

10
M A I
2016

31

Les clauses sociales d'insertion, une marche vers l'emploi

JEAN-GAËL BACCHELLI ET ESTELLE VULLIEZ,
FRÉDÉRIC DUTARQUE,
LAURENCE METIVET ET MATHILDE VIRARD

Jean-Gaël Bacchelli est chargé de mission clauses sociales et Estelle Vulliez cheffe du service Développement de l'économie sociale et solidaire (Direction du développement économique, de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'innovation) au conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.

Frédéric Dutarque est chargé de mission clauses sociales à Paris Terres d'envol (établissement public territorial).

Laurence Metivet est cheffe de projets et Mathilde Virard chargée de mission à Inser'Eco 93¹.

POUR répondre aux exigences du volet social du développement durable, les textes législatifs ont encouragé depuis 2001 les clauses sociales d'insertion pour les maîtres d'ouvrage dans les marchés d'ordre publics, le dispositif permettant à des personnes en difficulté de s'engager dans un parcours d'insertion (voir encadré page suivante). Pour les donneurs d'ordre publics, la mise en place d'une politique d'achats responsables passe nécessairement aujourd'hui par les différents textes de loi s'appliquant à la commande publique

Les clauses sociales dans les marchés publics sont un outil juridique mobilisable dans la commande publique pour lutter contre le chômage et les exclusions. Cependant, saisir cette opportunité nécessite un travail d'appropriation par les techniciens et les élus qui est loin d'être achevé. Les clauses sociales restent trop souvent cantonnées au secteur du Btp, ce qui privilégie un public masculin, alors qu'une diversification des secteurs d'activité pourrait profiter à d'autres publics (femmes, seniors...). Par ailleurs, le partenariat avec les structures d'insertion est encore à développer. De même, la mission de service public du facilitateur, cheville ouvrière des clauses, n'est pas acquise. Comment valoriser la portée du dispositif et son impact sur les dynamiques territoriales, en termes de cohésion sociale et de développement économique? Quelle a été l'évolution des clauses sociales dans les marchés du département de la Seine-Saint-Denis? Quel est le rôle du facilitateur? Comment, à travers la commande publique, une collectivité peut-elle impulser une politique d'achat responsable au service des habitants?

(ordonnance du 23 juillet 2015 et décret du 25 mars 2016 – voir page suivante).



Les collectivités et les établissements publics doivent désormais mettre en place un schéma de promotion des achats publics socialement responsables (seuil à 100 millions d'euros hors taxes) pour encourager le recours aux clauses sociales (loi du 31 juillet 2014 – voir page suivante).

¹ Inser'Eco 93 est la tête de réseau des structures d'insertion par l'activité économique (Siae) de la Seine-Saint-Denis. www.insereco93.com.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 – Article 36-II

« Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés. »

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics – Article 13

« Lorsque l'acheteur réserve un marché public ou des lots d'un marché public aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés en application de l'article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, les documents de la consultation renvoient au I ou au II de ce même article. La proportion minimale mentionnée aux I et II de l'article 36 susmentionné est fixée à 50 %. »

LES PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS FAVORISANT LES CLAUSES SOCIALES

- **Depuis 2001, en vertu de l'article 14 du code des marchés publics :** « Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. »
- **En 2003, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, les clauses sociales deviennent obligatoires pour les bailleurs sociaux, à hauteur de 5% du montant des travaux engagés, en contrepartie des financements accordés par l'État pour la rénovation ou la construction de logements.** La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, stipule en outre, dans son article 10 : « (...) L'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte, dans les neuf mois suivant sa création, une charte d'insertion* qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles. »
- **En 2014, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, à son article 13, rend obligatoire pour les collectivités et les établissements publics ayant au moins 100 millions d'achats HT la mise en place d'un schéma de promotion des achats socialement responsables.**
- **En 2015, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet relative aux marchés publics et son décret d'application confortent l'usage des clauses sociales et introduisent la possibilité de marchés réservés à l'insertion par l'activité économique (Iae).**

* La charte de 2004 est téléchargeable sur le site de l'Anru : www.anru.fr/index.php/fre/Mediatheque/Textes-officiels/Charte-nationale-d-insertion/

Loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire – Article 13 (extrait)

« I. — Lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à un montant fixé par décret, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice mentionné au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, en tant que ces articles concernent des collectivités territoriales ou des organismes de nature législative, adopte un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Il en assure la publication. Ce schéma détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

II. — Dans chaque région est conclue une convention entre le représentant de l'État et un ou plusieurs organismes tels que les maisons de l'emploi et les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, qui œuvrent en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail, notamment en facilitant le recours aux clauses sociales dans les marchés publics. Cette convention vise à favoriser le développement de ces clauses concourant à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés. Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices mentionnés au 2° de l'article 2 du code des marchés publics ou aux articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et implantés dans la région peuvent être parties à cette convention. »



La nouvelle charte nationale d'insertion de 2014 applicable aux porteurs de projet et aux maîtres d'ouvrage contractualisant avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (2014-2024)², déclinée localement, rappelle l'un des objectifs communs à une grande diversité de partenaires – les collectivités territoriales, les maîtres d'ouvrage, l'État, le service public de l'emploi, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), les structures d'insertion par l'activité économique (Siae) – qui est de construire de réels parcours professionnalisants pour les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Que disent les textes de la commande publique en matière de clauses sociales d'insertion ?

