



HAL
open science

Les clauses sociales entre rationalité économique et construction sociopolitique

Elisabetta Bucolo, Laurent Gardin, Nicolas Philippe

► **To cite this version:**

Elisabetta Bucolo, Laurent Gardin, Nicolas Philippe. Les clauses sociales entre rationalité économique et construction sociopolitique. Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie [CRIDA]. 2009. hal-04698234

HAL Id: hal-04698234

<https://hal.science/hal-04698234v1>

Submitted on 15 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LES CLAUSES SOCIALES ENTRE RATIONALITE ECONOMIQUE ET CONSTRUCTION SOCIOPOLITIQUE

Appréciation de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics

RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2009

Elisabetta Bucolo
CRIDA

Laurent Gardin
UVHC – Lise (CNRS / Cnam)

Nicolas Philippe
Extra-Muros

*Recherche réalisée à la demande de la
Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
Ministère du Travail, de l'emploi, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.*

SOMMAIRE

Résumé de la recherche	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE : RAPPEL DE PROBLÉMATIQUE ET DU PROJET DE RECHERCHE	7
1. Le contexte : une évolution des modes de régulation	8
2. Problématique	10
3. Echantillon	15
4. Méthodologie	17
PARTIE I – DEUX TERRITOIRES PIONNIERS DANS L’INTRODUCTION DES CLAUSES D’INSERTION	19
1. Organisation du territoire nantais en matière de clause sociale	20
2. Organisation de la clause d’insertion dans le Valenciennois.....	28
PARTIE II. ANALYSE DE DEUX MARCHÉS AVEC L’ARTICLE 14	35
1. Le marché de propreté Marché du Château des Ducs de Bretagne (article 14+53).....	36
2. Le marché VRD avec article 14 du Tramway de Valenciennes	54
PARTIE III. ANALYSE DE DEUX MARCHÉS D’INSERTION ET DE QUALIFICATION AVEC L’ARTICLE 30	72
1. La Passe à Poissons sur Nantes Un marché d’insertion article 30	73
2. Un marché de services d’insertion et de qualification professionnelles, article 30, sur Valenciennes	89
PARTIE IV – SYNTHÈSE ET MISE EN PERSPECTIVE	105
Introduction.....	106
1. L’article 14 du Code des Marchés Publics	115
2. L’article 30 du Code des Marchés Publics	125
3. Clauses sociales et régulations territoriales	138
ANNEXES.....	147
I. Bibliographie	148
II. Grilles d’entretien et questionnaires	151
III. Entretiens réalisés.....	177
IV. Abréviations, sigles et acronymes.....	180
Table des matières.....	182

RESUME DE LA RECHERCHE

1) L'introduction des clauses sociales dans les marchés publics apparaît encore limitée. Les causes ont été identifiées : défaut de volontés politiques et-ou d'ingénierie sociale. Si l'on peut escompter que les guides et les recommandations viennent en partie pallier le défaut d'ingénierie, l'insuffisance de volonté politique apparaît plus problématique. Cette implication politique limitée peut s'expliquer par une crainte quant aux coûts de mise en œuvre de tels dispositifs, mais aussi une méconnaissance des avantages qu'entraînent les clauses sociales. L'étude a donc cherché à analyser l'efficacité des clauses sociales par un bilan des coûts-avantages directs, mais aussi d'appréhender plus largement l'impact du dispositif en prenant en compte les effets induits, qu'ils soient voulus ou non, pervers ou bénéfiques. Aussi, au-delà de ces bilans coûts-avantages, il était nécessaire de comprendre comment localement ces dispositifs se sont mis en place à partir d'une approche sociopolitique mettant en évidence les rapports entre les acteurs politiques, de l'insertion par l'activité économique, du monde technico-administratif, de la sphère entrepreneuriale... L'étude a été menée à partir de la réalisation de quatre monographies d'utilisation des articles 14, 14 et 53, et 30 du code des marchés publics sur deux territoires pionniers : Nantes Métropole et Valenciennes Métropole. Elle a en outre donné lieu à une analyse des spécificités de ces deux territoires en termes d'accompagnement à la mise en œuvre des clauses en s'intéressant notamment au rôle de ce que l'on appelle « les facilitateurs » recrutés, suivant les territoires par les maisons de l'emploi, les collectivités locales, les plans locaux d'insertion par l'emploi...

2) Il faut au préalable relever un niveau des différences dans les niveaux d'utilisation et d'implication des acteurs de l'article 14 et de l'article 30. L'article 14 stipule que « la définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement ». Il va mettre en mouvement le plus souvent une maîtrise d'ouvrage publique, une entreprise classique et une structure d'insertion par l'économique. L'article 30 a pour objet l'insertion et associe un commanditaire public et un prestataire réalisant ce service d'insertion. C'est l'utilisation de l'article 14 qui est actuellement la plus développée ; l'article 30 est encore dans une phase d'expérimentation.

3) Au-delà de ces différences, un certain nombre d'avantages peut être identifié pour les parties prenantes de ces marchés. Pour *les collectivités locales*, les élus et plus globalement les maîtres d'ouvrage publics, il s'agit de relocaliser une partie de leur commande vers des populations qui ne parviennent pas à accéder à un emploi. Si les coûts pour l'article 14 sont identiques, il s'avère que les

travaux réalisés dans le cadre de l'article 30 sont dans certains cas moins coûteux car les contrats aidés comme leur accompagnement sont en partie pris en charge par d'autres instances (Etat, Conseil général...).

Au-delà de la réalisation de travaux d'intérêt public avec les habitants, les clauses ont le mérite de sensibiliser de nouvelles catégories d'acteurs à la question du chômage et de l'exclusion. *Les entreprises* qui ne conçoivent leur recrutement qu'à partir de l'embauche de personnes qualifiées doivent s'intéresser aux personnes éloignées de l'emploi et aux structures d'insertion par l'activité économique. L'article 14 n'est en outre pas coûteux pour les entreprises qui bénéficient de l'appui du facilitateur pour procéder à des recrutements qui s'avèrent dans tous les cas indispensables pour des opérations exceptionnelles (grands travaux) ou nouvelles (nouveaux marchés).

Pour *les structures d'insertion par l'activité économique*, incontestablement, le recours aux clauses dans le cadre l'article 14 représente un moyen d'accéder à de nouveaux marchés qui leur étaient auparavant inaccessibles. Les hausses de chiffres d'affaires peuvent ainsi atteindre jusque 40 % grâce à ces nouveaux marchés. Concernant l'article 30, il est encore trop tôt pour mesurer le niveau de substitution entre les chiffres d'affaires attribués par ces marchés et les appuis antérieurs attribués sous forme de subvention. Dans les cas analysés, ils représentent néanmoins de nouvelles ressources pour des budgets remis en cause dans leurs orientations sociales traditionnelles. Par ailleurs, quelle que soit la nature du marché, la réponse à des appels d'offre et l'accompagnement par les facilitateurs est un outil de professionnalisation des structures d'insertion par l'activité économique.

