus intéressées par les clauses...

Un autre acteur des clauses : les Missions locales

--- **Un participant** : Les clauses sont intéressantes pour les Missions locales [...] On regarde avec intérêt les aspects techniques, et d'ailleurs, je suis agréablement surpris de voir où vous en êtes. Nous n'en sommes pas là dans les Missions locales de Haute-Garonne (hors Toulouse). Cette réflexion là, je rêve de l'avoir sur nos territoires. Vous parliez de volonté politique : parfois, elle existe, parfois, elle est absente... Ce fut par exemple le cas lorsque nous avons essayé de monter des entreprises d'insertion et que nous avons entendu parler de concurrence déloyale, avec, du coup, une politique très figée à ce niveau-là. Or, c'est sur ces choses là qu'il faut avancer et faire bouger les lignes. Malheureusement, sur les territoires hors agglomération toulousaine, on est très loin de cela. Aussi, lorsque je vois de villes engagées comme Montauban, c'est encourageant. Les Missions locales suivent cela de très près.

[...] Les facilitateurs, je les découvre aujourd'hui. C'est vrai que, depuis 1993, les conversations existent, mais j'ai l'impression que les clauses ne sont jamais simples à mettre en place. Mais existe-t-il une réelle volonté politique ? Heureusement, il y a des techniciens qui veulent que cela marche et cela me rassure. [...] En tous les cas, pour nous [Missions locales de Haute-Garonne], cela représente un boulevard énorme à explorer pour les 12 000 jeunes que l'on accompagne.

Patrick Loquet : L'an dernier, j'ai animé deux journées de formation avec l'Union régionale des Missions locales de PACA et je vais bientôt faire la même chose avec les Missions locales de Rhône-Alpes – rien encore en Midi-Pyrénées. Je dois dire que j'ai été surpris quand je les ai rencontrées [les Missions locales de PACA] par la méconnaissance qu'affichait la plupart des Missions locales présentes. [...] Il est vrai qu'en tant que Mission locale, vous avez vos objectifs, vos propres outils et celui-là [les clauses], j'ai le sentiment que vous n'avez pas le temps de vous l'approprier.

--- **Un participant** [...] C'est quand même très technique, mais je pense qu'il serait bien que l'on puisse avoir une cellule au sein des Missions locales pour faire la promotion de la clause d'insertion. On a un rôle à jouer pour les promouvoir - au même titre que les contrats aidés. Car je suis certain que sur les territoires, dans les petites communes, ce n'est pas qu'un manque de volonté politique, c'est avant tout une difficulté technique. Il faut quand même avoir envie d'aller au « casse-pipe ».

Patrick Loquet : Votre grande force [aux Missions locales], c'est que vous êtes partout. Et dans les territoires où il n'y a personne, la Mission locale pourrait y aller. [...]

Pour récapituler...

Patrick Loquet : Aujourd'hui, on peut dire qu'il y a eu certaines avancées en termes de marchés clausés : l'invention du métier de « facilitateur », la mise en œuvre d'une méthode, la recherche de procédures, le fait que l'on soit dans ce qu'on appelle « la soft law » - c'est-à-dire qu'il n'y a pas de textes, pas de règles et donc qu'il existe une marge de manœuvre intéressante pour progresser. Globalement, cela se passe bien : on a évité les conflits et les contentieux demeurent très marginaux. Ceci dit, au bout du compte, il ne faut pas se tromper : le nombre de marchés est encore faible. [...] En 2010 – sachant qu'on ne décompte au niveau national que les marchés supérieurs à 90 000 euros - on était à 3% de marchés publics clausés.

[...] Il y a aussi la question de la cohérence des clauses sur un territoire, et plus largement la cohérence et le sens des dispositifs. C'est le politique qui doit donner du sens aux clauses, et le portage des clauses va se faire au niveau d'un territoire. De manière plus générale si c'est une bonne chose que d'avoir un nouveau ministre de l'Économie sociale et solidaire (Benoît HAMON), je pense que l'avenir des clauses passe d'abord par les collectivités. S'il n'y a pas de prise de conscience à ce niveau, ce sera difficile. On le voit lorsqu'on en discute avec les techniciens des collectivités : [grâce aux marchés clausés] ces derniers redécouvrent l'insertion et la solidarité. [De la même façon] l'entreprise redécouvre son territoire et dès lors, on peut valoriser « la préférence locale ». [...]

Il faut aussi éviter l'obsession actuelle de l'emploi durable. Encore une fois, je reprends Jean Jaurès : « aller à l'idéal et comprendre le réel ». Si on a un emploi durable, c'est bien, mais je persiste à dire que si on peut donner à une personne, pendant 3 à 6 mois, une place dans l'entreprise, faisons-le. C'est mieux que de ne rien faire. [...] Donner de l'oxygène à quelqu'un, c'est déjà un résultat en soi. [...]

