

Le recueil des Fondamentaux de la Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi

ÉDITO

La montée en puissance de la clause sociale et son impact sur les territoires, que ce soit en termes de participants concernés, d'entreprises impliquées, de donneurs d'ordre volontaires est largement confirmée. En effet la deuxième consolidation des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi pour l'année 2013, diffusée par l'Alliance Villes Emploi en novembre 2014, souligne ces progrès.

Cette montée en puissance de la clause sociale a nécessité d'être accompagnée par une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire. Si la réalisation précédente du **Référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique** a permis de définir précisément le champ d'action recouvert par ce nouveau métier, il est primordial aujourd'hui d'unifier les pratiques qui permettent à chacun, donneur d'ordre, entreprise soumissionnaire et attributaire, structure portant le dispositif de gestion de la clause sociale d'insertion, d'utiliser les mêmes repères et les mêmes règles dans sa pratique.

Si le code des marchés publics et les ordonnances de 2005 ont donné les bases juridiques de l'introduction de clauses sociales au niveau de la passation de marchés, il en a été autrement des modalités d'exécution de ces clauses, dont le régime a été défini à renfort d'expérimentation, en identifiant des processus qui soient favorables à chacun, entreprises, donneurs d'ordre, salariés réalisant les heures d'insertion.

La multiplication des clauses a fait apparaître des contextes inédits. Une même entreprise concernée par plusieurs marchés avec clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi est-elle amenée à recruter un nouveau salarié à chaque chantier, ou la gestion de la clause permet-elle de mettre en œuvre des parcours d'insertion longs, cohérents et favorisant l'emploi durable ?

La réalité des pratiques des guichets uniques territoriaux tels que les facilitateurs au sein des Maisons de l'Emploi, des PLIE ou des collectivités, nécessite une homogénéisation des réponses apportées sur l'ensemble du territoire. Comment peut-on le plus possible optimiser les orientations du public de façon la plus participative et collective parmi les partenaires prescripteurs des publics ?

La qualité est un des critères de choix du 14/53. Il est toutefois nécessaire d'en définir les sous-critères de façon cohérente et partagée. Quelle appréciation objective peut-on en faire ?

Ce sont ces questions parmi d'autres qui ont incité l'Alliance Villes Emploi à mettre en œuvre un groupe de travail pour apporter des réponses collectives et consensuelles afin que les acteurs essentiels et principaux de la mise en œuvre de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi partagent les fondamentaux de la clause.

Ainsi, dans la poursuite des travaux qui ont permis de réaliser le **Guide de la clause sociale d'insertion** en 2012, l'Alliance Villes Emploi a mis en place et animé un groupe de travail institutionnel qui a réalisé le **Recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi**.

Ce sont des représentants de l'Etat, des entreprises, des SIAE, des facilitateurs, des experts de la clause sociale d'insertion qui se sont réunis pour écrire les fiches qui suivent :

Anne Bellancourt, Responsable du Pôle Achats responsables, Service des Achats de l'Etat

Christophe Baulinet, Inspecteur général des finances et Président de l'atelier sur les aspects sociaux de la commande publique de l'Observatoire économique de l'achat public, Ministères Economiques et Financiers

Patrick Bernard, Chargé de projet Clauses d'insertion, Toulouse Métropole Emploi

Gérard Brunaud, Vice-président de l'ObsAR, Observatoire des Achats Responsables

Christian de Brunier, Représentant de l'UNAI

Antoine Cristau, Directeur Diversité Groupe Colas - Représentant du MEDEF

René Esquenet, Président de l'UNAI

Pascal Jean-Charles, Chargé de mission IAE, Mission Insertion professionnelle, Sous-direction des Parcours d'Accès à l'Emploi, Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la formation professionnelle et du Dialogue social

Justine Jourdain, Chargée de développement, la Fédération des entreprises d'insertion

Julien Lepreux, Chargé de mission AMO Insertion, Maison de l'Emploi et de la Formation de Lyon,

Sabine Morel, Chef de projet - Clauses d'insertion, Maison de l'Emploi de Bordeaux,

Gérard Paciel, Administrateur de l'UNAI

Boris Pennaneac'h, Consultant sur la réglementation et les pratiques des marchés publics aux Ministères Economiques et Financiers (Direction des Affaires Juridiques)

Jean-Louis Doppler, Expert Clause sociale, Alliance Villes Emploi

Patrick Loquet, Maître de conférences en droit, Expert Clause sociale, Alliance Villes Emploi

Marie-Pierre Establie d'Argencé, Déléguée générale, Alliance Villes Emploi

Sylvain Steuperaert, Conseiller national clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi, Alliance Villes Emploi

Le cadre qui est ici fixé l'a été dans une recherche constante de consensus, d'opérationnalité, d'efficacité.

Ce **Recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi** a pour ambition de constituer le socle de référence de la mise en œuvre du dispositif de la clause sociale, là où le cadre réglementaire demeure silencieux.

Nous savons d'ores et déjà que ce travail donnera lieu à la poursuite d'échanges sur le déploiement de la clause sociale dans la commande publique voire dans la commande privée.

Le travail collectif qui est représenté par ce recueil est la meilleure expression des volontés communes des acteurs de l'emploi et de la clause d'intervenir de façon concertée, concernée et efficace dans l'intérêt conjoint des publics, des entreprises et des territoires.

Jean Le Garrec

Ancien Ministre

Président de l'Alliance Villes Emploi

Marie-Pierre Establie d'Argencé

Déléguée générale

de l'Alliance Villes Emploi

SOMMAIRE

EDITO	1
LES FICHES	4
1. Les publics éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi	4
2. La globalisation des heures d'insertion dans le cadre d'une clause sociale d'insertion (condition d'exécution du marché)	6
3. Les clauses sociales d'insertion et les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)	8
4. La durée de l'éligibilité des publics et la comptabilisation des heures d'insertion	14
5. L'utilisation du critère « des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté »	16
6. Les modalités d'exécution et de suivi des clauses sociales d'insertion	19
7. Le facilitateur, les prescripteurs et les partenaires emploi/insertion	23
8. Se diversifier dans la mise en œuvre des clauses sociales d'insertion	27
 Les correspondances entre le code des marchés publics et l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005	 29
 GLOSSAIRE	 30



Les publics éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi

I. Les critères d'éligibilité

Sont éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi :

- Les demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage),
- Les allocataires du R.S.A. (en recherche d'emploi) ou leurs ayants droits
- Les publics reconnus travailleurs handicapés, au sens de l'article L 5212-13 du code du Travail, orientés en milieu ordinaire et demandeurs d'emploi
- Les bénéficiaires de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), de l'Allocation d'Insertion (AI), de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), de l'Allocation d'Invalidité,
- Les jeunes de moins de 26 ans, diplômés ou non, sortis du système scolaire ou de l'enseignement supérieur depuis au moins 6 mois et s'engageant dans une démarche d'insertion et de recherche d'emploi,
- Les personnes prises en charge par les structures d'insertion par l'activité économique définies à l'article L-5132-4 du code du travail¹ ainsi que les personnes prises en charge dans des dispositifs particuliers : les Etablissements Publics d'Insertion de la Défense (EPIDE), les Ecoles de la deuxième Chance (E2C),
- En outre, le facilitateur peut valider d'autres personnes rencontrant des difficultés particulières sur avis motivé de Pôle emploi, des Maisons de l'Emploi, des Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), des Missions Locales, ou des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH).

Tous les publics décrits ci-dessus sont éligibles quelles que soient les structures qui portent leur contrat de travail, notamment les GEIQ, les ETT, et associations poursuivant le même objet, avec la mise en œuvre d'un accompagnement socio-professionnel.

L'éligibilité des publics doit être établie préalablement à leur mise à l'emploi.

1- Selon l'article L-5132-4 du code du travail les structures d'insertion par l'activité économique pouvant conclure des conventions avec l'Etat sont : les entreprises d'insertion ; les entreprises de travail temporaire d'insertion ; les associations intermédiaires ; les ateliers et chantiers d'insertion.