Pour *les personnes en insertion*, ces clauses leur ouvrent de nouvelles possibilités de travail alors qu'elles ont connu de très longues périodes de chômage. Les clauses représentent, avec plus généralement l'emploi dans les SIAE, un des seuls moyens d'accéder à un travail. De plus, ces travaux commandés par la collectivité peuvent permettre une reconnaissance et une valorisation de leur travail utile à la collectivité.

4) Toutefois des limites apparaissent aussi. *Les entreprises* dans le contexte économique actuel de licenciement et de montée du chômage peuvent avoir des réticences à s'engager dans de tels dispositifs et surtout à offrir des perspectives d'emploi aux personnes en insertion. Au-delà, de ce contexte, *les élus locaux* restent timides pour s'engager dans des dispositifs qui demandent de connaître les possibilités offertes par le code des marchés publics, d'accepter de changer leurs relations aux entreprises, mais aussi de convaincre leurs services techniques sur la faisabilité de telles dispositions. *Si les structures d'insertion par l'activité économique* voient leur chiffre d'affaires s'accroître avec de tels dispositifs, ceux-ci présentent, du moins pour les premiers marchés réalisés, des

coûts supplémentaires en termes de suivi et de réponses aux appels d'offre. Pour *les personnes en insertion*, enfin, un risque de sélectivité accrue se présente et les parcours d'insertion peinent à se réaliser. Sur ce point, il convient de distinguer les publics recrutés dans le cadre de l'article 14 qui sont plus proches de l'emploi que ceux qui ont été recrutés avec l'article 30 uniquement par des Ateliers chantiers d'insertion dans les monographies étudiées et rencontrent plus de difficulté d'accès à l'emploi.

5) En termes de coûts, on doit relever qu'après la période de lancement des premiers marchés, les principales parties prenantes (commanditaires publics, entreprises, structures d'insertion) ne relèvent pas de coûts supplémentaires à l'inscription dans les dispositifs de clause d'insertion. Toutefois, quand sur l'article 30, les structures d'insertion sont mises en concurrence entre elles fortement, les coûts de réponse constituent des coûts de transactions qui ne sont pas rentabilisés pour les répondants n'obtenant pas le marché. Exceptée cette situation, la faiblesse des coûts de transaction pour les différentes parties prenantes tient à *l'externalisation de ces coûts sur la mission de facilitateur* qui est prise en charge par la collectivité au sens large. Après la prise de décision politique de s'engager dans les clauses, le facilitateur joue un rôle indispensable, avec l'appui de juriste, pour : légitimer le recours au dispositif auprès des services techniques ; construire l'appel d'offre en ayant une connaissance de l'offre d'insertion afin que celui-ci ne soit pas infructueux ; former et mettre en relation les différentes parties prenantes ; accompagner et évaluer la mise en œuvre du dispositif. Toutefois, suivant les territoires, le coût du facilitateur ramené au nombre d'heures réalisées varie du simple à plus du double du fait notamment des fonctions de suivi et de contrôle plus ou moins poussées.

6) Ces différences témoignent de modalités de régulation territoriale des clauses sociales. Trois types de relations entre pouvoirs publics et structures d'économie sociale et solidaire sont traditionnellement identifiées : une régulation tutélaire où la collectivité édicte la manière d'attribuer des financements à des structures, les plus souvent en situation de monopole et dépendantes des pouvoirs publics ; une régulation quasi-marchande où la collectivité met en concurrence les structures d'économie sociale et solidaire entre elles, voire avec le secteur privé ; une régulation conventionnée où l'attribution de fonds fait l'objet de négociations locales entre les différentes parties prenantes. Si l'introduction de clauses sociales relève a priori du deuxième type de régulation, les analyses empiriques montrent qu'elles peuvent reproduire un modèle de régulation tutélaire mais aussi, en apportant de nouveaux moyens, d'être le déclencheur de débats locaux et de rapports plus négociés. Les clauses sociales peuvent alors être une opportunité de retravailler sur la finalité de l'insertion grâce à l'implication des parties prenantes diversifiées qu'elles permettent. C'est dans ce cadre que peuvent se mettre alors en place des préconisations permettant une

articulation entre les spécificités des deux types de clauses, une anticipation de la mise en place de nouveaux marchés, un travail sur la construction de parcours d'insertion qui demande plus de coopération que de concurrence entre opérateurs d'insertion. Ce type de régulation permet alors d'intervenir sur la responsabilité sociale des entreprises comme des collectivités en matière d'insertion, responsabilités qui ne sont plus alors uniquement le résultat du bon vouloir des unes et des autres mais qui peuvent faire l'objet de débats et d'évaluations locales.

INTRODUCTION GENERALE :
RAPPEL DE PROBLEMATIQUE ET DU PROJET DE RECHERCHE

Ce rapport reprend en introduction le projet de recherche accepté par la DARES. Les trois premières parties présentent les monographies des articles 14 et 14-53 et des deux articles 30 du Code des marchés publics réalisées ainsi qu'une analyse des dispositifs de mise en œuvre des clauses sur les sites de Nantes Métropole et de Valenciennes Métropole. Elles sont un approfondissement du rapport intermédiaire et des restitutions des premières analyses réalisées sur les territoires. La dernière partie offre une synthèse et une mise en perspective des monographies réalisées en prenant en compte les différents articles et territoires. C'est cette dernière partie qui fera principalement l'objet de la restitution orale au prochain comité de suivi du 6 novembre 2009.

1. LE CONTEXTE : UNE EVOLUTION DES MODES DE REGULATION

« Les marchés publics représentent 16% du Produit intérieur brut (PIB) de l'Union Européenne. » (Navez, 2005, p.1). En France, selon l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), le montant hors taxe des marchés publics notifiés en 2006 atteint plus de 59 milliards d'euros ; il était de 53 milliards d'euros en 2005. Cette importance de la commande publique offre des possibilités de support d'activité économique pour les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). La recherche "Performance des entreprises sociales" (PERSE) réalisée avec le réseau Emes¹ sur la structure des ressources des entreprises sociales d'insertion en Europe auprès d'un échantillon de 150 initiatives a montré l'importance de leur vente auprès d'instances publiques. Les achats du secteur public interviennent dans l'équilibre économique des entreprises à hauteur de 19 % de leur budget total² qui comprend aussi la valorisation de ressources monétaires (Gardin, 2006). C'est un montant supérieur à celui des ventes effectuées vers le secteur privé (14,5 %) et les ménages (15,5 %), les ventes au tiers secteur atteignant quant à elles 4 % du budget total.