Pour aller plus loin...

Site internet

www.patrickloquet.fr

« Pendant toutes ces années, j'ai écrit et mis en ligne des modèles sur le site web de mon centre de ressources et de recherches Réseau 21. Peut-être l'avez vous utilisé pour faire vos premières armes dans les clauses sociales. J'ai aussi beaucoup voyagé à la rencontre de territoires qui voulaient utiliser le dispositif. Réseau 21 s'est arrêté mais pas les évolutions. C'est pourquoi, j'ai décidé de reprendre l'idée d'une diffusion grand public de mes documents travail, de mes commentaires, des documents utiles, de mon actualité. C'est donc le principe d'un site vitrine où vous pouvez puiser ce qui vous intéresse et l'utiliser en toute liberté sous votre propre responsabilité.

Vous pourrez me faire part de vos remarques ou expériences. S'il y a matière à enrichir le site, je pourrais le cas échéant vous répondre.

Vous pourrez bien évidemment me solliciter dans le cadre des prestations que je réalise et qui sont présentées dans le site. » - Patrick Loquet

Ouvrages

› LOQUET P., L'économie sociale et solidaire au service d'un projet de territoire, Editions de «la lettre du cadre territorial», janvier 2004, Voiron

› LOQUET P., Les outils et structures de l'insertion par l'activité économique, Editions de «la lettre du cadre territorial», mars 2004, Voiron

Articles

› Réussir la prise en compte de l'insertion sociale et professionnelle, Contrats Publics, décembre 2005, p. 50-60.

- › Le régime assoupli des marchés d'insertion sociale et professionnelle
Contrats Publics, septembre 2006, p. 67-69.
- › Nouveau code des marchés publics : quelles incidences pour l'économie sociale et solidaire, Tess, travailler pour l'économie sociale et solidaire, n°31, août-septembre 2006, p. 36-37.
- › Les acteurs de l'insertion : deux familles d'acteurs, «Les clauses sociales dans les marchés publics», Alternatives économiques, hors-série n°30, septembre 2007, L'insertion au service de l'emploi, p. 21, 22 et 100-106.
- › La clause d'insertion sociale et professionnelle dans les marchés publics en France, Les dossiers d'ASBL, Actualités 2006 n°2, p. 165-171, Liège.
- › Marchés publics : les associations d'insertion et les clauses sociales, Juris associations n°367 novembre 2007 p. 22-25.

Documents pédagogiques

- › Les clauses sociales dans les marchés publics
<http://www.patrickloquet.fr/sites/www.patrickloquet.fr/files/Les%20Clauses%20Sociales%20dans%20les%20March%C3%A9s%20Publics.pdf>
- › Les clauses sociales dans les marchés publics.pdf
<http://www.patrickloquet.fr/sites/www.patrickloquet.fr/files/Les%20principaux%20articles%20du%20code%20relatifs%20aux%20clauses%20sociales.pdf>
- › Les principaux articles du code relatifs aux clauses sociales
<http://www.patrickloquet.fr/sites/www.patrickloquet.fr/files/Au%20secours%20l'objet%20du%20march%C3%A9%20revient%20!%20Le%20juge%20sanctionne%20l'utilisation%20de%20l'article%2053.pdf>
- › Au secours l'objet du marché revient ! Le juge sanctionne l'utilisation de l'article 53.pdf
<http://www.patrickloquet.fr/sites/www.patrickloquet.fr/files/Au%20secours%20l'objet%20du%20march%C3%A9%20revient%20!%20Le%20juge%20sanctionne%20l'utilisation%20de%20l'article%2053.pdf>
- › Un schéma de fonctionnement des clauses sociales.pdf
<http://www.patrickloquet.fr/sites/www.patrickloquet.fr/files/Les%20clauses%20sociales%20au%20service%20de%20l'achat%20public.pdf>

Vous pouvez télécharger une version numérique de ce compte-rendu sur :
www.ressources-territoires.com

Les Conf'At'de R&T

sont publiées par Ressources & Territoires

Centre de ressources pour les acteurs de la cohésion sociale en Midi-Pyrénées

La synthèse de la matinée a été assurée par Patrick Loquet. Le compte-rendu des débats de l'atelier a été réalisé par échocité à partir d'enregistrement audio.

Directeur de publication : Jean-François BAULES

Coordinatrice d'édition : Nathalie CHEVIGNY

Conception-réalisation graphique et éditoriale : échocite@free.fr

Date de publication : Mars 2013

Nouvelle édition : Février 2016



Centre de ressources

POUR LES ACTEURS DE LA COHÉSION SOCIALE

en Midi-Pyrénées

9, rue Alex Coutet - BP 8231 - 31023 Toulouse Cedex

tel. 05 62 11 38 34 / fax. 05 62 11 38 54

accueil@ressources-territoires.com

www.ressources-territoires.com