II. La vérification de l'éligibilité

Dans la plupart des territoires il y a un dispositif d'accompagnement des clauses sociales, porté par un Plan Local pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), une Maison de l'Emploi (MDE) ou une collectivité locale. Ce dispositif est animé par le facilitateur, tel que le définit par « **le Référentiel d'emploi et de compétences des facilitateurs des clauses sociales dans la commande publique** », Alliance Villes Emploi – Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 2012, page 9 : « *Le facilitateur est salarié d'un Plan Local pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) ou d'une Maison de l'Emploi. Il peut aussi être porté par une structure intercommunale, une commune, ou une structure associative qui lui est rattachée. Nota bene : certains Conseils Généraux ou Conseils Régionaux ont recruté des chargés de mission clauses qui travaillent en liaison avec les facilitateurs de leur territoire. Au sein de leur institution ils ont la responsabilité d'inscrire les clauses sociales dans les marchés. Ils confient ensuite la clause au facilitateur du territoire du lieu d'exécution du marché. En agissant de la sorte, les Conseils Généraux et Régionaux concernés contribuent efficacement à la mise en place dans ce territoire du guichet territorial unique et partenarial.* » Le facilitateur doit garantir aux entreprises, un interlocuteur territorial unique, quel que soit le maître d'ouvrage.

L'une des grandes fonctions du facilitateur est de proposer une solution d'insertion adaptée qu'il pourra finaliser avec l'entreprise. Pour l'essentiel, il s'agit pour lui, d'identifier les personnes et/ou les structures qui peuvent être mises en relation directement ou indirectement avec l'entreprise. Pour mener cette démarche, il mobilise les partenaires du dispositif d'accompagnement des clauses sociales de son territoire dont font partie :

- 1- Les organismes prescripteurs : Pôle emploi, la Mission locale, les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), Cap emploi, les services insertion des Conseils Généraux, les Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS ou CIAS).
- 2- Les partenaires emploi/insertion :
 - Les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) : les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI), les Associations Intermédiaires (AI), les Entreprises d'Insertion (EI), les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI),
 - Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ),
 - Les Entreprises de Travail Temporaire (ETT),
 - Les Centres Communaux ou intercommunaux d'Action Sociale (CCAS),
 - Les Centres sociaux, les Clubs de prévention, etc.

Quand l'entreprise opte pour le recrutement d'une personne, soit directement soit par le biais d'une structure qui fait de la mise à disposition (ETTI, AI, ETT, GEIQ), le facilitateur doit s'assurer de l'éligibilité de la personne aux clauses sociales dans les conditions définies ci-dessus et en amont de la prise de poste.



La globalisation des heures d'insertion dans le cadre d'une clause sociale d'insertion (condition d'exécution du marché)

I. Exposé des faits

Une entreprise peut être confrontée, sur le territoire d'intervention d'un même facilitateur, à la mise en œuvre de plusieurs « marchés clausés », émanant d'un ou plusieurs maîtres d'ouvrages.

A titre d'exemple, une entreprise attributaire d'un marché avec une clause sociale d'insertion, se voit attribuer un ou deux autres marchés également « clausés » dans le délai d'exécution du premier.

Elle doit réaliser :

- 1600 heures dans un marché passé avec la ville,
- 600 heures dans un marché passé avec l'agglomération,
- 200 heures dans un marché passé avec un bailleur.

Soit un total de 2 400 heures.

Dans cet exemple, l'entreprise peut souhaiter ne recruter qu'une seule personne et demander la globalisation des heures d'insertion au profit de cette personne qui va réaliser les 2 400 heures sur les trois chantiers qui correspondent aux trois marchés.

Cette globalisation des heures sur une seule personne qui travaille sur les trois chantiers ne pose pas de difficultés puisque les heures d'insertion sont rattachables à chacun des trois marchés.

L'entreprise peut également souhaiter que la personne recrutée réalise les 2400 heures d'insertion sur l'un des trois chantiers, sachant que l'entreprise s'engage par ailleurs à réaliser l'ensemble des prestations prévues dans les trois marchés.

Cette solution peut répondre à l'intérêt du salarié en insertion et aux contraintes de gestion de personnel de l'entreprise.

Elle peut être mise en œuvre selon des dispositions contractuelles prévues par le CCAP du marché afin de garantir le respect des grands principes de la commande publique : la transparence, l'égalité et l'égal accès des entreprises.

II. Proposition de texte relatif à la globalisation qui pourrait être ajouté dans le CCAP des marchés qui contiennent une clause d'insertion sociale en application de l'article 14 du code des marchés publics et de l'article 4 du décret du 30 décembre 2005 portant application de l'ordonnance du 6 juin 2005

« Afin de favoriser le parcours d'insertion des personnes recrutées par l'entreprise et pour faciliter la gestion de la clause par ladite entreprise, à compter de l'attribution du marché et pendant l'exécution du marché, l'entreprise attributaire du marché peut solliciter, auprès du facilitateur mentionné à l'article du CCAP, la globalisation des heures d'insertion au cas où elle serait attributaire d'un ou plusieurs autres marchés comportant une clause sociale d'insertion, dans le cadre territorial d'intervention du facilitateur ».

Cette demande de globalisation des heures d'insertion vise à permettre à l'entreprise, qui s'engage par ailleurs à réaliser l'ensemble des prestations liées aux marchés concernés, d'affecter la ou les personne(s) recrutée(s) dans le cadre des clauses, à la réalisation d'une seule des prestations prévues par les différents marchés.

La demande doit être adressée au facilitateur. Elle peut être déclarée recevable par le dispositif d'accompagnement des clauses sociales mentionné à l'article du marché :

- Si la mesure est favorable au parcours du salarié en insertion*
- Si la mesure recueille l'accord des maîtres d'ouvrages concernés*
- Si la mesure est applicable dans le cadre territorial d'intervention du facilitateur*
- Si la mesure concerne une personne dont l'éligibilité de la candidature au dispositif des clauses sociales d'insertion, a été vérifiée par le facilitateur*

En tout état de cause, cette demande doit être faite préalablement à la prise de poste du salarié et les heures d'insertion réalisées dans le délai d'exécution de chacun des marchés concernés, sont affectées, au niveau du décompte, à chacun des marchés concernés, à due proportion ».



Les clauses sociales d'insertion et les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE)

L'objectif premier des clauses sociales est d'utiliser la commande publique pour faciliter la recherche de solutions d'insertion sociale et professionnelle pour des personnes éloignées du marché du travail. Dès lors que la loi donne aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), sous le contrôle des services de l'Etat (DIRECCTE) et de Pôle emploi par le biais des procédures de conventionnement et d'agrément, la mission et les moyens de prendre en charge les personnes qui ont des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, les clauses sociales d'insertion relèvent également des activités des SIAE.

I. La définition de l'Insertion par l'Activité Économique

L'insertion par l'Activité Économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement (article L.5132-1 du code du travail).

II. Les caractéristiques de l'Insertion par l'Activité Économique

1 / Le conventionnement avec l'Etat

Toutes les SIAE doivent conclure une convention avec l'Etat. Les demandes de conventions sont instruites par les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et font l'objet d'un avis du Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique (CDIAE).

2 / Les aides de l'Etat

Lorsqu'elles sont conventionnées et si les personnes embauchées sont agréées par Pôle emploi, les SIAE peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat.

3 / L'agrément des personnes par Pôle emploi

Toutes les personnes embauchées par les SIAE doivent avoir été agréées par Pôle emploi pour ouvrir droit aux aides et exonérations auxquelles les employeurs peuvent prétendre.

4 / L'accompagnement des personnes en insertion

L'insertion par l'Activité Économique se caractérise par des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement des personnes recrutées.

III. Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)

Aux termes de l'article L.5132-4 du code du travail, les Structures d'Insertion par l'activité Economique sont :

- Les Entreprises d'Insertion
- Les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion
- Les Associations Intermédiaires
- Les Ateliers et Chantiers d'Insertion

IV. La présentation des SIAE

1 / Les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI)

Les ACI sont le plus souvent mis en œuvre par une association. Ils peuvent aussi être créés par une commune, un département, un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)...

Ils ont pour mission (article L5132-15 du code du travail) :

- D'assurer l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières,
- D'organiser le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable.

Le salarié est recruté en contrat à durée déterminée d'insertion pour une durée minimale de 4 mois renouvelable dans la limite de 24 mois. La durée de travail hebdomadaire peut aller de 20h minimum à 35 h. L'aide au poste est de 19200 € par an pour un Equivalent Temps Plein (ETP) avec une modulation possible de 0 à 10%.