1) *Le donneur d'ordre peut imposer aux entreprises attributaires un nombre défini d'heures d'insertion* devant être réalisées par des publics en difficulté. Ces entreprises peuvent embaucher directement ou par l'intermédiaire de structures d'insertion.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics – Article 38-1

« Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à

l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public. Sont réputées liées à l'objet du marché public les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation de ces travaux, fournitures ou services ou un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services. Pour l'application du présent article, le cycle de vie est l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit ou de l'ouvrage ou de la fourniture d'un service, depuis l'acquisition des matières premières ou la production des ressources jusqu'à l'élimination, la remise en état et la fin du service ou de l'utilisation. »

2) *À cet aspect quantitatif s'ajoute un aspect qualitatif* (article 62-II du décret) engageant l'entreprise sur un programme de réalisation afin de valider des parcours les plus cohérents et les plus qualitatifs possible pour les bénéficiaires de la clause.

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics – Article 62-II

« II. — Pour attribuer le marché public au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre

économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde :

1° Soit sur un critère unique, qui peut être :

- a) Le prix, à condition que le marché public ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre ;
- b) Le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie au sens de l'article 63 ;

2° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

- a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ;
- b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;
- c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public

² www.anru.fr/index.php/fre/Espace-presse/Communiqués-Dossiers-de-presse/Emploi-dans-les-quartiers-I-ANRU-adopte-une-nouvelle-chartre-nationale-d-insertion/



lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché public ou ses conditions d'exécution. »

3) Le Département, qui détient la compétence insertion, peut passer directement des marchés d'insertion et de qualification professionnelles dont l'objet est l'insertion. Une prestation support est prévue dans ce cadre, le plus souvent réalisée par des Siae (article 28 du décret).

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics – Article 28

« Quelle que soit la valeur estimée du besoin, les marchés publics ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste est publiée au *Journal officiel* de la République française, peuvent être passés selon une procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 27. »

4) Certains marchés peuvent être réservés à des Siae (article 36-II de l'ordonnance et article 13 du décret³) ou à des structures de l'économie sociale et solidaire (Ess) (article 37 de l'ordonnance du 23 juillet 2015) à condition pour ces dernières de ne pas en bénéficier plus d'une fois tous les trois ans.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics – Article 37

« I. — Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité, qui portent exclusivement sur des services de santé, sociaux

ou culturels dont la liste est publiée au *Journal officiel* de la République française, peuvent être réservés par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 susvisée et à des structures équivalentes, lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation de services mentionnés sur cette liste. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises titulaires, au cours des trois années précédant l'attribution de ces marchés, d'un marché public, attribué par ce pouvoir adjudicateur, relatif aux services mentionnés au premier alinéa.

II. — La durée du marché public réservé en application du I ne peut être supérieure à trois ans. »

5) Le donneur d'ordre peut allouer les prestations (article 32 de l'ordonnance et article 12 du décret), ce qui permet d'ouvrir la commande publique à toutes les entreprises du territoire et pas seulement aux majors.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics – Article 32

« I. — Sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section IV, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. À cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots. Les acheteurs peuvent toutefois décider de ne pas allouer un marché public s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concu-

rence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. Les acheteurs peuvent limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique. Les offres sont appréciées lot par lot. Les candidats ne peuvent présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus.

II. — Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer un marché public, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision. »

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics – Article 12

« I. — L'acheteur qui décide de ne pas allouer un marché public répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée motive ce choix :

1° Dans les documents de la consultation ou le rapport de présentation mentionné à l'article 105, lorsqu'il agit en tant que pouvoir adjudicateur ;

2° Parmi les informations qu'il conserve en application de l'article 106, lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice.

II. — L'acheteur qui décide de ne pas allouer un marché public répondant à un besoin dont la valeur est inférieure aux seuils de procédure formalisée ou un marché public relevant des articles 28 et 29 motive ce choix dans les documents relatifs à la procédure qu'il conserve en application de l'article 108.

III. — L'acheteur indique dans les documents de la consultation si les opérateurs économiques peuvent soumissionner pour un seul

³ Voir page 2.



lot, plusieurs lots ou tous les lots ainsi que, le cas échéant, le nombre maximal de lots qui peuvent être attribués à un même

soumissionnaire. Dans ce cas, les documents de la consultation précisent les règles applicables lorsque la mise en œuvre des cri-

tères d'attribution conduirait à attribuer à un même soumissionnaire un nombre de lots supérieur au nombre maximal. »

L'ENGAGEMENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-SAINT-DENIS SUR LES CLAUSES SOCIALES

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire demande aux départements de mettre en place un schéma d'achats responsables sur le plan social et environnemental. Le département de la Seine-Saint-Denis n'a pas attendu cette loi pour le faire. Il s'est appuyé dans un premier temps sur les programmes de rénovation urbaine lancés par l'Anru, qui ont eu le mérite d'impulser une vraie dynamique en matière de clauses sociales. Aujourd'hui, le département va bien au-delà, en inscrivant ces clauses dans d'autres programmes. Il veut favoriser l'accès des structures d'insertion par l'activité économique (Siae) du territoire à la commande publique, élargir les secteurs d'activité – c'est-à-dire élargir l'application des clauses sociales à des secteurs autres que le bâtiment et les espaces verts, où elles sont le plus communément utilisées – et diversifier les bénéficiaires, entre autres pour favoriser l'accès du public féminin à ces clauses. Il défend également la mise en place de parcours d'insertion cohérents et qualitatifs et la formation des bénéficiaires des clauses socia-

les, afin de faciliter leur accès à un emploi sur le marché du travail à la suite de leur parcours. Le schéma des achats socialement responsables en cours prévoit donc des clauses sociales, mais également deux clauses : l'une pour les publics handicapés – le Département travaille aujourd'hui avec des établissements et services d'aide par le travail (Esat) et des entreprises adaptées (Ea) –, l'autre sur les produits issus du commerce équitable.