L'attribution de travaux aux SIAE passe de plus en plus par des procédures de marché public. Cette évolution s'inscrit dans une double dynamique, d'une part de recours de plus en plus fort au marché et d'autre part d'introduction de dispositions permettant de prendre en compte des objectifs de développement durable suivant l'article 5 du Code des marchés publics (CMP). En effet, le marché devient un mode de régulation de plus en plus prégnant dans les rapports entre les pouvoirs publics et les organisations de l'économie sociale et solidaire. Ainsi, dans le domaine des services à la personne et de l'aide à domicile, certains auteurs ont même avancé l'idée de la construction d'un marché providence (Enjolras, 2005) dans le prolongement de la mise en place du *quasi-*

¹. Emergence de l'entreprise sociale (Emes), www.emes.net

². Ces ventes se font notamment auprès des municipalités (12 % des ressources totales).

market dans le domaine du *care* au Royaume-Uni. Face à un déficit de ressources publiques, il s'agit de mettre en concurrence les fournisseurs de l'ensemble de services aux pouvoirs publics. « Cette approche stipule que la concurrence permet l'utilisation efficace des deniers publics, en mettant au second plan les considérations d'ordre éthique. L'intérêt général se résume à la rationalité économique de court terme avec, en filigrane, le souci de réduire les dépenses publiques. » (Navez, 2005, p. 5).

Mais cette évolution vers une régulation marchande renforcée par les directives européennes connaît des possibilités d'amendement dans les codes de marchés publics nationaux. En France, ont été introduites des dispositions permettant une reconnaissance de l'insertion par l'économie entendu au sens large. L'article 14 du CMP permet l'introduction des clauses sociales et environnementales. Il se situe au niveau de l'exécution du marché. Les critères d'attribution restent la valeur technique, le prix, le coût de maintenance, le délai de réalisation, etc. Mais, pour être retenues, les entreprises qui soumissionnent doivent consacrer une partie des heures de travail générées par le marché à une action d'insertion. Pour ce faire, le marché peut impliquer entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises de travail temporaire d'insertion et groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification. L'article 30 permet de reconnaître le service de qualification et d'insertion professionnelles dans l'objet même du marché qui peut alors relever d'une procédure allégée, il est plus particulièrement adapté aux ateliers et chantiers d'insertion voire les régies de quartier. Ce sont les deux types de disposition les plus utilisés. L'article 14 est mis en œuvre par 92 % des chargés de mission repérés dans l'étude de l'Alliance Villes Emploi (2007, p. 5-6) et l'article 30 par 36 % d'entre eux. Les deux autres dispositions sont moins utilisées, l'article 15 (4 %) ne cible pas les SIAE mais permet de réserver les marchés à des organisations ciblées comme les entreprises adaptées qui ciblent les personnes handicapées, et les établissements et services d'aide par le travail. 16 % des chargés de mission travaillent sur l'article 53 qui permet de retenir, parmi les critères d'attribution, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté. Or celui-ci permettrait aux entreprises d'insertion de prendre un avantage sur leurs concurrents privés (Loquet, 2007, p. 103). La pertinence de ces différentes dispositions a été mise en évidence par des experts (De Foucauld, 2007), réseaux d'acteurs (CNLRQ, 2007) et organismes publics (Alliance Villes Emploi, 2007) comme en témoigne la multiplication récente des guides et recommandations pour le recours à cet outil.

2. PROBLEMATIQUE

Toutefois, l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics apparaît encore limitée. Les causes ont été identifiées assez rapidement, Loquet (1999) relève le défaut de volontés politiques et-ou d'ingénierie sociale. Si l'on peut escompter que les guides et recommandations viennent en partie pallier le défaut d'ingénierie, l'insuffisance de volonté politique apparaît plus problématique. Cette implication politique limitée peut s'expliquer par une crainte quant aux coûts de mise en œuvre de tels dispositifs mais aussi une méconnaissance des avantages qu'entraînent les clauses sociales. Une méthodologie de valorisation monétaire de l'activité d'insertion par l'économique a été réalisée par M.F. Collignon et B. Ullmo (1983) et a été utilisée dans différentes évaluations d'entreprises d'insertion³, mais souvent de manière simplifiée. Cet outil a été construit avec comme objet principal de montrer aux décideurs publics et plus spécialement au Ministère du budget, les raisons économiques susceptibles d'apporter un soutien à de telles entreprises. Le rapport Alphanéry en 1990 a repris une partie de cette méthode pour permettre la reconnaissance du secteur de l'insertion par l'activité économique. Depuis de nouvelles études d'impacts de l'IAE ont été menées dans différentes régions (Pays de Loire, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur...) avec le soutien du CNIAE. Il s'agit donc à la fois d'analyser l'efficacité des clauses sociales par un bilan des coûts-avantages directs, mais aussi de s'intéresser plus largement à l'impact du dispositif en prenant en compte les effets induits, qu'ils soient voulus ou non, pervers ou bénéfiques. La présente proposition se situe dans la lignée de ces travaux sur l'IAE en s'intéressant plus particulièrement aux clauses sociales, mais elle s'inscrit aussi plus largement dans la perspective des travaux portant sur la reconnaissance de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire (Fraisie et al., 2000 ; Gadrey, 2004). En effet, au-delà de ces bilans coûts-avantages, il convient de comprendre comment localement ces dispositifs se sont mis en place à partir d'une approche sociopolitique mettant en évidence les rapports entre les acteurs politiques, de l'insertion par l'activité économique, du monde technico-administratif, de la sphère entrepreneuriale...

2.1. La reconnaissance sociopolitique des clauses sociales

En choisissant des territoires reconnus comme en pointe dans l'utilisation de ces dispositifs, cette évaluation doit aussi comprendre le processus qui a permis leur reconnaissance sociopolitique au niveau local. Nous nous inscrivons alors dans une perspective d'analyse telle qu'elle a pu être menée plus largement sur la question de la reconnaissance de l'utilité sociale de l'économie sociale et

³. L'entreprise intermédiaire Eurêka (Outrequin et al., 1986, pp. 52-61), l'évaluation de l'entreprise d'insertion l'ATFJ, (Eme et al., 1989), l'entreprise d'insertion Soproses (Gardin, 1991, p. 204 à 214), plus récemment les Régies de quartiers (Bucolo et al., 2003).

solidaire. Selon ces travaux, « l'utilité sociale est une convention sociopolitique en devenir (incertain) qui pourrait s'institutionnaliser dans certaines conditions et participer à de nouvelles régulations. Mais cela dépend de "réseaux d'intéressement" et de confrontations sociales et politiques faisant intervenir des représentations globales d'une société souhaitable et de ses valeurs fondatrices. » (Gadrey, 2004, p. 27). En l'occurrence, dans le cas des clauses sociales, on peut parler d'une utilité sociale reconnue puisque instituée dans le Code des marchés publics et utilisée sur les agglomérations étudiées.

Toutefois, il convient de saisir comment s'est réalisé ce processus de reconnaissance de l'utilité sociale des clauses sociales afin de déterminer ce qui limite actuellement son utilisation sur d'autres territoires et les conditions qui permettraient sa diffusion. En l'occurrence, il s'agit d'appréhender à trois niveaux comment s'est réalisé cette reconnaissance locale des clauses sociales.