La convention conclue avec l'Etat pour la mise en place d'un Atelier et Chantier d'Insertion doit notamment prévoir le territoire dans lequel il est réalisé (R5132-28 du code du travail).

2 / Les Entreprises d'Insertion

Les Entreprises d'Insertion (EI) sont des TPE/PME, soumises aux mêmes règles fiscales, juridiques et économiques que toute entreprise classique. Bien qu'inscrites dans le secteur concurrentiel, elles se distinguent par leur finalité : l'insertion sociale et professionnelle des personnes exclues du marché du travail.

Les EI peuvent avoir un statut associatif ou commercial. Elles proposent un contrat de travail à temps plein aux conditions de droit commun et des conventions collectives de branche. Les salariés ont un Contrat à Durée Déterminée d'Insertion (CDDI). La durée de ces contrats ne peut être inférieure à 4 mois. Le contrat peut être renouvelé deux fois au cours d'une période qui ne peut excéder 24 mois.

Les EI sont conventionnées par l'Etat et bénéficient d'une aide au poste d'un montant de 10 000 € pour un ETP et par an (avec une modulation de 0 à 10%).

Comme toute entreprise, l'EI est dans l'économie marchande et la convention signée avec l'Etat ne prévoit pas, à la différence de l'ACI, un territoire d'intervention (article L5132-5 et article R5132-1 du code du travail).

A ce titre l'Entreprise d'Insertion peut soumissionner comme toute entreprise à des marchés publics.

3 / Les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI)

Les ETTI proposent des missions à des personnes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Associations ou sociétés commerciales, elles évoluent dans le cadre réglementaire du travail temporaire et assurent près de 85% de leurs ressources par leur chiffre d'affaires. Par dérogation aux dispositions du travail temporaire, la durée des contrats de travail peut être portée à 24 mois au lieu de 18 mois, renouvellement compris.

L'ETTI signe un contrat de mise à disposition avec une entreprise cliente, la personne travaille dans cette entreprise cliente, mais elle est salariée de l'ETTI par le biais d'un contrat de mission.

L'aide de l'Etat est de 4 250 € pour un ETP et par an (1 607 h travaillées) avec une modulation possible de 0 à 10%.

En contrepartie de l'aide au poste, l'ETTI doit assurer l'accompagnement socio-professionnel individualisé de la personne et sa formation. Les missions réalisées dans des entreprises et des activités différentes permettent d'accompagner individuellement, de redynamiser socialement et de requalifier professionnellement les salariés en insertion qu'elles embauchent.

4 / les Associations Intermédiaires (AI)

Les Associations Intermédiaires embauchent des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion pour les mettre à titre onéreux à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités et d'entreprises.

Selon l'article L5132-7 du code du travail « l'association intermédiaire assure l'accueil des personnes ainsi que le suivi et l'accompagnement de ses salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable ».

L'agrément préalable de Pôle emploi pour les personnes embauchées n'est requis que pour les mises à disposition dans les entreprises (article L. 5132-9 du code du travail).

La mise à disposition d'un même salarié en entreprise est limitée à 480 heures sur 24 mois. Au-delà de cette limite, le parcours du salarié peut se poursuivre en ETTI.

L'AI signe un contrat de travail, CDD dit contrat d'usage avec le salarié et un contrat de mise à disposition avec l'utilisateur.

L'aide de l'Etat est de 1 300 € par ETP d'insertion (1 607 heures travaillées par an, soit 133,92heures travaillées par mois) avec une modulation de 0 à 10%.

Les AI sont exonérées des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales dans la limite de 750 heures rémunérées par an et par salarié.

La convention signée avec l'Etat prévoit le territoire dans lequel l'association se propose d'exercer son activité.

5 / Les Régies de Quartier peuvent être des SIAE

Les Régies de Quartier sont des associations regroupées au sein du Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ), dépositaire de la marque Régie de Quartier. On y trouve des Régies de Quartier (urbaines) et des Régies de Territoire (rurales).

Une association labellisée Régie de Quartier peut se faire agréer par les services de l'Etat comme une structure de l'insertion par l'activité économique et intervenir en tant qu'ACI, EI ou AI.

Elle peut aussi ne rechercher aucun agrément et agir avec des salariés en contrat de travail de droit commun.

6 / Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) ne sont pas des SIAE

Institué par la loi du 25 janvier 1985, le dispositif des groupements d'employeurs a pour vocation de permettre aux petites et moyennes entreprises de se regrouper pour employer une main d'œuvre qu'elles n'auraient pas les moyens, seules, de recruter.

Les salariés sont mis à disposition des personnes physiques ou morales membres du groupement.

Le GEIQ se donne une mission particulière : l'embauche de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle.

Même si les GEIQ participent à l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés, ils ne sont pas des SIAE (pas de conventionnement avec l'Etat ni d'agrément des personnes par Pôle emploi).

V. Les SIAE et les clauses sociales

Les structures d'insertion peuvent intervenir dans les différentes procédures de clauses sociales d'insertion.

Toutes les SIAE ont potentiellement vocation à se positionner sur les marchés publics :

- Soit en répondant seules ou en cotraitance aux appels d'offres des donneurs d'ordre (accès direct)
- Soit en proposant une offre de services aux entreprises attributaires de marchés publics (sous-traitance) ou en mettant à disposition leur personnel (accès indirect).

En revanche, elles seront encadrées par les dispositions réglementaires des SIAE (cf. taux de commercialisation des ACI, par exemple) et pourraient voir leur situation fiscale évoluer.

1/ L'insertion, condition d'exécution du marché (article 14 du code des marchés publics)

Dans la grande majorité des marchés, la clause sociale est une condition d'exé-

cution où l'entreprise doit réserver des heures de travail pour des personnes qui rencontrent des difficultés sociales et professionnelles.

La solution de la mise à disposition de salariés est la plus utilisée par les entreprises attributaires qui peuvent donc avoir recours aux ETTI et aux AI.

Les Entreprises d'Insertion qui ont toutes les compétences pour soumissionner directement aux marchés publics peuvent également dans le cadre de l'article 14 intervenir en sous-traitance des entreprises attributaires.

2/ L'insertion, critère de choix (article 53 du code des marchés publics)

Il est possible de retenir parmi les critères d'attribution d'un marché « les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté » (cf. Fiche n°5).

Cette procédure peut inciter les entreprises du secteur privé à pratiquer la cotraitance avec les SIAE, dans la mesure où elles doivent dans leurs réponses préciser leurs intentions quant à la solution retenue en matière d'insertion.

Utilisé en combinaison avec l'article 14, l'article 53.1 permet aux acheteurs de valoriser l'offre la plus intéressante pour l'insertion des publics éloignés du marché du travail. C'est une option qui permet de renforcer la qualité du parcours de la personne salariée en insertion.

La cotraitance avec une SIAE peut leur simplifier la tâche dans l'élaboration de leur réponse aux maîtres d'ouvrages qui ont décidé d'utiliser le critère des performances en matière d'insertion des publics en difficulté.

L'utilisation de ce critère va permettre par ailleurs aux Entreprises d'Insertion qui soumissionnent à des marchés de valoriser dans leurs offres leur compétence en matière d'insertion.

Toutes les SIAE étant concernées par la pratique du 14-53, elles pourraient proposer au maître d'ouvrage une offre commune tenant compte des spécificités de fonctionnement de chaque SIAE.

3 / L'insertion, objet du marché : les marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles (article 30 du code des marchés publics)

Avec ce type de marchés, le maître d'ouvrage achète une prestation d'insertion qui prend appui sur des activités de production ou de services.

L'activité de production ou de services n'est dans ce cas qu'une activité support de la prestation d'insertion.

Ces supports d'activités peuvent être identifiés au moment de la pré-programmation des travaux ou des services en recherchant l'opportunité qui peut se présenter, de mettre en œuvre une logique d'achat de prestations d'insertion.

Les marchés de services de qualification et d'insertion professionnelle passés en application de l'article 30 sont la voie privilégiée des ACI.

Pour l'année 2013, 8,34 % des clauses sociales portent sur des marchés de ser-

vices de qualification et d'insertion professionnelle. Les ACI sont attributaires de 53 % de ces marchés et 24 % reviennent aux Associations Intermédiaires².