La volonté politique doit être relayée par la mobilisation des services achat ou commande publique et des services techniques, acteurs majeurs de l'intégration des clauses sociales dans le cahier des charges, et de leur mise en œuvre.

Quelques exemples illustrent l'engagement du département de la Seine-Saint-Denis :

- en 2014, douze nouveaux collèges construits en partenariat public-privé avec deux grands groupes de la construction sont sortis de terre. Une dizaine de Siae, aidées par Inser'Eco 93, dont la fonction est de mobiliser les petites structures de Siae du département et de les organiser, ont été associées à ces marchés qui comprenaient des temps de formation et des temps de chantier dans le bâtiment second œuvre. Cela a représenté 150 000 heures d'inser-

tion, dont environ 50 000 pour les Siae, incluant la formation de quarante-deux de leurs salariés ;

- le marché de peinture des collèges a été confié à dix Siae du département. Depuis 2013, dans le cadre des marchés d'insertion et de qualification professionnelles, quinze à vingt collèges sont repeints durant les congés scolaires. Entre 75 et 90 personnes bénéficient chaque année depuis trois ans des clauses d'insertion ;
- un marché de remplacement temporaire des adjoints techniques territoriaux d'établissement d'enseignement (Attee) a été lancé pour assurer une continuité du service en cas d'absence des personnels. Dans ce cadre, les associations intermédiaires, constituées en groupement momentané d'entreprises⁴ (Gme), mettent à disposition du personnel sur de courtes périodes (cinq jours au maximum). Depuis un an, date de début du marché, 67 personnes en ont bénéficié ;
- le routage des documents du Département est réalisé par une Siae du département.

Entre 2009 et 2014, plus d'un million d'heures ont été réalisées sur le territoire de la Seine-Saint-Denis⁵. Elles représentent 555 emplois Etp (équivalent temps plein) dans le département, soit 2 500 Séquano-dyonisiens inscrits dans un parcours du dispositif clauses sociales, principalement dans les secteurs du Btp et des espaces verts. Le Département travaille désormais sur la diversification des

⁴ Un Gme est un accord ponctuel entre des entreprises pour élaborer une offre commune en réponse à un marché auquel elles ne pourraient soumissionner seules, et n'existe donc que pour une durée déterminée.

⁵ Ces chiffres, probablement sous-estimés, ont été obtenus par l'addition des chiffres du Département et de ceux des bilans réalisés par les facilitateurs sur leur territoire.



secteurs d'activité (95 % des bénéficiaires dans le Btp), pour varier les publics, aujourd'hui très majoritairement masculins.

Pour mettre en place les clauses sociales, le Département, en lien avec la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), soutient et s'appuie sur un réseau de facilitateurs afin d'harmoniser les pratiques et de faciliter la construction de parcours d'insertion cohérents. Plutôt que de faire appel à des acteurs privés, qui seraient nécessairement juges et parties – nombreux sont ceux qui se positionnent sur cette prestation –, le Département a souhaité que les facilitateurs restent rattachés à des structures d'intérêt général telles les plans locaux pour l'emploi

(Plie), les maisons de l'emploi, les collectivités ou les établissements publics territoriaux, afin que le dispositif des clauses sociales ne soit pas détourné de son objectif de réinsertion des publics éloignés de l'emploi.

Le département de la Seine-Saint-Denis, notamment en raison d'une forte concentration de quartiers bénéficiant d'un programme de rénovation urbaine, est très attaché à cette organisation. Malheureusement, il n'existe pas encore d'analyses qualitatives permettant d'observer les parcours de ces publics à la sortie du dispositif – suivre une cohorte de personnes sur le long terme (au moins deux ans, pour avoir des résultats probants) demande en effet des moyens financiers et humains très importants.

LE RÔLE DU FACILITATEUR DES CLAUSES SOCIALES

Les **facilitateurs**, appelés encore chargés de mission clauses sociales, gestionnaires de clauses, ou chargés de mission clauses d'insertion, travaillent dans les locaux du Plie, des maisons de l'emploi ou des services des collectivités. Guichet unique, ils sont à l'interface des acteurs impliqués dans les démarches de clauses sociales que sont les élus, les acheteurs, les entreprises, les Siae, le service public de l'emploi et les organismes de formation.