- 1) Les parties prenantes des activités à savoir les commanditaires publics, les opérateurs de l'insertion, les entreprises sont approchés afin de récapituler les processus qui ont conduit à l'introduction de clauses sociales.
- 2) Les chercheurs et experts qui produisent de la connaissance légitime tels ou tels effets socialement utiles ont aussi un rôle à approfondir.
- 3) Enfin, il faut voir comment s'est construit le processus de reconnaissance des clauses sociales par les pouvoirs publics locaux et nationaux à travers les objectifs de politiques publiques et le fonctionnement des dispositifs (Bucolo et al., p. 166).

En confrontant les discours, il s'agit de retracer le processus d'institutionnalisation des clauses sociales dans les marchés publics sur les deux territoires retenus.

2.2. Coûts et limites des clauses sociales

La mesure des coûts et avantages liés à l'introduction de clauses sociales s'effectue à quatre niveaux : les donneurs d'ordre publics ; les opérateurs d'insertion en prenant en compte les SIAE mais aussi les entreprises classiques ; les personnes en insertion ; les territoires en s'intéressant aux acteurs sociaux et politiques locaux mais aussi aux entreprises de la branche.

L'analyse des limites de l'introduction du quasi-marché au Royaume-Uni (Enjolras, 1996, p. 156-172) et plus largement le recours à la théorie des *coûts de transaction* initiée par Ronald Coase qui souligne l'importance des coûts liés aux échanges économiques peut permettre d'explorer le surcoût qu'entraîne la mise en oeuvre de clauses sociales entre les co-contractants. Trois catégories de

coûts sont identifiables : coûts de recherche et d'information ; coûts de négociation et de décision ; coûts de surveillance.

Tableau 1 – Coûts de transaction liés à l'introduction de clauses sociales.

Types d'acteurs économiques Coûts de transaction	Acheteurs publics et donneurs d'ordre	Opérateurs de l'insertion et entreprise
1. Coûts de recherche et d'information	Connaissances des acteurs de l'insertion. Coordination inter-service pour la mise en place des appels d'offres.	Veille sur la mise en place d'appel d'offres. Implication dans des dispositifs de concertation ou des instances de représentation.
2. Coûts de négociation et de décision	Connaissances juridique et technique des dispositions du code des marchés publics (sensibilisation, formation...). Recours à une ingénierie de mise en place des clauses. Analyse des réponses à appels d'offre.	Acquisition de compétences quant à la rédaction des réponses à appel d'offre. Négociations avec d'autres acteurs économiques en cas de sous-traitance et co-traitance.
3. Coûts de surveillance et d'exécution	Evaluation et suivi du parcours des personnes en insertion (sélection, accompagnement durant le contrat, résultats d'insertion...). Contentieux, difficultés de réalisation.	Mise en place de dispositif spécifique, de suivi, d'accompagnement et d'évaluation des parcours.

Ainsi pour que les marchés publics intègrent les clauses sociales et que des partenariats entre collectivités locales, entreprises, SIAE, et plus largement les acteurs de l'insertion (Mission locale, Maisons de l'emploi, Centres communaux d'action sociale, Plans locaux d'insertion et d'emploi...) se nouent localement, des guichets uniques doivent être instaurés et "chargés de mission clauses sociales" et facilitateurs recrutés. De la même manière aux niveaux des opérateurs de l'insertion, la réponse à des appels d'offres exige l'introduction de nouvelles compétences au sein des équipes d'encadrement (veille sur le lancement des appels, rédaction des réponses, négociations avec les entreprises en cas de sous-traitance et co-traitance, dispositif spécifique de suivi et d'évaluation des parcours...). Ces coûts doivent alors être mis en perspective avec les autres modalités de financements publics (subventions, conventions) qui ont pu être alloués aux SIAE par le passé.

Les différents coûts supportés les acheteurs publics, mais aussi les offreurs d'insertion et les entreprises classiques du fait de l'introduction de clauses sociales doivent être appréhendés sans pour autant négliger le surcoût lié à l'objet même du marché et aux exigences posées par les clauses sociales. En

effet, l'introduction de clauses sociales peut entraîner des exigences qui ont un **surcoût d'insertion** pris en charge par les acheteurs publics. Ainsi, le recours à l'article 30 peut avoir pour objet d'insertion avec comme support une production économique ; dans ce cas l'on peut se demander dans quelle mesure s'il ne serait pas plus « économique » pour les donneurs d'ordre de faire réaliser cette production sans recourir à des dispositifs d'insertion. Les personnes recrutées connaissant par définition des difficultés d'insertion professionnelle, il faut aussi analyser la qualité des services qu'ils rendent comparée à celle de salariés n'étant pas en insertion.

Cette analyse donne des indications sur les coûts supplémentaires liées à la gestion d'appels d'offres comportant des clauses sociales pour les contractants : donneurs d'ordre public et opérateurs de l'insertion. Il convient aussi d'approcher **les pertes de revenu pour les personnes en insertion** qu'entraîne le retour à l'emploi. La problématique des travailleurs pauvres touche aussi le domaine de l'IAE. Les débats autour du revenu de solidarité active ont largement pointé le déficit de ressources que pouvaient entraîner pour les chômeurs et allocataires au RMI le retour à l'emploi surtout quand celui-ci est à temps partiel.

Enfin, les désavantages de l'utilisation des clauses sociales doivent aussi être analysés à partir de l'impact de leur utilisation sur la branche d'activité. En effet, le recours à des opérateurs d'insertion peut être apprécié comme déloyal vis-à-vis des entreprises du secteur d'activité qui estiment voir des pertes de chiffres d'affaires. On peut poser l'hypothèse que ces tensions varient en fonction des modes de réalisation du marché (co-traitance, sous-traitance, réponse directe d'opérateurs d'insertion...) et de la nature plus ou moins concurrentielles des activités développées. **Les effets de substitution au niveau de la branche** sont toutefois à appréhender car ils peuvent être une des causes des réticences à mettre en place des clauses sociales.

Ces informations sont collectées auprès des donneurs d'ordre, des personnes en insertion, des opérateurs d'insertion et des entreprises, et enfin auprès des différents acteurs territoriaux qui seront précisés dans la partie méthodologique.

2.3. Les avantages et effets induits du recours aux clauses sociales

De la même manière pour les coûts et limites, les avantages des recours aux clauses sociales sont évalués à ces quatre niveaux de parties prenantes.

Tout d'abord, il convient d'apprécier le **retour à l'emploi et les modifications de situation des personnes en insertion** recrutées dans le cadre des marchés publics. D'après l'Alliance ville emploi (2007, p. 6), « sur 49 questionnaires ayant renseigné ces éléments, on note que ces démarches ont permis la réalisation de 2 195 contrats dont 37% sont des CDI ou CDD de plus de six mois

et 15% des contrats de professionnalisation ou contrats d'apprentissage ». Il convient d'approfondir ces premiers résultats et d'apprécier le devenir de ces personnes en insertion voire de le comparer avec les statistiques nationales recueillies annuellement par la Dares tout en tenant compte des profils des personnes. Il faut apprécier de manière qualitative au niveau de l'insertion sociale, de la santé, du logement... les atouts que représentent pour ces publics l'insertion à partir de tels marchés.