VI. La concertation (l'articulation) entre les facilitateurs et les SIAE

1 / La liberté de choix de l'entreprise et la pluralité des solutions

L'analyse juridique insiste à juste titre sur la liberté de choix de l'entreprise entre les trois options : sous-traitance, mise à disposition et recrutement direct. Dans la pratique, l'entreprise nouvellement confrontée à une clause sociale d'insertion peut demander l'appui du facilitateur pour trouver les solutions d'insertion possibles.

Le facilitateur peut proposer à l'entreprise des personnes éligibles aux clauses sociales d'insertion et évoquer l'option de la sous-traitance ou de la mise à disposition. A charge pour l'entreprise de faire un choix entre la mise à disposition, la cotraitance ou le recrutement direct.

Dans les territoires, la place réservée aux SIAE dans l'offre d'insertion faite aux entreprises, est variable selon les facilitateurs et les maîtres d'ouvrage.

En tout état de cause, il ne peut y avoir d'exclusivité pour les SIAE. Ce serait contraire au principe juridique du libre choix de l'entreprise. Mais l'exclusivité est tout aussi répréhensible quand elle conduit à oublier ou à écarter les SIAE.

Il faut donc veiller à présenter toutes les options à l'entreprise et rechercher la complémentarité qui sera à géométrie variable selon les territoires et leur potentiel en matière d'Insertion par l'Activité Économique.

Par ailleurs, il est certain que cette complémentarité est plus facile à obtenir quand le nombre d'heures d'insertion monte en puissance.

2 / La concertation

Les Structures d'Insertion par l'Activité Economique attendent du facilitateur une information sur les marchés avec clauses sociales d'insertion. Le facilitateur attend en contrepartie des SIAE de son territoire une offre d'insertion susceptible d'être proposée à l'entreprise, c'est-à-dire une offre d'insertion structurée et organisée.

La concertation doit permettre d'atteindre ces objectifs, sachant que l'entreprise peut toujours opter pour une autre solution que le recours à une SIAE.

Dès lors que les SIAE sont informées, elles peuvent définir une réponse organisée et adapter la structure au volume d'heures ou au secteur considéré. Il s'agit en quelque sorte d'élaborer une stratégie de positionnement des SIAE par rapport aux marchés clausés, aux donneurs d'ordres et aux entreprises.

2- Consolidation Nationale des résultats des Clauses Sociales d'Insertion et de Promotion de l'Emploi 2013, Alliance Villes Emploi, Novembre 2014

Fiche 4



La durée d'éligibilité des publics et la comptabilisation des heures d'insertion.

I. L'objet de la fiche

La fiche relative à l'éligibilité des publics donne la liste des personnes qui peuvent être éligibles au dispositif des clauses sociales d'insertion.

L'objet de cette fiche est de connaître :

- La durée maximale d'éligibilité de ces personnes,
- La façon de comptabiliser les heures d'insertion réalisées par ces personnes.

II. L'énoncé du problème

Une personne bénéficiaire d'une clause sociale d'insertion est une personne qui va bénéficier d'un contrat de travail. Ce contrat de travail peut, selon sa nature, lui faire perdre le statut qui l'a rendue éligible au dispositif.

Outre la dimension juridique du problème, il y a aussi une dimension éthique (morale, socialement responsable ...). Les clauses sociales d'insertion permettent aux organismes prescripteurs de développer, d'encourager les parcours d'insertion. Ces parcours doivent conduire autant que faire se peut à des « emplois durables ».

La question d'une durée maximale d'éligibilité doit donc être posée.

III. La solution proposée

I / La règle générale

A compter de sa première embauche dans une entreprise, quelle que soit la nature du contrat, la personne recrutée en application d'une clause sociale d'insertion dans un marché reste éligible au dispositif des clauses sociales, pour une durée de vingt-quatre mois sous la réserve des conclusions de l'évaluation annuelle du parcours d'insertion et notamment celles relatives à ses acquis professionnels et socio-professionnels, par le dispositif territorial de gestion des clauses sociales d'insertion animé par le facilitateur et composé des organismes prescripteurs et des partenaires emploi / insertion (Cf. Fiche 7).

II / Les cas particuliers

- Si dans la continuité d'un contrat à durée déterminée ou d'une mise à disposition, l'entreprise embauche en contrat à durée indéterminée le salarié en insertion au cours de la deuxième année, les heures de travail réalisées par le salarié seront comptabilisées au titre des heures d'insertion dues par l'entreprise pendant douze mois à compter de la date de signature du contrat à durée indéterminée.

- Si une opération, un contrat ou un marché présente une durée d'exécution supérieure à deux ans, les heures de travail réalisées par une même personne embauchée en contrat à durée indéterminée avant la fin des deux premières années d'exécution du marché, pourront être comptabilisées, à l'issue des deux premières années, au titre des heures d'insertion dues par l'entreprise, pour une durée maximale de deux années supplémentaires d'exécution du marché.

III / Remarques

- La mise en œuvre de ces règles de comptabilisation requiert l'accord du maître d'ouvrage qui peut les intégrer dans le Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP).
- Si la formation fait partie du contrat de travail (contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, Contrat d'Insertion Professionnel Intérimaire (CIPI), Contrat de Développement Professionnel Intérimaire (CDPI), Contrat à Durée Déterminée d'Insertion (CDDI), les heures de formation sont comptabilisées dans le décompte des heures d'insertion.

Fiche 5



L'utilisation du critère « des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté »

Au-delà de l'article 14 (où l'insertion est une condition d'exécution) qui est une bonne procédure et qui donne de bons résultats, l'insertion peut être utilisée comme critère de choix pour des marchés qui génèrent un volume d'heures important. Soit parce qu'il s'agit d'une opération d'envergure (un tram, une LGV, un lycée, un collège, un hôpital, un stade...), soit parce que la durée d'exécution est longue (marché de service, partenariat public-privé/contrat de partenariat ou délégation de service public).

I. Le contexte juridique

1 / Selon l'article 53.I 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 :

1° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, **les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté**, le coût global d'utilisation, les coûts tout au long du cycle de vie, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution, la sécurité d'approvisionnement, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ;

2° Soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix ».

2/ Selon l'arrêt du Conseil d'Etat (n°364950) du 25 mars 2013, Département de l'Isère :

« Dans le cadre d'une procédure d'attribution d'un marché qui, eu égard à son objet, est susceptible d'être exécutée, au moins en partie, par des personnels engagés dans une démarche d'insertion, le pouvoir adjudicateur peut légalement prévoir d'apprécier les offres au regard du critère d'insertion professionnelle des publics en difficulté, dès lors que ce critère n'est pas discriminatoire et lui permet d'apprécier objectivement ces offres ».

II. La procédure dite du « 14+53 »

L'utilisation des performances en matière d'insertion professionnelle comme critère de choix peut se faire utilement en complément de l'article 14.

Il s'agit ici d'associer deux procédures juridiques.

On indique dans le marché, le nombre d'heures d'insertion demandé à l'entreprise attributaire. C'est l'article 14. On demande également à l'entreprise, comment elle va réaliser ses heures d'insertion en utilisant le critère des performances en matière d'insertion de publics en difficulté (Cf. III). C'est l'article 53.

Cette technique permet de fixer dans le marché, en toute transparence, le nombre d'heures d'insertion. Ce nombre d'heures est mentionné dans le Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP). Il tient compte de la part de main d'œuvre inhérente à chaque secteur d'activité mais aussi de la durée d'exécution du marché ou d'éventuelles spécificités techniques. Il faut être attentif à bien faire ce travail d'estimation du nombre d'heures d'insertion en y associant toutes les compétences techniques. Outre la transparence de la procédure, c'est le principe d'égalité qui est respecté car l'effort demandé est le même pour toutes les entreprises soumissionnaires.

Le critère des performances doit avant tout servir à qualifier l'offre d'insertion de l'entreprise voire à la diversifier en lui laissant une marge d'innovation.

III. Le choix des sous-critères et l'appréciation objective des offres

Il est essentiel de permettre à l'entreprise de bien comprendre ce qui est attendu d'elle en matière de performances d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

D'où la nécessité de choisir des sous-critères pertinents et évaluables pour fonder une analyse objective des offres.