Le facilitateur accomplit différentes missions :

- avec les acheteurs. Pendant la phase de préparation du marché, il sensibilise aux objec-

tifs du dispositif clauses sociales et identifie avec l'acheteur les marchés et lots susceptibles de les intégrer. Il rédige ou propose la rédaction de la clause d'insertion en fonction de l'objectif recherché. Il calcule ensuite ou explique à l'acheteur comment calculer en nombre d'heures l'objectif d'insertion. À la passation du marché, si celui-ci dépend de l'article 53 du code des marchés publics de 2006 (devenu article 62 du décret), la clause d'insertion devenant une condition d'attribution, il participe à l'évaluation de la proposition de l'entreprise en matière d'insertion. Enfin, lors de la phase d'exécution,

DANS LES HAUTS-DE-SEINE

Le conseil départemental des Hauts-de-Seine a voté, en 2010, une délibération stipulant l'obligation de recours aux clauses sociales d'insertion pour 10 % de l'ensemble de ses marchés publics. Cette délibération a légitimé l'intervention du chargé de mission départemental clauses sociales, lui a permis d'anticiper la possibilité de mettre en œuvre des clauses sur les chantiers prévus et a ouvert de réelles perspectives dans tous les secteurs.

Le Département peut dès lors « peser » sur les majors du Btp pour globaliser un nombre suffisant d'heures d'insertion et ainsi mettre en place des parcours qualitatifs. Les clauses sont utilisées comme outil pour intégrer dans le fonctionnement des ressources humaines des entreprises des parcours de formation à l'intention des personnes habituellement non prises en compte.

Dans le cadre de la Gup, une association intermédiaire avec laquelle le Département travaille a négocié des contrats d'assistance et de remplacement de gardiens dans des résidences privées sur deux communes. Au bout de deux ans, le succès est au rendez-vous : 70 personnes ont été formées et placées.

il s'assure de la bonne réalisation de la clause à la fois par l'entreprise et par le salarié en insertion. Sa mission s'achève par un bilan quantitatif et qualitatif de l'opération ;

- avec les entreprises. Avant l'attribution du marché, le facilitateur informe les entreprises de leur rôle dans le dispositif clauses sociales. Après l'attribution du marché, il les accompagne en fonction de leurs besoins – explication du dispositif, rappel de leurs obligations, aide au recrutement, etc. Il s'assure enfin de la bonne exécution de la clause en matière quantitative et qualitative ;

- avec le service public de l'emploi local. Le facilitateur fait appel aux structures du service public de l'emploi pour identifier et mobiliser les demandeurs d'emploi intéressés par



les tâches proposées dans le cadre des heures d'insertion et établit ensuite un bilan de la clause pour ces personnes ;
 – avec les Siae. Le facilitateur doit avant tout bien connaître les Siae du territoire et leurs compétences pour leur permettre l'accès aux marchés qui comportent des clauses, ce que favorise l'article 28 du décret, par exemple.

Si le facilitateur de la commune n'est pas à la bonne échelle pour traiter avec les majors la globalisation de marchés ou de la main-d'œuvre sur une région, un département ou un ensemble d'agences, il va trouver les personnes éligibles, via

le Plie, la maison de l'emploi, les espaces d'insertion, etc., y compris en dehors du département.

Il faut en effet rappeler que, en dehors du cas particulier de la rénovation urbaine, pour laquelle la loi du 1^{er} août 2003 exigeait de faire travailler les habitants des zones urbaines sensibles (Zus), la loi interdit généralement le critère géographique. En revanche, le département des Hauts-de-Seine a voté à l'unanimité pour que les clauses d'insertion bénéficient en priorité aux bénéficiaires du Rsa, ce qui lui a permis de viser prioritairement les bénéficiaires de son territoire.

Toutes ces missions nécessitent des facilitateurs formés et bénéficiant de contrats de travail pérennes, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Il faudrait également qu'ils soient plus nombreux, notamment pour répondre aux nouveaux marchés comme ceux du Grand Paris Express ou du nouveau programme national de renouvellement urbain. Il semble d'autant plus important de renforcer cette profession que des structures privées viennent aujourd'hui les concurrencer. Or ces structures ne portent pas autant d'attention à la construction d'un vrai parcours professionnel, qui nécessite du temps et de la conviction.

LES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF CLAUSES SOCIALES

La diversification des procédures de recours aux clauses sociales devrait permettre l'amélioration de la qualité de la clause, c'est-à-dire donner de l'emploi aux publics en difficulté plutôt que des heures de travail dans le cadre de chantiers. La nouvelle charte nationale d'insertion de l'Anru, de 2014, va dans ce sens, en mettant l'accent sur des parcours plus longs et plus qualitatifs, même si les outils manquent pour évaluer cette évolution souhaitée. Il faut aussi se tourner vers d'autres marchés que ceux du Btp, pour aller vers des marchés de services et élargir ainsi le profil des publics bénéficiaires. Cela permettrait de toucher le public féminin, encore très minoritaire, et de proposer aux personnes des projets professionnels qui leur correspondent vraiment. Les échecs dans les parcours d'in-

sertion s'expliquent en effet en partie par cette déconnexion entre le projet professionnel et l'offre.

Les clauses sociales ne sont pas réservées aux marchés publics, elles peuvent exister sous forme contractuelle dans les marchés privés, d'où l'importance de la volonté politique de l' élu qui est en relation avec les acheteurs pour les sensibiliser à leur rôle en matière d'insertion. Par ailleurs, les territoires étant très inégaux en termes de couverture par les services publics de l'emploi ou de niveau de difficultés sociales, le cas par cas est nécessaire. Ainsi, dans les quartiers en grande difficulté des villes de la petite couronne, il est important de procéder à des campagnes d'affichage public montrant que travaille sur les chantiers du territoire, grâce aux clauses sociales, la popula-

tion locale. Dans les territoires ruraux, cet affichage n'est pas nécessaire et il sera plus facile de concevoir un parcours de qualité avec des contrats de professionnalisation, des Cap, des contrats d'apprentissage, etc.