Les changements sont aussi appréciés au niveau *des opérateurs de l'insertion, la croissance du chiffre d'affaires* grâce à l'introduction de clauses sociales dans la commande publique est ainsi le premier apport objectivable. Le décloisonnement entre SIAE avec la mise en place de regroupements permettant de mieux prendre en compte leurs préoccupations est aussi à appréhender. De manière plus globale, il convient d'apprécier les effets sur les opérateurs de l'insertion des partenariats noués avec les organismes publics, les acteurs de l'insertion mais aussi les acteurs économiques privés.

L'appréciation des clauses sociales par les donneurs d'ordre public passe bien sûr par l'évaluation de la réalisation même de ces marchés tant dans leur dimension économique que sociale. Du point de vue de l'insertion, cette analyse renvoie à celle du retour à l'emploi et de l'évolution des situations des personnes en insertion en l'abordant toutefois de manière plus large par l'appréciation du contexte local de l'emploi. En termes de réalisation de l'activité économique, on pourra, notamment à partir de l'utilisation de l'article 30, s'intéresser aux activités nouvelles d'utilité collective développées en appréciant leurs impacts (création de nouveaux métiers, réponses à des demandes sociales insatisfaites...). A l'instar de la problématique développée par les Régies de quartier, on pourra se demander si la réalisation d'activité économique à la demande d'acteurs publics locaux par des demandeurs d'emploi issus du territoire ne produit des effets bénéfiques en termes de reconnaissance locale et de respect des travaux réalisés par et pour les habitants.

Au-delà de la réalisation des objectifs directs des clauses sociales sur l'insertion des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, les avantages pour les territoires peuvent être identifiés à différents niveaux. Pour les territoires, on doit s'intéresser aux effets des clauses d'insertion sur les entreprises de la branche. Les marchés se situent le plus souvent sur des secteurs d'activités en tension tels le bâtiment, il convient d'apprécier si les clauses sociales facilitent une meilleure conjonction de l'offre et de la demande par *l'embauche durable par les entreprises de la branche* des personnes recrutées dans le cadre des clauses sociales. Cette analyse doit tenir compte non seulement de la professionnalisation et de la meilleure connaissance des métiers en tension par les demandeurs d'emploi, mais aussi de l'évolution de la nature des emplois proposés et des qualifications exigées. *Au niveau des services d'insertion et*

d'emploi (Plan local d'insertion par l'emploi [PLIE], Centre communal d'action sociale [CCAS], Missions locales...), il faut comprendre si les clauses sociales permettent une meilleure coordination entre eux mais aussi, plus largement, s'ils entraînent des effets bénéfiques (connaissance des attentes réciproques, montage d'autres projets communs, anticipation des besoins des entreprises...) dans leurs rapports avec les milieux économiques locaux.

Au final, cette recherche délivre les résultats suivants :

- grâce à l'analyse de la construction sociopolitique mais aussi technique de l'introduction des clauses sociales dans les marchés, une mise en perspective sur deux sites des points-clés qui favorisent l'utilisation de ce dispositif. Pour cette raison, les sites ont été choisis du fait de leur fort recours aux clauses sociales.
- une évaluation détaillée et autant que possible chiffrée des coûts et avantages, des effets bénéfiques et des effets pervers du recours aux clauses sociales en suivant les grilles présentées dans les tableaux 2 et 3 (de la partie 4. Méthodologie).

La recherche vise à dégager les préconisations éventuelles des différents acteurs impliqués dans ces politiques.

3. ECHANTILLON

Les deux territoires proposés dans le cadre de l'étude sont repérés comme les plus impliqués avec entre 250 000 à 350 000 heures d'insertion créées (Dorival, 2007, p. 105). Ceci nous permettra d'affiner le choix des monographies et de nous appuyer sur des cas d'étude significatifs et bénéficiant de quelques années de recul dans l'application des clauses.

3.1. Nantes

Parmi les territoires cités dans le cahier des charges de l'étude, Nantes nous est apparue comme particulièrement intéressante dans la mesure où :

- Nantes Métropole est particulièrement engagée dans une démarche de développement durable sur son territoire et la volonté de généraliser l'application des clauses sociales dans les marchés publics est l'un des axes majeurs du volet social de son Agenda 21 communautaire.
- Outre les articles 14 et 30, l'Agglomération est la seule qui expérimente pour l'instant l'article 53 c'est-à-dire en intégrant la « performance en matière d'insertion » comme un critère d'attribution

du marché (et en combinant les articles 14 et 53).

- Dialogue entre acheteurs publics et entreprises qui potentiellement peuvent répondre à un marché avant le lancement réel. Pédagogie et meilleure définition de l'offre (ex. Fédération du nettoyage)
- Une des autres particularités de Nantes Métropole est que le chargé de mission clause d'insertion est rattaché à l'Agglomération et non, comme c'est le cas, plus traditionnellement à un Plie ou une Maison de l'Emploi.
- L'agglomération a signé une convention avec les entreprises de travail temporaire (ETT) afin qu'elles puissent également être des offreurs d'insertion dans le cadre des marchés publics avec une clause sociale.

3.2. Valenciennes

A l'instar de nombreuses villes de la Région Nord-Pas de Calais, le territoire du valenciennois est très frappé par le chômage. Très tôt, de nombreuses solutions innovantes sont engagées sur le territoire pour tenter de répondre à cet enjeu de la remise à l'emploi d'une partie importante de la population. C'est dans ce contexte que l'agglomération et la ville de Valenciennes développent de nombreux marchés intégrant les articles 14 et 30 du Code des marchés publics. La mise en œuvre administrative est poussée par l'expression d'une volonté politique forte des élus.

L'idée est de saisir l'opportunité des grands travaux tels le tramway ou les rénovations (grandes et petites) liées à la présence d'une zone retenue par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), pour développer l'emploi, tant sur le plan de l'insertion des demandeurs d'emplois de l'Agglomération que sur le développement et la qualification de leurs compétences.

- Un guichet territorial unique au sein de la maison de l'emploi qui fédère plusieurs maîtres d'ouvrage : ville, agglomérations, département, bailleurs, hôpital, syndicat mixte, Etat. L'application des clauses a permis de créer un partenariat solide entre les SIAE, le Plie et les entreprises du territoire.
- Au total se ne sont pas moins de 300 000 heures d'insertion qui ont été dégagées par l'application des clauses d'insertion dans les marchés passés. Selon la Maison de l'emploi, 40 % des personnes engagées dans un marché comportant une clause sociale sont maintenues dans l'emploi après la période d'exécution de ce marché. Les secteurs d'activité concernés par les marchés et recrutant donc les personnes en insertion sont très diversifiés : bâtiment, espaces verts, routes ...

3.3. La sélection des marchés étudiés

Le choix des deux territoires se base à la fois sur :

- Une recherche de diversité dans les monographies à réaliser même si des comparaisons seront possibles ;
- Une attention particulière accordée à la recherche de territoires où des facilitateurs (ou chargé de clause d'insertion) ont été recrutés afin d'effectuer une comparaison entre l'époque où il n'y en avait pas et la situation actuelle ;
- La diversité des marchés passés et des articles employés.