A titre d'exemples :

- L'encadrement technique et le tutorat proposés par l'entreprise pour les personnes en insertion,
- Les mesures prévues par l'entreprise pour assurer ou faire assurer l'accompagnement socioprofessionnel des personnes en insertion,
- Les formations proposées par l'entreprise pour les personnes en insertion,
- La mobilité des personnes éloignées du marché du travail (notamment dans les zones rurales).

Dans certains cas, il est possible aussi d'ajouter un sous-critère qui valoriserait les heures d'insertion que l'entreprise propose de réaliser au-delà du minimum qui lui est demandé dans le CCAP. Ce sous-critère doit être utilisé de façon complémentaire aux autres et il ne doit pas conduire à une surenchère. A cet effet, il est recommandé, selon la nature du marché, de plafonner la prise en compte des heures proposées par l'entreprise au double du minimum exigé dans le CCAP.

Il convient d'annoncer clairement dans le marché :

- Les sous-critères et leur pondération,
- Les modalités de contrôle des engagements pris par les entreprises,
- Les sanctions liées au non-respect de ces engagements.

Il est recommandé d'établir une trame/un modèle de réponse aux sous-critères de performances en matière d'insertion qui peut être joint au dossier de consultation des entreprises. Ce document doit être renseigné par toutes les entreprises soumissionnaires pour fonder une analyse objective des offres.

L'utilisation du critère « des performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté »

L'entreprise doit notamment y préciser les indicateurs de réalisation effective des sous-critères qui ont été choisis (par exemple le nombre d'heures dédiées à l'encadrement technique, à l'accompagnement socio-professionnel et à la formation).

Ces indicateurs quantifiables donnent au facilitateur la base d'un contrôle de la réalisation effective des engagements pris.

IV. La pondération du critère

L'utilisation du critère des performances en matière d'insertion des publics en difficulté n'a de sens que si la pondération est significative (un minimum de 10%). A l'inverse, utilisé avec une pondération trop faible, il peut n'être qu'un alibi pour un donneur d'ordre seulement soucieux de son image au regard du développement durable.

Dans l'arrêt du 25 mars 2013, le Conseil d'Etat a validé la clause sociale d'un marché dans lequel le critère des performances en matière d'insertion était fixé à 15% de la note globale attribuée à l'entreprise.

Selon le secteur d'activité concerné, il n'est pas interdit de porter ce pourcentage à un taux plus élevé sous réserve de préserver la bonne corrélation entre l'insertion professionnelle et l'objet du marché. Ainsi par exemple, dans les activités du nettoyage, une pondération de l'ordre de 30% a déjà été utilisée.

V. Le contrôle des engagements

L'introduction des sous-critères, préalablement identifiés et communiqués aux entreprises, pour décider de l'attribution du marché, impose d'être en capacité de contrôler l'exécution des engagements pris et de prévoir les sanctions s'ils ne sont pas tenus.

Le contrôle de l'exécution, piloté par le facilitateur, s'exerce sur pièces et/ou sur place.

Les modalités de contrôle sur pièces peuvent être les suivantes : feuilles d'émargement, attestations produites par des tiers, certificat du tuteur,...

En tout état de cause, les modalités de contrôle ont été clairement précisées dans les pièces du marché.



Les modalités d'exécution et de suivi des clauses sociales d'insertion

I. Les modalités d'exécution

Trois solutions sont proposées aux entreprises attributaires :

- La mise à disposition de salariés,
- L'embauche directe en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) par l'entreprise titulaire du marché,
- Le recours à la sous-traitance ou à la cotraitance avec une Entreprise d'Insertion (EI) ou une Entreprise Adaptée (EA).

Dans le cas de la mise à disposition, l'entreprise est en relation avec un organisme extérieur qui met à sa disposition des salariés durant la durée du marché. Il peut s'agir :

- d'une Association Intermédiaire (AI),
- d'une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), ou d'une Entreprise de Travail Temporaire (dans le cadre de l'arrêté du 28 novembre 2005 étendant les dispositions de l'accord national relatif à la mise en œuvre de l'article L.1251.7 du code du travail),
- d'un Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ).

II. Le suivi, le contrôle et les sanctions

1 / La question du suivi est liée à celle du contrôle

La clause sociale d'insertion est une obligation juridique prévue par le marché. Et le respect d'une obligation juridique passe nécessairement par le contrôle et les sanctions.

Il y a donc un suivi de l'exécution de la clause qui permet également d'évaluer le dispositif et de connaître son impact sur la situation des personnes éloignées du marché du travail.

Il faut un dispositif de contrôle de l'effectivité des heures d'insertion réalisées.

2 / Les marchés sur plusieurs territoires

Certain marchés se traduisent par la mise en œuvre de la clause d'insertion sur plusieurs territoires avec la nécessité de s'appuyer sur plusieurs facilitateurs.

Dans ce cas il est recommandé au maître d'ouvrage de prendre l'attache du représentant régional des facilitateurs afin de rechercher la désignation avec lui d'un facilitateur chef de file pour assurer la coordination des différentes actions d'insertion menées par les facilitateurs des territoires concernés.

3 / Le suivi de l'exécution de la clause fait partie, selon les termes du marché, des attributions du facilitateur qui va devoir réunir les justificatifs de la réalisation des heures.

La démarche du facilitateur est différente selon qu'il est ou pas en contact direct avec l'entreprise.

Si l'entreprise passe par une structure qui fait de la mise à disposition ou de la sous-traitance, les éléments justificatifs seront apportés par ladite structure qui transmet au facilitateur les relevés des heures réalisées.

Sinon le facilitateur doit les obtenir de l'entreprise elle-même.

Les pièces demandées :

- La copie du contrat de travail dès l'embauche et le relevé mensuel des heures réalisées

ou

- La copie des fiches de paie.

4 / Qui peut appliquer la sanction ?

Si l'entreprise ne réalise pas ses heures ou ne transmet pas les justificatifs, le facilitateur doit en informer le maître d'ouvrage.

Ce dernier, après une recherche de solution avec l'entreprise, est seul en mesure de décider de mettre en œuvre la sanction prévue au Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP).

Pour un maître d'ouvrage, ne pas mettre en œuvre les sanctions quand elles s'imposent, c'est ne pas respecter le principe d'égalité de traitement entre les entreprises soumissionnaires. Cela revient de fait à créer de la concurrence déloyale entre les entreprises et à décrédibiliser le travail du facilitateur.

5 / Transmettre à l'entreprise l'évaluation des clauses sociales

A côté du bilan global des heures d'insertion réalisées transmis par le facilitateur au maître d'ouvrage, il est recommandé d'informer par écrit l'entreprise des suites de l'action d'insertion menée dans le cadre de la clause.

C'est le facilitateur qui doit se charger de cette démarche en lien, le cas échéant, avec la structure de mise à disposition ou de sous-traitance.

Ce volet qualitatif de la clause participe à donner du sens à l'engagement de l'entreprise attributaire de la clause.

6 / Les difficultés économiques

En cas de difficultés économiques, l'entreprise attributaire peut demander au pouvoir adjudicateur la suspension ou la suppression de la clause sociale d'insertion.

Les difficultés économiques invoquées à l'appui de cette demande sont démontrées par l'entreprise attributaire sur la base d'un faisceau d'indices constitué, notamment, des éléments suivants :

- La baisse du carnet de commandes,
- La baisse du recours à l'intérim, du recours à l'alternance ou encore des effectifs permanents,
- La mise à disposition inhabituelle de salariés à d'autres entreprises d'un même groupe ou d'un même secteur d'activité,

- La mobilité géographique à des fins d'occupation des équipes sur des périmètres/fréquences inhabituels,
- La négociation d'un accord de maintien dans l'emploi,
- La prise de congés payés anticipés ou la modification des plannings des entreprises en modulation par l'avancement de périodes non travaillées,
- La négociation de délais de paiement ou d'étalement auprès des URSSAF ou du Trésor Public,
- L'information donnée aux représentants du personnel sur les difficultés économiques rencontrées.

La réalité de ces difficultés économiques est appréciée par le pouvoir adjudicateur qui se fonde sur différents éléments de ce faisceau d'indices pour décider ou non de la suspension ou de l'annulation de la clause.