Cependant, dans certaines collectivités, le facilitateur doit encore convaincre le maire de l'intérêt d'étendre les clauses sociales à l'ensemble des marchés publics, au-delà des Pru. Les pressions des élus locaux sont également fortes pour que les clauses émanant des marchés de leur ville soient réservées uniquement à leur population. Il faut alors leur démontrer tout l'intérêt d'une démarche mobilisant l'ensemble des communes pour construire de vrais parcours d'insertion pour les habitants dans une logique de réciprocité entre les villes.



LES ACTEURS DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : DES OPÉRATEURS MAJEURS POUR LES CLAUSES SOCIALES

Les Siae sont des acteurs de premier plan pour la mise en œuvre des clauses sociales, sous réserve d'un accès renforcé aux marchés publics.

Le rôle des structures de l'insertion par l'activité économique (Siae) est d'obtenir un contrat de travail pour les personnes éloignées de l'emploi, de les faire bénéficier d'un accompagnement socio-professionnel, de formations quand cela est possible, et de les faire monter en compétence. Sont éligibles les bénéficiaires des minimas sociaux, les chômeurs de longue durée, les personnes qui ont peu d'expérience professionnelle, des difficultés linguistiques, une rupture dans leur parcours de vie, etc. La Seine-Saint-Denis compte un peu plus de 60 % de salariés en insertion, de niveau scolaire troisième, voire cinquième, dont 61 % résident dans les quartiers en politique de la ville.

Les personnes en parcours d'insertion par l'activité économique bénéficient d'un contrat de travail d'un minimum de quatre mois et d'un maximum de vingt-quatre mois – un Cdd d'insertion (Cddi) ou un contrat d'usage, généralement signé par les associations intermédiaires. Ce dispositif ne peut être utilisé qu'une seule fois. Pour les publics de la Seine-Saint-Denis qui sont très loin de l'emploi, les Siae s'occupent égale-

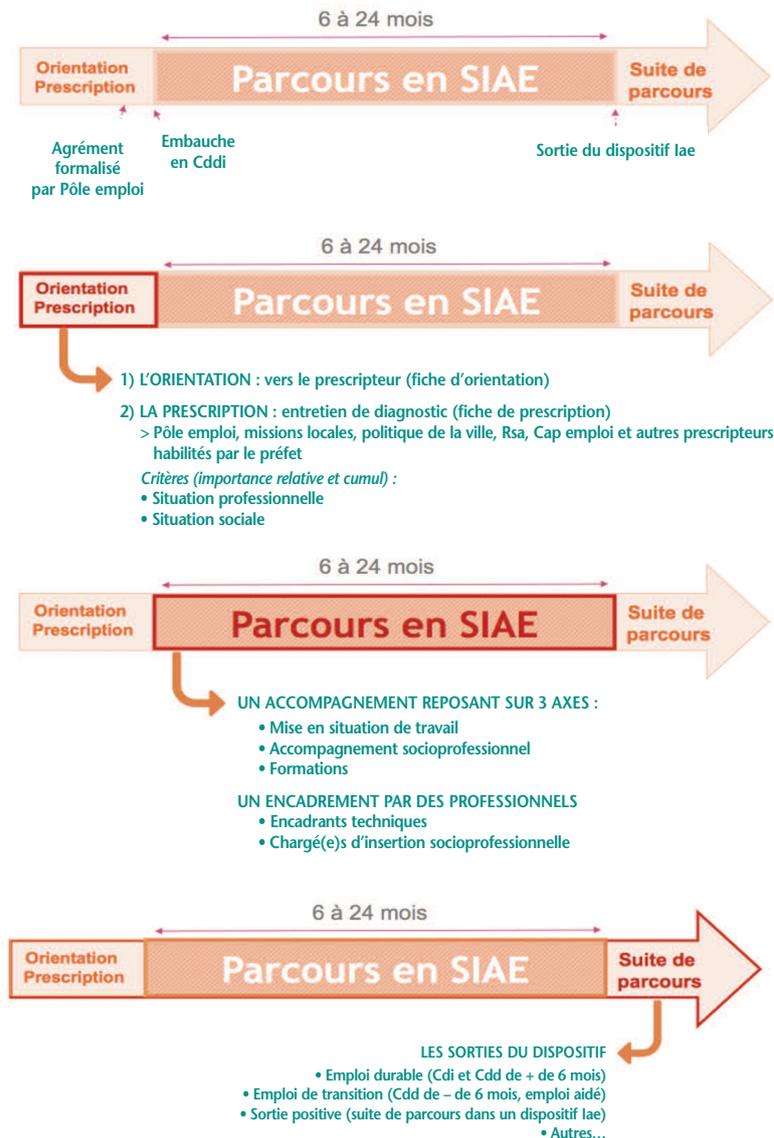
ment des problèmes sociaux, médicaux ou linguistiques qui représentent des freins à l'insertion. L'objectif est d'engager ces personnes dans des parcours pré-qualifiants ou qualifiants.