Les critères pour choisir les marchés à étudier sur ces territoires sont les suivants :

Une diversité dans les modalités d'introduction de clauses sociales, article 14 et article 30 mais aussi article 53 (utilisé sur Nantes) ;

La nature des activités des 4 marchés à étudier est elle aussi diversifiée en veillant à ne pas prendre en compte que des activités liées au secteur du Bâtiment et travaux publics (BTP) ;

La taille des marchés est aussi diversifiée afin d'approcher à la fois de grosses entreprises et des artisans ;

Quant à l'ancienneté des marchés, elle est pour trois des quatre marchés étudiés d'au moins deux et quatre années afin de prendre suffisamment de recul pour l'analyse des résultats mais aussi pour apprécier les évolutions quant à la gestion locale du dispositif.

4. METHODOLOGIE

4.1. Monographies

- Analyse de la genèse des clauses sociales

Cette première partie approfondit l'objet des appels d'offre et clauses sociales retenus, la nature des services rendus, le type de clauses développé, les types de rapports nous entre les entreprises et les SIAE, les personnes en insertion ciblée... Au-delà de cette analyse descriptive, il s'agit de comprendre les logiques qui ont commandé ces choix en partant de l'hypothèse de la reconnaissance des clauses sociales n'est pas la conséquence de l'unique volonté

des acteurs politiques mais résulte d'un processus exprimant tensions et compromis entre différents acteurs : les commanditaires publics au niveau technique et politique, les entreprises et leur regroupement, les SIAE, mais aussi les experts et chercheurs du domaine...

- Coûts et limites du recours aux clauses sociales

Chaque monographie sonne ensuite lieu à une analyse des coûts et limites comme des avantages et effets induits du recours aux clauses sociales. Les informations ont été collectées auprès des différentes parties prenantes pour identifier les coûts, le plus possible chiffrés, de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics. Ce coût est ensuite mis en perspective avec les avantages du recours à de telles dispositions. Ce bilan coûts-avantages s'appuie, dans la mesure du possible sur des indications chiffrées qui pourront toutefois être parfois approximatives.

Les quatre monographies approfondies suite à la restitution du rapport intermédiaire auprès du comité de pilotage et des acteurs des sites, a permis d'entreprendre une démarche comparative entre les sites et les marchés étudiés. Pour réaliser ces monographies, des entretiens semi directifs ont été réalisés selon les modalités présentées dans la partie suivante. Il a également été procédé à une analyse des documents gris (diagnostic de territoires, rédactions des clauses sociales et appels d'offres, suivi et évaluations du parcours des personnes en insertion, derniers comptes de résultats et rapports d'activités des SIAE impliquées...) pour approfondir à la fois le contexte économique dans lequel se situe le marché et son impact en termes de coûts et avantages.

4.2. Entretiens, recueil de données

Cinq types d'acteurs parties prenantes des marchés publics auprès desquels il convient d'apprécier la mise en œuvre du dispositif ont pu être identifiés. Il s'agit : 1) des acheteurs publics et des donneurs d'ordre ; 2) des bénéficiaires des clauses ; 3) des structures d'insertion par l'économie ; 4) des entreprises ; 5) des territoires. Il convient de préciser ces différentes catégories et leur méthode d'approche. Les grilles d'entretiens sont disponibles en annexe du présent rapport avec la liste des personnes rencontrées.

**PARTIE I – DEUX TERRITOIRES PIONNIERS DANS
L'INTRODUCTION DES CLAUSES D'INSERTION**

1. ORGANISATION DU TERRITOIRE NANTAIS EN MATIERE DE CLAUSE SOCIALE

1. La clause sociale sur le territoire de Nantes Métropole

Nantes Métropole regroupe actuellement 24 communes représentant 580.000 habitants, sur une superficie totale d'environ 52 00 hectares.

Extraits du bilan global de la clause sociale:

- 784 personnes ont bénéficié d'un contrat de travail depuis 2004, et **57% d'entre elles ont eu accès à l'emploi durable ou à un contrat de professionnalisation** par la suite.
- Plus de 643 000 heures de travail dédiées à l'insertion.
- 184 entreprises ayant honoré une clause d'insertion dans un marché public.
- 1 350 000 € de marchés passés en article 30, soit une moyenne de 84 000 € par marché d'insertion.

Nantes Métropole est le principal pourvoyeur d'heures d'insertion, à hauteur de 47% du volume global.

Extraits du bilan 2008 de la clause sociale :

- 207 000 heures d'insertion signées (soit le nombre d'heures levées), représentant 113 Equivalent temps plein (ETP), sur 101 opérations. (soit une moyenne de 2050 heures d'insertion par opération)
- 92 000 heures d'insertion réalisées.

Nombre d'heures levées					
	2007	Poids de chaque secteur activité	2008	Poids de chaque secteur activité	% Evolution 2007-2008
Travaux Publics	65 929	60%	72 290	35%	10%
Bâtiment	21 203	19%	82 402	40%	289%
Propreté	5 295	5%	4 270	2%	-19%
Espaces Verts	6 064	6%	8 655	4%	43%
Environnement	9 906	9%	38 651	19%	290%
Autres	1 610	1%	1 500	1%	-7%
	110 007		207 768		

Source : Extrait du bilan 2008 réalisé par l'AMO insertion de Nantes Métropole

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics sont les deux poids lourds de la clause sociale :

	Nombre d'entreprises	
	2007	2008
Travaux Publics	35	35
Bâtiment	25	54
Propreté	10	11
Espaces Verts	6	7
Environnement	5	8
Autres	2	3
	83	118

Source : Extrait du bilan 2008 réalisé par l'AMO insertion de Nantes Métropole

Profil du public :

- Une distorsion homme / femme : 79 % d'hommes concernés par le dispositif.
- Un public jeune : 48 % sont des personnes de moins de 26 ans
- 80 % de personnes de niveau de qualification VI et V

Les principaux bénéficiaires du dispositif sont les jeunes hommes de moins de 26 ans et peu qualifiés. Les personnes recevant le RMI et en situation de demandeurs d'emploi représentent respectivement 21% et 24% des publics.

2. Création d'une cellule d'ingénierie en matière de clause sociale au sein de Nantes Métropole

La décision d'introduire des objectifs d'insertion sociale et professionnelle dans la commande publique de Nantes Métropole est prise par délibération du Conseil Communautaire en 2004.

Dès 2005, Nantes Métropole crée **une cellule interne d'Assistance à Maîtrise d'œuvre Insertion (AMO)** en charge de gérer la mise en œuvre et le suivi des clauses sociales dans les marchés publics de Nantes Métropole.

La cellule AMO est **l'interface entre donneurs d'ordre, acteurs économiques, acteurs de l'insertion**. Elle va jouer un rôle essentiel de promotion, animation et évaluation des clauses sociales dans les marchés

publics. Pour asseoir sa légitimité la cellule AMO se dote d'une organisation spécifique.