En cas de difficultés économiques qui se traduisent par le recours à de l'activité partielle ou à l'engagement d'une procédure de licenciement pour motif économique, ou encore à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, la clause sociale d'insertion doit être annulée. Cette annulation est subordonnée à la communication d'une copie des documents afférents à ces difficultés, transmis à la DIRECCTE ou au juge.

L'hypothèse de la suspension ou de l'annulation de la clause sociale d'insertion en raison de ces difficultés économiques doit être indiquée dans les documents du marché (CCAP).

7 / Le logiciel de gestion des clauses sociales d'insertion ABC CLAUSE

Un logiciel entièrement dédié à la gestion des clauses a été conçu spécialement pour les facilitateurs de la clause sociale, en partant de leurs besoins. Ce logiciel est relié à un entrepôt national de données à partir duquel les consolidations clauses sont réalisées afin de rendre lisibles les résultats.

Ce logiciel permet de suivre et de coordonner les différentes missions du facilitateur de la clause sociale selon une méthodologie adaptée. Les espaces de gestion de l'application sont conçus pour un traitement efficace des fonctions : maîtres d'ouvrage, entreprises, opérations clauses, marchés clauses, participants. Des services d'exploitation des données permettent d'établir des tableaux de bord, d'importer et d'exporter des informations et d'éditer des rapports institutionnels.

III. Modèle de rédaction

Il est proposé ci-dessous un modèle de rédaction des paragraphes du marché liés au suivi et au contrôle de la clause sociale d'insertion à intégrer dans le CCAP.

1 / Les modalités de contrôle

Il sera procédé au contrôle de l'exécution de l'action d'insertion pour laquelle le titulaire s'est engagé.

Les modalités d'exécution et de suivi des clauses sociales d'insertion

A la demande du maître d'ouvrage, le titulaire fournit à échéance régulière (à préciser) tous les renseignements utiles propres à permettre le contrôle régulier de l'exécution de la clause et son évaluation.

En complément de cette transmission d'informations et pendant l'exécution du marché, le maître d'ouvrage peut, à tout moment, décider à tout moment de faire un point d'étape sur le suivi de la clause avec la ou les entreprises attributaires.

L'absence ou le refus de transmission de ces renseignements entraîne l'application de pénalités prévues à l'article X du CCAP.

Par ailleurs, lorsque le titulaire rencontre des difficultés pour assurer son engagement, il en informe le plus rapidement possible par écrit (courrier, courriel) le facilitateur mentionné à l'article Y du CCAP.

Dans ce cas, le facilitateur étudiera avec lui les moyens à mettre en œuvre.

En cas de difficultés économiques, établies par un faisceau d'indices, l'entreprise attributaire peut demander au pouvoir adjudicateur la suspension ou la suppression de la clause sociale d'insertion.

En cas de difficultés économiques qui se traduisent par le recours à de l'activité partielle, ou à l'engagement d'une procédure de licenciement pour motif économique, ou encore à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, le pouvoir adjudicateur annule la clause sociale d'insertion. Cette annulation est subordonnée à la communication d'une copie des documents afférents à ces difficultés transmis à la DIRECCTE ou au juge.

A l'issue de l'exécution du marché, lors de la réunion préalable à la réception des prestations, il peut être procédé, de façon contradictoire, au bilan de l'exécution de l'action d'insertion.

2 / Pénalités pour non-respect de l'engagement d'insertion

Au paragraphe du marché dédié aux pénalités il est proposé d'écrire :

2.1 / En cas de non-respect des obligations relatives à l'insertion imputable au titulaire, celui-ci subira une pénalité égale à euros (entre 30 et 60 euros) par heure d'insertion non réalisée.

2.2 / En cas d'absence ou de refus de transmission des renseignements propres à permettre le contrôle de l'exécution de l'action, l'entrepreneur subira une pénalité égale à 100 euros par jour de retard à compter de la mise en demeure par le maître d'ouvrage.

2.3/ Si le marché contient une clause sociale qui combine les articles 14 et 53 il faut ajouter la pénalité relative au non-respect des engagements pris par l'entreprise. Par exemple pour l'encadrement technique, l'accompagnement socio-professionnel ou la formation, il est proposé d'écrire :

« En cas de non-respect non justifié des engagements de l'entreprise en matière d'encadrement technique, d'accompagnement socio-professionnel ou de formation, celle-ci subira une pénalité spécifique égale à euros (entre 80 et 120) par heure d'action d'encadrement, d'accompagnement socio-professionnelle ou de formation non réalisée.»

Fiche 7



Le facilitateur, les prescripteurs et les partenaires emploi/insertion

Dans le cadre d'une mission de service public, le facilitateur contribue au développement et à la mise en œuvre, sur son territoire, des clauses sociales. Il fournit un appui aux partenaires et auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrage volontaires du territoire dans la mise en œuvre des clauses sociales dans la commande publique.

Par extension, le facilitateur peut aussi mettre en œuvre des clauses sociales dans la commande privée.

I. Les définitions

L'une des principales fonctions du facilitateur est de préparer une solution d'insertion qu'il pourra présenter à l'entreprise. Pour l'essentiel, il s'agit pour lui, d'identifier les personnes et/ou les structures qui peuvent être mises en relation, directement ou indirectement, avec l'entreprise. Pour mener cette démarche, il mobilise les partenaires du dispositif d'accompagnement des clauses sociales de son territoire dont font partie les organismes prescripteurs et les partenaires emploi / insertion.

1 / Les prescripteurs des publics bénéficiaires des clauses sociales d'insertion sont :

Pôle emploi, les Missions Locales, les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), Cap emploi, les services insertion des Conseils Généraux, les Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS ou CIAS).

2 / Les partenaires emploi / insertion sont :

- Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) : les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI), les Associations Intermédiaires (AI), les Entreprises d'Insertion (EI), les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI),
- Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ),
- Les Entreprises de Travail Temporaire (ETT),
- Les Centres sociaux, les Clubs de prévention, etc.

II. Le facilitateur et la gestion des clauses sociales, une mission de service public

L'objectif premier du dispositif des clauses sociales est d'utiliser la commande publique pour faciliter la recherche de solutions d'insertion sociale et professionnelle pour des personnes éloignées du marché du travail. A ce titre, ce dispositif participe de la politique publique de l'insertion et de l'emploi et les facilitateurs qui en ont la charge, exercent une mission de service public.

Les facilitateurs agissent par délégation du maître d'ouvrage pour assurer le suivi et le contrôle des clauses sociales. Ils sont au service de la mise en œuvre de parcours d'insertion vers l'emploi durable. A ce titre, les facilitateurs ne sont pas uniquement les comptables des heures d'insertion, ils sont aussi les gardiens du sens dans la gestion des clauses d'insertion.

Les financements sont publics et fondent le caractère administratif du service public avec ses corollaires de neutralité, de réserve et de gratuité.

Dès lors le recours aux facilitateurs doit être réalisé sans procédure de mise en concurrence.

Les structures qui portent les postes de facilitateurs, peuvent solliciter une subvention de fonctionnement auprès des maîtres d'ouvrages qui mettent des clauses sociales d'insertion dans leurs marchés.

III. Le positionnement du facilitateur

1/ Les relations avec le maître d'ouvrage

C'est le maître d'ouvrage qui, à travers le support juridique du marché, fonde et légitime l'intervention du facilitateur auprès de l'entreprise.

Selon les termes du marché, le maître d'ouvrage lui demande d'être l'interlocuteur de l'entreprise pour l'aider, l'accompagner dans la mise en œuvre de la clause sociale.

Au-delà du marché il faut préconiser la rédaction d'une convention entre la structure porteuse du facilitateur et le maître d'ouvrage qui fait appel aux services du facilitateur.

Cette convention doit notamment préciser que le maître d'ouvrage fait appel au facilitateur pour élaborer la programmation des marchés susceptibles de contenir une clause sociale d'insertion et pour travailler, au stade de l'avant-projet détaillé des marchés qui auront été retenus, au choix des lots, au calcul des heures et à la rédaction de la clause.

2/ Le détenteur de l'information et le moteur de la concertation

Compte tenu de son positionnement, le facilitateur est informé du flux des clauses sociales.

Il est en capacité, si les maîtres d'ouvrages le sollicitent lors de la préparation du marché, d'informer en temps utile les organismes prescripteurs et les partenaires emploi / insertion, quant aux perspectives de mise en œuvre des clauses sociales d'insertion.