Les principaux prescripteurs sont Pôle emploi, les missions locales, Cap Emploi⁶ et les projets de ville Rsa, dispositif propre à la Seine-Saint-Denis issu d'un conventionnement entre le Conseil départemental et les villes pour

accompagner les bénéficiaires du Rsa dans leur parcours d'insertion. Leur accompagnement repose sur trois axes : la mise en situation de travail, l'accompagnement socio-professionnel et la formation. Il est encadré par des chargés d'insertion socio-professionnelle et des encadrants techniques.

En Seine-Saint-Denis, les sorties du parcours d'insertion par l'activité économique débouchent dans 66 % des cas sur de l'emploi durable (Cdi et Cdd de plus de six mois), de l'emploi de transition (Cdd de moins de six mois), une poursuite du parcours dans un dispositif Iae ou de la formation.

LE PARCOURS EN SIAE



⁶ Cap emploi est un réseau national d'organismes de placement spécialisés au service des personnes handicapées et des employeurs pour l'adéquation emploi, compétences et handicap.
www.capemploi.com/annuaire?departement=93/

Le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (Cdiae), présidé par le préfet, vérifie la cohérence du schéma des Siae et accorde les conventionnements. Il existe quatre types de Siae: les entreprises d'insertion (Ei), les entreprises de travail temporaire d'insertion (Etti), les associations intermédiaires (Ai) et les ateliers et chantiers d'insertion (Aci). Les régies de quartier, structures très implantées dans les quartiers, qui portent des Ei et parfois des Aci, répondent souvent à des marchés des collectivités et des bailleurs pour embellir le cadre de vie des quartiers dans le cadre de la gestion urbaine de proximité (Gup) (nettoyement urbain, ménage des cages d'escalier, remplacement de gardiens, portage de courses quand les ascenseurs sont en panne, etc.). Elles favorisent également la cohésion sociale.

Les Etti et les Ai mettent à disposition du personnel, dans une collectivité ou une entreprise, alors que les Ei et les Aci produisent et vendent des biens et des services. Toutes ces structures œuvrent dans le champ économique classique, sauf les Aci qui, eux, travaillent dans le champ de l'utilité sociale (accompagnement des personnes vers l'emploi). Ils accueillent, en tout cas en Seine-Saint-Denis, des publics très éloignés de l'emploi qu'il faut remobiliser et accompagner pour définir leur projet professionnel, les Ai et les Etti étant plutôt une dernière étape avant l'emploi classique.

Les secteurs d'activité des Siae sont principalement le Btp, le nettoyage et les espaces verts. Mais les structures se développent aujourd'hui sur des activités novatrices, y compris dans les secteurs classiques; on voit, par

exemple dans le Btp, des structures qui font de l'éco-construction ou de la menuiserie; dans le nettoyage, des structures qui se développent sur du nettoyage écologique ou du nettoyage après sinistre. La restauration développe des activités traiteur souvent innovantes (nourriture bio, *food trucks*, etc.). Mais il existe d'autres secteurs d'activité, comme la collecte, le débarras et la revalorisation d'objets, le textile (la blanchisserie, la repasserie, la mode *via* la création et la confection de vêtements, la retouche), le transport, la logistique et la manutention, l'audiovisuel et l'infographie, les crèches et l'aide à domicile, etc. On constate une tendance de plus en plus forte au développement d'activités à faible impact environnemental.

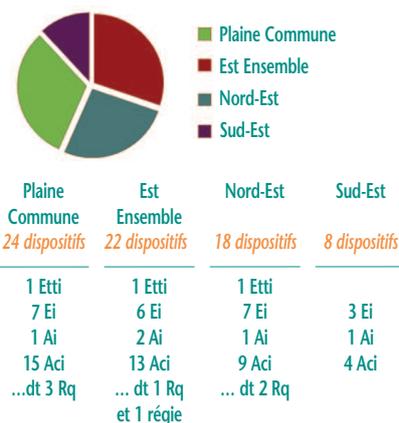
L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN SEINE-SAINT-DENIS

La Seine-Saint-Denis compte 73 Siae (3 Etti, 23 Ei, 5 Ai, 42 Aci), dont 1 régie, et 6 régies de quartier, relativement bien réparties dans le département.

L'iae en Seine-Saint-Denis en quelques chiffres clés (données 2014):

- 2959 salariés en insertion (1 112 Etp).
- 542 permanents au sein des structures.
- 68 % d'hommes, 32 % de femmes.
- 33 % de bénéficiaires du Rsa.
- 61 % résidents en quartiers politique de la ville.
- 66 % de sorties dynamiques (Cdi, Cdd, sorties en formation ou dans une autre structure lae).
- 63 % avec un niveau de formation Vbis ou VI.