La cellule AMO dépend de la Direction Economique de Nantes Métropole.

C'est d'abord la mise en place d'un **pilotage de la cellule AMO élargi à des partenaires** stratégiques du territoire. Le pilotage réunit à la fois les élus de Nantes Métropole, les principales fédérations professionnelles concernées par les clauses d'insertion (Fédération des professionnels de la propreté, du BTP, des espaces verts et de la gestion de déchets), le service public de l'emploi.

Ce sont aussi **des moyens humains conséquents** : Un poste de permanent est créé pour l'animation et le développement du dispositif. Aujourd'hui la cellule AMO est composée de 5 personnes à temps plein :

- Un responsable en charge de l'animation et du développement du dispositif
- Une personne en charge du suivi en entreprises (Suivi d'environ 70 chantiers par an)
- Une personne en charge de la base de données
- Une personne en charge de la mise en œuvre de l'article 30
- Un secrétariat administratif.

A titre indicatif, 157 opérations sont suivies en 2008

En parallèle, la cellule AMO dispose d'un droit de tirage de l'ordre d'une journée par mois auprès du service juridique Nantes Métropole. Il s'agit de sécuriser les exigences en matière d'insertion inscrites dans les cahiers des charges.

Très tôt, il est également fait le choix d'investir dans un outil informatique pour collecter et capitaliser les informations : **une base de données spécifique** est développée par un prestataire spécialisé et utilisée par la cellule AMO. Cet outil va permettre à la cellule AMO de disposer d'une capacité de suivi et d'évaluation importante. En effet, la saisie des informations dans la base de données, permet à la cellule AMO de produire des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des clauses sociales sur le territoire : Un suivi des résultats en matière d'insertion est produit pour chaque Direction de services de Nantes Métropole, pour chaque entreprise, pour chaque SIAE. Ce suivi permet de prouver les résultats, de convaincre les élus, d'orienter le dispositif d'année en année.

La cellule AMO est financée intégralement par Nantes Métropole. Sur d'autres territoires, les collectivités locales font le choix de cofinancer le dispositif au sein d'un PLIE, d'une Maison de l'emploi, ou d'un autre acteur légitime sur le sujet).

L'AMO s'adresse aujourd'hui à **une vingtaine de grands donneurs d'ordre**, dont les principaux sont les différents services de Nantes Métropole, les 6 principales communes de l'agglomération (dont la Ville de Nantes), des bailleurs sociaux, des Sociétés d'économie mixte (SEM) du territoire et à certains grand donneurs d'ordre privés comme le Réseau ferré de France (RFF) et la Société nationale des chemins de fer (SNCF).

Le Conseil Général à sa propre ingénierie en matière de clauses sociales dans les marchés publics.

3. Le choix de la qualité en matière d'insertion : Systématiser l'article 14 + 53

En partenariat avec la Ville de Nantes, la cellule AMO décide d'introduire dans ses marchés publics un critère de qualité en matière d'insertion socioprofessionnelle. Elle s'appuie pour ce faire sur l'article 53 du code des marchés publics.

L'enjeu pour Nantes Métropole est alors de définir des critères qui permettront de juger de la qualité de l'offre en matière d'insertion dans le cadre des marchés publics. L'introduction de ces critères est en premier lieu expérimentée sur les marchés de nettoyage et discutée avec la fédération des entreprises de nettoyage de la Région Ouest et l'Union régionale des entreprises d'insertion (UREI).

Ce travail abouti à la définition de quatre critères qualitatifs qui entrent pour 15% dans la pondération des critères d'attribution du marché :

- Les moyens mis en place en termes de tutorat dans l'entreprise
- Le niveau qualification attendu à la sortie
- Les moyens en termes d'accompagnement social
- Le volume supplémentaire d'heures d'insertion sur lequel l'entreprise peut s'engager.

Outre les volumes d'heures d'insertion important déclenchées par la commande publique, ce choix permet d'inciter les entreprises à s'engager sur des aspects qualitatifs de l'insertion.

Le recours à ces critères qualitatifs a été systématisé dans la rédaction de clauses sociales proposées par l'AMO.

4. L'animation du dispositif

4.1. Un rôle de prospection

La première mission de l'AMO a été de **mobiliser les donneurs d'ordre** : Suite à l'affirmation de la volonté politique de l'élu en charge du développement économique, l'AMO va démarrer un travail de prospection avec l'ensemble des services de Nantes Métropole concernées par les clauses d'insertion. Ce travail oblige la cellule AMO à faire preuve de pédagogie auprès des services, et surtout d'étudier chaque marché au cas par cas afin de définir les missions réalisables par des personnels en parcours d'insertion et un pourcentage adéquat de volume d'heures. (En fonction de la technicité du marché, des risques, du type de matériaux, etc..).

Des réunions de travail sont organisées entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la cellule AMO. Il s'agit de comprendre les contraintes, les résistances, des différentes parties prenantes du marché (Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, entreprises).

Par ce biais, la cellule AMO se dote d'une part d'une grande visibilité sur les marchés publics passés par Nantes Métropole et capitalise un véritable savoir faire d'analyse de ces marchés au regard de leur potentiel d'insertion socioprofessionnelle. Dorénavant, chaque marché public est envoyé systématiquement à l'AMO pour étude avant qu'il ne soit publié. Pour les marchés de BTP, si la maîtrise d'œuvre n'accepte pas les propositions de l'AMO, elle doit le justifier.

4.2. Un rôle d'accompagnateur

De la décision d'attribution des marchés publics : La cellule AMO apporte son expertise pour l'analyse de la qualité des réponses en matière d'insertion socioprofessionnelle. Elle définit dans un premier temps si la réponse est conforme ou non en matière d'insertion. (Si la réponse n'est pas conforme, elle est exclue de l'analyse). Deuxièmement elle produit une analyse du critère d'insertion utilisée lors de la commission d'appels d'offres.

Des entreprises candidates aux marchés publics : Elle est l'interlocuteur des entreprises pour répondre à leurs questions et interrogations, identifiée dans l'appel d'offres.

Lors du démarrage du marché, l'AMO est présente à la réunion de lancement avec le donneur d'ordre et l'entreprise pour rappeler les obligations de

l'entreprise et le fonctionnement du dispositif de suivi et d'évaluation. Une réunion de chantier a lieu en moyenne tous les trimestres, une fiche de suivi en matière d'insertion est transmise tous les mois à l'AMO.

4.3. Un rôle de coordinateur de l'offre d'insertion

L'AMO s'appuie d'une part sur la **Maison de l'Emploi** pour réaliser la sélection et proposition des candidats aux entreprises.

D'autre part sur les **SIAE du territoire**, à savoir essentiellement une ETTI, le GEIQ Propreté et le GEIQ BTP.