Cette information se fait dans le cadre d'instances de concertation dédiées aux clauses qui se réunissent à échéances régulières dans l'année.

Il est clair que le rôle du facilitateur, qui est l'interlocuteur de l'entreprise, est important au moment du choix de la solution d'exécution de la clause. L'entreprise peut lui demander un conseil. Le maître d'ouvrage peut lui exprimer des préférences quant aux solutions.

En tout état de cause, le facilitateur se doit de respecter les principes de transparence, égalité de traitement et égalité d'accès.

IV. Le rôle du facilitateur selon l'option choisie par l'entreprise

L'entreprise peut avoir recours à l'embauche directe ou à de la mise à disposition de personnes. Selon l'option choisie, le rôle du facilitateur n'est pas le même.

1 / L'embauche directe

L'entreprise nomme un référent tuteur en charge de l'accompagnement et du suivi dans l'emploi. Des contacts réguliers avec l'entreprise sont réalisés par le facilitateur pour s'assurer du bon déroulement de la mission.

Le facilitateur veille à informer l'organisme prescripteur des suites du parcours de la personne bénéficiaire de la clause.

2 / La mise à disposition ou la sous-traitance

L'entreprise attributaire peut mettre en œuvre sa clause sociale d'insertion avec une SIAE (ACI, AI, EI, ETTI) une ETT ou un GEIQ.

2.1 / L'entreprise a déjà un partenaire :

Si un partenariat existe, le choix de l'entreprise sera respecté. L'entreprise informe le facilitateur de son choix.

Le facilitateur se met en relation avec le partenaire pour les modalités administratives de contrôle de l'exécution de la clause (relevés d'heures, contrat de travail) et les modalités de suivi et d'accompagnement socio-professionnel.

L'entreprise nomme un référent tuteur en charge de l'accompagnement et du suivi dans l'emploi.

La structure employeuse, porteuse du contrat de travail, nomme un référent responsable du suivi et de l'accompagnement dans l'emploi.

Des contacts réguliers entre le facilitateur, le partenaire, et l'entreprise sont réalisés pour s'assurer du bon déroulement de la mission.

2.2 / L'entreprise n'a pas de partenaire :

Le facilitateur propose à l'entreprise et à titre indicatif la liste des structures partenaires du dispositif. A sa demande, il peut l'assister dans son choix.

L'entreprise choisit le partenaire et informe le facilitateur de son choix.

Le facilitateur se met en relation avec le partenaire pour les modalités administratives de contrôle de l'exécution de la clause (relevés d'heures, contrat de travail) et les modalités de suivi et d'accompagnement socio-professionnel.

Des contacts réguliers entre le facilitateur, le partenaire et l'entreprise sont réalisés pour s'assurer du bon déroulement de la mission.

L'entreprise nomme un référent tuteur en charge de l'accompagnement et du suivi dans l'emploi.

La structure employeuse, porteuse du contrat de travail, nomme un référent responsable du suivi et de l'accompagnement dans l'emploi.

V. Le rôle du facilitateur dans le cas où l'insertion est un critère de choix

Si le maître d'ouvrage décide de faire de l'insertion un critère de choix pour l'attribution du marché, les procédures évoquées ci-dessus ne fonctionnent plus.

La raison essentielle est que l'entreprise attributaire doit exposer ses intentions pour la clause sociale d'insertion puisqu'une partie de la note qui sera attribuée à sa réponse au moment du choix des offres dépend de ses propositions en matière d'insertion.

Le facilitateur peut être sollicité par les entreprises dans la phase de consultation. Dans ce cadre, il doit être vigilant et définir avec le maître d'ouvrage les modalités de réponses aux entreprises qui garantissent le respect de l'égalité de traitement des candidats.

Enfin il peut être sollicité par le maître d'ouvrage, pour émettre un avis sur la pertinence des offres d'insertion faites par les entreprises soumissionnaires.

Lorsque l'entreprise est retenue, cela signifie que le maître d'ouvrage a validé ses propositions d'actions pour l'insertion.

Si l'entreprise a élaboré ses propositions de façon autonome, elle a pu concevoir son offre d'insertion avec une SIAE (ACI, AI, EI, ETTI), une ETT ou un GEIQ ...

Dès lors que cette offre a été validée par le maître d'ouvrage, le facilitateur ne peut qu'en prendre acte, même s'il conserve ses attributions quant à l'éligibilité des publics et le suivi de la clause.



Se diversifier dans la mise en œuvre des clauses sociales d'insertion

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.

I. Les activités

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

Outre le fait de ne pas faire peser l'essentiel du dispositif sur le bâtiment, cette diversification permet d'élargir les profils des personnes prises en charge.

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.

II. 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)/Contrats de partenariat.

Les clauses sociales peuvent être appliquées sur les trois types de contrats. Les règles méthodologiques sont les mêmes : anticiper, analyser et bien comprendre 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 peuvent favoriser l'innovation dans l'exécution des obligations d'insertion.

III. Les procédures

Le plus souvent, on débute dans les clauses sociales avec le bâtiment et l'article 14 du code des marchés où l'insertion est une condition d'exécution du marché.

Si l'on veut mieux prendre en compte la diversité des Structures d'Insertion par l'Activité Économique et des publics, il faut utiliser 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 professionnelle 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 Etablissements de Services d'aide par le Travail (ESAT) et aux Entreprises Adaptées (EA).

IV. 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, la Société d'Economie Mixte, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, la Caisse d'Allocation Familiale, le CCAS, les Etablissements Publics...

Le rôle du facilitateur consistera à coordonner toutes ces initiatives et à permettre la réalisation de véritables parcours d'insertion.

Au-delà des donneurs d'ordres soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005, il faut envisager la question des clauses sociales dans les marchés privés. Dans le cadre de leur responsabilité sociétale, certaines entreprises privées intègrent des clauses sociales dans leurs marchés.

Les correspondances entre le code des marchés publics et l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005

Les correspondances entre le code des marchés publics et 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, sont les suivantes :

1 / Pour l'article 14 du code des marchés publics, il faut viser :

- Pour les pouvoirs adjudicateurs :
l'article 4 du décret 2005-1742 du 30 décembre 2005 modifié
- Pour les entités adjudicatrices :
l'article 4 du décret 2005-1308 du 20 octobre 2005

2 / Pour l'article 53 du code des marchés publics, il faut viser :

- Pour les pouvoirs adjudicateurs :
l'article 24 du décret 2005-1742 du 30 décembre 2005
- Pour les entités adjudicatrices :
l'article 29 décret 2005-1308 du 20 octobre 2005

GLOSSAIRE

ACI : Ateliers, Chantiers d'Insertion

« Les ateliers et chantiers d'insertion sont des dispositifs conventionnés ayant pour objet l'accueil, l'embauche et la mise au travail par des actions collectives de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. L'ACI organise le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de ses salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable. »

AI : Associations Intermédiaires

« Une personne sans emploi, rencontrant des difficultés particulières d'insertion, peut être embauchée par une association intermédiaire. Le demandeur d'emploi bénéficie alors d'un contrat de travail assorti d'une rémunération, l'association le met à disposition de particuliers, d'entreprises... pour la réalisation de travaux occasionnels. »

CCAP : Cahier des Clauses Administratives Particulières**CCAS : Centre Communal d'Action Sociale****CDIAE : Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique****CDPI : Contrat de Développement Professionnel Intérimaire****CDDI : Contrat à Durée Déterminée d'Insertion****CIPI : Contrat d'Insertion Professionnelle Intérimaire****CUI : Contrat Unique d'Insertion****CMP : Code des Marchés Publics****CNIAE : Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique****CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale****DELD : Demandeur d'Emploi de Longue Durée****DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle****DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi****DSP : Délégation de Service Public**

Entreprises Adaptées : Elles « permettent à des personnes handicapées productives (au moins 80% de l'ef-

fectif) mais non compétitives, d'accéder à une pleine citoyenneté par la pratique d'un travail salarié adapté. Cette mission se réalise par la mise en œuvre d'un outil de production adapté aux personnes handicapées et d'actions spécifiques conduites pour la réalisation de leur projet individuel, social et professionnel, allant de l'orientation à l'insertion, à la formation ou l'adaptation gestuelle, et les accompagnements individualisés. [...] Elles ne font pas partie de l'insertion par l'activité économique proprement dite, même si elles ont pour trait commun d'utiliser le support travail comme outil de réinsertion. »

E2C : Ecole de la 2ème Chance**EI : Entreprises d'Insertion**

« Association, SARL,... : aucune forme juridique n'est imposée à l'entreprise d'insertion, laquelle produit des biens ou des services comme n'importe quelle entreprise. Son originalité : proposer à des personnes en difficulté une activité productive assortie de différentes prestations définies selon les besoins de l'intéressé (réentraînement aux rythmes de travail, formation, accompagnement social ...). »

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale**EPIDE : Etablissement Public d'Insertion de la Défense**

ESAT : Les ESAT sont des établissements médico-sociaux et éducatifs qui ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des adultes handicapés. Ils accueillent des personnes dont les capacités de travail ne leur permettent pas de travailler dans une entreprise ordinaire ou adaptée ou d'exercer une activité professionnelle indépendante.