NOMBRE DE DISPOSITIFS IAE PAR TERRITOIRE



ZOOM

Inser'Eco 93, le fédérateur du réseau des Siae de la Seine-Saint-Denis

La structure associative Inser'Eco 93 a vu le jour en 2004. Les administrateurs, tous dirigeants de structures d'insertion, ont souhaité mutualiser certains moyens pour les Siae, notamment de communication, afin de gagner en visibilité. Le premier projet fédérateur a été la création d'un site Internet. Au bout de quelques années, une équipe a été constituée. Aujourd'hui, la structure couvre l'ensemble de la Seine-Saint-Denis. Elle intervient sur tout ce qui concerne d'une part la mutualisation (réponse groupée aux marchés publics ou groupement d'achats) et, d'autre part, sur des thématiques plus sociales, pour sécuriser les parcours d'insertion (logements passerelles, apprentissage du français à visée professionnelle, etc.). Il s'agit alors de repérer des dynamiques de territoire (donc en infra-local) susceptibles de porter ce type de projets, car il est parfois difficile d'essaimer de la même manière d'un territoire à l'autre, chacun ayant sa propre logique. Le réseau a une fonction d'information en direction des structures (aspects juridiques, clauses sociales, etc.), pour les aider à se positionner sur les marchés. Celles-ci peuvent également faire appel à lui sur des problématiques de facturation, de gestion, ou même simplement pour échanger des points de vue sur les parcours d'insertion.

Le réseau Inser'Eco 93 est représenté dans les instances préfectorales ainsi qu'au sein du Comité de revitalisation de la Seine-Saint-Denis*. Il travaille entre autres avec France Active**, avec la Fédération des œuvres laïques (Fol), qui porte le dispositif local d'accompagnement, avec les collectivités, et essaie d'une façon générale de développer des collaborations.

* Les conventions de revitalisation s'imposent aux entreprises qui procèdent à des licenciements collectifs. Ces conventions sont destinées à soutenir l'activité économique du bassin d'emploi touché par ces licenciements. Elles apportent des financements au développement des entreprises du bassin d'emploi mis en difficulté. <https://les-aides.fr/zoom/bjtr/les-fonds-de-revitalisation.html/>

** France active est un réseau d'entrepreneurs. www.franceactive.org/



CONCLUSION : L'INSERTION CONFRONTÉE À DE NOUVEAUX OBSTACLES

Les Siae sont à la fois un outil de développement local et de cohésion sociale et un acteur du développement durable sur le territoire, sur le plan social, économique et environnemental.

Deux modifications législatives récentes viennent cependant les fragiliser : la réforme du financement public des Siae⁷ (via la loi de finances de 2014) et la réforme de la formation professionnelle⁸. Cette dernière touche particulièrement les Aci et les régies de quartier : c'est la fin de la mutualisation de branches professionnelles, en tout cas au niveau des fonds dédiés à la formation, ce qui se traduit par moins de fonds disponibles pour les Aci pour financer de la formation pour les salariés en insertion. Quand on sait que l'organisme paritaire collecteur agréé (Opca) ne pourra contribuer au financement des dispositifs de formation qu'à hauteur d'un tiers des besoins des Siae, il y a de quoi s'inquiéter. Inser'Eco 93 et ses adhérents réfléchissent d'ores et déjà à des montages financiers pour financer des formations mutualisées, ce qui ne règle pas néanmoins le problème du salarié perma-

nent, qui a pourtant lui aussi besoin d'être formé.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale prévoit notamment :

- la généralisation de l'aide au poste d'insertion pour le financement des quatre catégories de Siae. Cette aide se substituera à toutes les aides actuellement versées par l'État ;
- l'abandon du recours aux contrats aidés pour les ateliers et chantiers d'insertion ;
- le maintien des exonérations sociales spécifiques pour les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion ;
- la modulation d'une partie de l'aide au poste, avec trois critères de modulation – le profil des personnes accueillies, les efforts d'insertion de la structure, les résultats en terme d'insertion ;
- la fixation des règles de modulation au niveau national et des marges de manœuvre laissées au niveau local ;
- la suppression du recours au Fonds social pour l'emploi (Fse) pour financer l'aide au poste dans les Siae (le Fse sera désormais utilisé pour financer le Fonds départemental de l'insertion).

Par ailleurs, les Siae accèdent très difficilement aux marchés publics. En 2013, les marchés publics passés en direction des Siae de la Seine-Saint-Denis ont représenté 19 millions d'euros de chiffre d'affaires, dont 80 % pour les Etti. Ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi, mais il serait souhaitable que cela profite aussi à d'autres dis-

positifs de l'iae. Par exemple, les Aci n'en perçoivent que 5 %, alors que la création dans ces structures de plus de parcours d'insertion serait nécessaire.

Le manque de fonds nécessaires pour faire grandir l'offre d'insertion du département est un autre obstacle à l'insertion des publics en difficulté, d'autant qu'interviennent de nouvelles baisses de dotation. Ainsi, le budget primitif de la région Île-de-France voté ne prévoit plus d'emplois-tremplins projet, ni d'emplois-tremplins iae. Il ne prévoit pas non plus de financement de l'Association pour la réalisation et le soutien à l'initiative (Arsi)⁹ pour les porteurs de projet, ce qui veut dire que le porteur de projet *lambda* qui ne veut pas coupler ça avec un fonds de confiance porté par France Active et se financer pendant sa mission de préfiguration ne pourra plus le faire. On va donc limiter les porteurs de projet dans ce secteur. ■

⁷ La Réforme du financement de l'insertion par l'activité économique : recommandations du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (Cniae), la Documentation française, juillet 2013. Rapport téléchargeable : www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000528/index.shtml/

⁸ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle.

⁹ L'objectif de l'Association pour la réalisation et le soutien à l'initiative (Arsi), association loi 1901 regroupant chefs d'entreprise, banquiers, experts comptables, organismes de garantie, est de favoriser la création d'entreprises et leur premier développement. L'Arsi s'adresse à toute personne ayant un projet de création d'entreprise, ainsi qu'aux entreprises de moins de trois ans ayant un projet de développement.



SIGLES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS DANS LE TEXTE

Aci	Atelier et chantier d'insertion.
Ai	Association intermédiaire.
Anru	Agence nationale pour le renouvellement urbain.
Attee	Adjoint technique territorial des établissements d'enseignement.
Btp	Bâtiment et travaux publics.
Cddi	Contrat à durée déterminée d'insertion.
Direccte	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
Ea	Entreprise adaptée.
Ei	Entreprise d'insertion.
Ept	Établissement public territorial.
Esat	Établissement et service d'aide par le travail.
Ess	Économie sociale et solidaire.
Etp	Emploi temps plein.
Etti	Entreprise de travail temporaire d'insertion.
Gme	Groupement momentané d'entreprises.
Gup	Gestion urbaine de proximité.
Iae	Insertion par l'activité économique.
Opc	Organisme paritaire collecteur agréé.
Plie	Plan local pour l'insertion et l'emploi.
Pnru	Programme national pour la rénovation urbaine.
Rsa	Revenu de solidarité active.
Siae	Structure d'insertion par l'activité économique.
Zus	Zone urbaine sensible.



ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

Publications de Profession Banlieue

Le développement économique des quartiers populaires. De l'approche globale à l'action locale, AÏT KACI Mourad, BATTU Fernando, BRÉANT Marc, BRENOT Pascal, FEDERICI Anne-Laure *et al.*, Profession Banlieue, 2016.

Les territoires de la politique de la ville face à la crise, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, Pôle ressources Politique de la ville et intégration de Paris, Pôle de ressources départemental Ville et Développement social Val-d'Oise, Profession Banlieue, 2014.

Emploi, insertion et développement économique, comment agir?, BEAUFILS Marie-Laure (Coord.), BEAUVISAGE Rémy, CROFF Brigitte, GALAZKA Marie-Anne, MARTIN Guillermo, POUPART Véronique, Coll. Les Ateliers, Profession Banlieue, 2008.

Emploi et insertion des jeunes comment agir?, MARTIN Guillermo (Coord.), ARCHER Pierre-Olivier (Coord.), AUDOUZE Myriam, CLARGÉ Florence, GINER Catherine, HABERT Arnaud, POINSOT Stéphanie, Coll. Les Ateliers, 2008.

Emploi et développement économique, BEAUFILS Marie-Laure, GRAILLOT Anne, MARTIN Guillermo, MARTIN Marc, PARISOT Jean-Luc, PECQUEUR Bernard, STOTZENBACH Arnaud, Coll. Les Actes des rencontres, 2002.

Autres publications

Consolidation nationale des résultats de la Clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi, Alliance Villes Emploi, 2016.

Nouvelle charte nationale d'insertion 2014-2024 applicable aux porteurs de projet et maîtres d'ouvrage contractualisant avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans le cadre du nouveau programme nationale de renouvellement urbain, Agence nationale pour la rénovation urbaine, 2015.

Avis du Conseil national des villes sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville, Conseil national des villes, 2013.

Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques, LAURENT Éloi, La Documentation française, 2013.

Référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique, Alliance Villes Emploi, 2012.

30 initiatives pour l'emploi dans les quartiers. Guide des bonnes pratiques pour agir, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, Pôle emploi, 2010.

Les territoires de l'emploi et de l'insertion, BARON Cécile (Coord.), BOUQUET Brigitte (Coord.), NIVOLLE Patrick (Coord.), Coll. Logiques sociales, L'Harmattan, 2008.

25 ans de politiques d'insertion des jeunes: quel bilan?, DUMONT Catherine, Conseil économique et social, 2008.

Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, LABBÉ Philippe, SCHWARTZ Bertrand, Coll. Les Panseurs sociaux, Éditions Apogée, 2007.

Clauses sociales et promotion de l'emploi dans les marchés publics, Alliance Villes Emploi, 2006.

Le nouveau code des marchés publics et l'insertion sociale et professionnelle, LOQUET Patrick, Université de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis, 2003.

Tisser le lien social. Guide méthodologique et pratique des régies de quartier, HATZFELD Marc, Comité national de liaison des régies de quartier, 2002.

Revues

« **Marchés publics. Clauses sociales: un potentiel d'insertion sous-exploité** », THOUVENOT Agnès, *La Gazette des communes*, n° 9/2115, février 2012.

« **En Seine-Saint-Denis, la qualification des jeunes progresse mais leur insertion reste difficile** », *INSEE Île-de-France à la page*, n° 357, mai 2011. ■



CENTRE DE RESSOURCES
15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36
Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr
www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- Le Cget
- La Caisse des dépôts
- La Préfecture de l'Île-de-France
- La Préfecture de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
- Les villes et Ept de la Seine-Saint-Denis

Profession Banlieue, avril 2017
DIRECTEUR DE PUBLICATION: DAMIEN BERTRAND
TEXTE ÉLABORÉ PAR NICOLE BRASSE ET OLIVIA MAIRE
SECURISATION DE RÉDACTION, CRÉATION-RÉALISATION: CLAUDE PÉRARO.