ETP : Equivalent Temps Plein**ETT : Entreprise de Travail Temporaire**

ETTI : Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion
« L'entreprise de travail temporaire d'insertion a pour activité exclusive l'insertion professionnelle des personnes en difficulté auxquelles elle propose des missions auprès d'entreprises utilisatrices, mais également un suivi et un accompagnement social et professionnel, pendant et en dehors des missions. »

GEIQ : Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification

«Le Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification est un groupement d'employeurs au sens des articles L.127.1 et suivants du code du travail, qui se donne pour mission centrale l'organisation de parcours

continus d'insertion et de qualification au profit de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle. »

IAE : Insertion par l'Activité Economique

« Le secteur de l'insertion par l'activité économique est né, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, d'initiatives portées par des travailleurs sociaux à la recherche de nouveaux outils pour contribuer à la réinsertion des publics en difficulté dont ils avaient la charge. Leur dénominateur commun est l'utilisation du support « travail » comme outil de réinsertion des personnes, ces structures ayant donc à la fois un pied dans le monde de l'insertion sociale et de la solidarité et un pied dans le monde économique « classique ». Leur objectif est d'offrir aux personnes en difficulté qu'elles salarient un parcours professionnel et un accompagnement personnalisé qui leur permettent de sortir de la spirale d'exclusion et de s'insérer, notamment par l'accès à l'emploi, en milieu « ordinaire ». Au gré des initiatives et de l'évolution des politiques publiques, différentes formes de structures d'insertion par l'activité économique sont nées et ont évolué. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions a fixé le cadre dans lequel interviennent aujourd'hui ces structures qui sont conventionnées par les administrations locales et sont devenues des pièces maîtresses des dispositifs de lutte contre l'exclusion et de développement solidaire. L'insertion par l'activité économique est pilotée dans le cadre des Conseils Départementaux de l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE), instances ouvertes sous l'égide du Préfet »

LGV : Ligne à Grande Vitesse

MDE : Maison de l'Emploi

MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées

OEAP : Observatoire Economique de l'Achat Public

PLIE : Plan Local pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi

PME : Petites et Moyennes Entreprises (de 10 à 250 salariés)

PPP : Partenariat Public-Privé

RQ : Régie de Quartier

« Ce sont des associations loi 1901 qui regroupent en partenariat collectivités locales, logeurs sociaux et habitants pour intervenir ensemble dans la gestion d'un territoire. Elles adhèrent à la charte nationale et disposent du label privé donné par le Comité National de Liaison des Régies de Quartier. Elles ont pour principale mission de nettoyer, entretenir, embellir la ville et proposer des services correspondant aux besoins des habitants. Elles offrent un travail rémunéré aux habitants qui ont le plus de difficulté d'insertion (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RSA, femmes isolées...) et désignent pour chaque salarié en insertion un tuteur l'accompagnant dans son parcours d'insertion. Elles assurent par ailleurs un rôle d'accueil, de formation des habitants à l'entretien de l'habitat et à la pratique de la vie collective, et de médiation avec les institutions. »

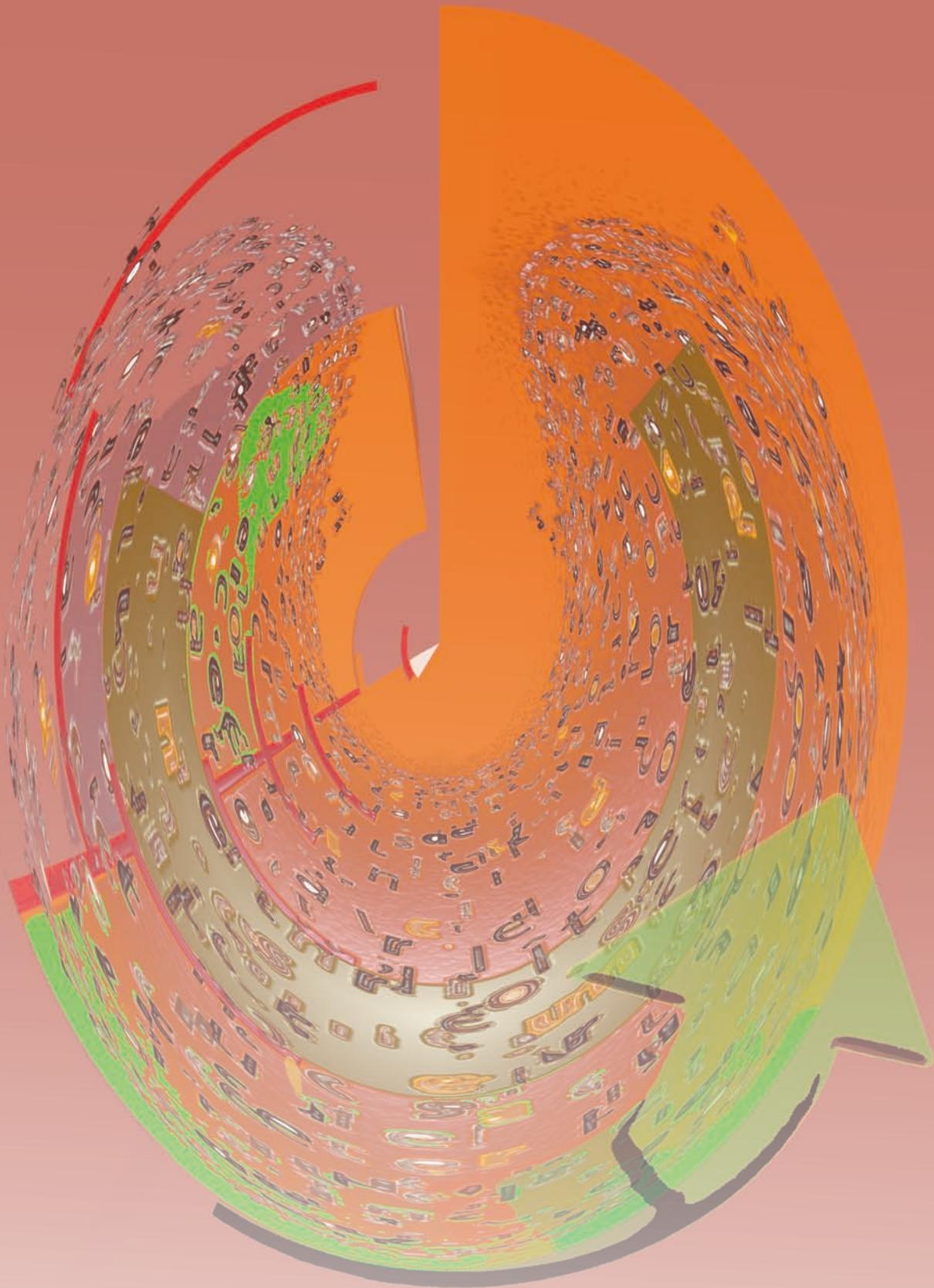
RSA : Revenu de Solidarité Active

SAE : Service des Achats de l'Etat

SIAE : Structures d'Insertion par l'Activité Economique

TPE : Très Petite Entreprise (moins de 10 salariés)

URSSAF : Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales



ALLIANCE VILLES EMPLOI

28, rue du Quatre Septembre – 75002 Paris

Tél. : 01.43.12.30.40 – Fax : 01.43.12.32.46

www.ville-emploi.asso.fr

ave@ville-emploi.asso.fr