Répartition des heures par opérateur d'insertion – Bilan 2008 AMO Nantes Métropole

OPERATEURS	Nombre d'heures d'insertion réalisées			
	Année 2007	%	Année 2008	%
INSERIM	42 348	46%	37 088	37%
GEIQ BTP	10 217	11%	13 767	14%
GEIQ PROPRETE	2 189	2%	3 237	3%
ENTREPRISES D'INSERTION	2 810	3%	9 288	9%
ASSOC. INTERMEDIAIRES	622	1%	377	0%
ETT (avec cahier des charges AMO)	5 355	6%	4 252	4%
INTERNE ENTREPRISES	29 036	31%	30 968	31%
AUTRES	151	0%	793	1%
Total	92 728		99 770	

Source : Extrait du bilan 2008 réalisé par l'AMO insertion de Nantes Métropole

Le tableau ci-dessus indique que les entreprises titulaires de marchés avec clauses sociales ont honoré celle-ci en majorité en ayant recours à l'entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) Inserim (respectivement 46% en 2007, et 37 % en 2008)

Au total, c'est 69 % du public qui a bénéficié de contrats dans le cadre d'un accompagnement avec les opérateurs d'insertion. (SIAE).

Et pour 31% du public, il s'agit de recrutement interne au sein des entreprises titulaires.

Par ailleurs, l'AMO organise des réunions trimestrielles avec les parties prenantes de la clause sociale afin de faire un bilan régulier de la réalisation des heures d'insertion, d'anticiper sur les futurs nouveaux marchés, de procéder aux ajustements du dispositif.

Le cas des ETT : une spécificité nantaise

Suite à la loi de cohésion sociale, certaines ETT du territoire revendiquent leur rôle d'acteur de l'insertion, et leur droit à être également reconnues comme offreurs d'insertion dans le cadre des clauses sociales.

Cette revendication ne va sans poser problèmes, tant du côté légal du code des marchés publics, que du côté des entreprises d'insertion qui craignent pour leur devenir. D'un point de vue légal des marchés publics, le service juridique de Nantes Métropole conclut que celle-ci ne peut pas s'opposer à ce que les ETT puissent être opérateur d'insertion. D'un autre côté, la pression est forte du côté des SIAE qui craignent des démarches offensives des ETT pour gagner des parts de marchés.

Nantes Métropole décide de ne pas s'opposer à l'accès des ETT aux clauses sociales mais de poser ses conditions et d'encadrer leur place dans le dispositif. Pour l'essentiel, il est posé que les ETT devront recruter des candidats issus des missions locales afin de favoriser l'emploi des jeunes et répondre à des conditions de formation et d'encadrement des candidats. La cellule AMO contrôle le respect de ce cahier des charges.

Par ailleurs, bien que les ETT soient performantes en matière de mise à disposition de personnel, elles n'ont pas forcément les moyens ou les compétences pour gérer les problèmes sociaux (logement, mobilité...), indispensables à l'accompagnement dans l'emploi. Aujourd'hui les ETT représentent moins de 10% des heures réalisées dans le cadre de la clause sociale. La crainte qu'elles ne deviennent prépondérantes ne s'est donc pas réalisée.

Développer le recours à l'article 30

Si le dispositif concernant l'article 14 + 53 est bien structuré, ce n'est pas le cas de l'utilisation de l'article 30. La cellule AMO est en train de mener un travail visant d'une part à identifier des supports d'activités mobilisables pour l'article 30 au sein des services de Nantes Métropole. D'autre part, l'AMO travaille avec les associations locales, portant des Ateliers et Chantiers d'insertion, afin de définir et d'organiser les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'article 30.

Ce travail n'est pas simple des deux côtés. L'AMO devant faire face à beaucoup de confusion de la part des directeurs de services sur la distinction entre l'objet du marché et le support d'activité. L'AMO se heurte également à une méfiance des associations concernant les objectifs de traçabilité des publics et des parcours d'insertion.

Pour autant, Nantes Métropole est convaincu de la nécessité de développer le recours à l'article 30 afin de mobiliser des heures d'insertion en faveur de publics trop éloignés de l'emploi pour bénéficier du dispositif autour de l'article 14+53.

Conclusion

Un dispositif d'ingénierie bien structuré autour de la mise en œuvre de la clause sociale, avec deux forces principales : le choix du critère de qualité via l'article 14+53, et l'organisation d'une concertation permanente avec les parties prenantes de la clause. Ceci avec des moyens conséquents, représentant 5 personnes à temps plein.

Nantes Métropole a fait le choix d'une organisation en interne, qui de ce fait ne permet pas d'intégrer dans le dispositif les clauses sociales d'autres collectivités locales comme le Département ou la Région. La cellule d'ingénierie s'appuie sur la Maison de l'emploi en tant qu'outil territorial opérationnel pour apporter des solutions aux entreprises en termes de recrutement ou de mise à disposition.

Une réflexion en cours autour des modalités de suivi et d'évaluation de l'article 30 afin de poser les bases nécessaires à son développement.

2. ORGANISATION DE LA CLAUSE D'INSERTION DANS LE VALENCIENNOIS

L'introduction des clauses sociales dans les marchés publics sur le Valenciennois s'est fait à l'occasion des grands travaux engagés notamment avec la réalisation de la première ligne du tramway et la réhabilitation du centre hospitalier. Ce démarrage avec l'utilisation de l'article 14 dans ces marchés s'est réalisé sur des volumes d'heures importants. En prolongement, l'article 30 a pu être utilisé mais dans une bien moindre mesure. Que ce soit pour l'article 14 ou pour l'article 30, le facilitateur à travers la chargée de mission de clause d'insertion recrutée par le PLIE dans le cadre du partenariat noué au sein de l'antenne emploi formation grands travaux de Valenciennes puis au sein de la Maison de l'emploi Valenciennes Métropole créée en 2007 va jouer un rôle central.

1. L'antenne emploi formation grands travaux de Valenciennes

L'**Antenne Emploi Formation Grands Travaux** située à Valenciennes ouvre ses portes le 6 novembre 2003 et signe le début d'une politique volontariste en matière d'insertion pour les 23 partenaires associés à ce projet.

Ce projet est l'expression de la volonté politique des acteurs du territoire de permettre à des personnes qualifiées et non-qualifiées d'accéder à l'emploi à travers la mise en place de grands travaux à venir, notamment le Tramway l'ANRU, l'Hôpital High-tech, sur la Ville et l'Agglomération. « Les réflexions et échanges sur l'introduction de clause sociale ont émergé en 2001-2002 principalement au niveau politique ; le niveau technique était uniquement chargé de la mise en œuvre ; le partenariat est devenu plus concret en 2002 » (VT01).

Les financeurs, liés par une **Convention financière et de partenariat**, sont **d'origines diverses, dont** les plus importantes sont : le Fonds social européen (FSE), l'Etat, la Région Nord Pas-de-Calais, le Conseil Général, les deux Communautés d'Agglomération : la Porte du Hainaut et Valenciennes métropole, la Ville de Valenciennes, le Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de Valenciennes (SITURV), l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), la Chambre de Commerce et de l'Industrie du valenciennois, le Centre hospitalier de Valenciennes...

Le **Bassin d'emploi** concerné par le dispositif **correspond** au périmètre des deux Communautés d'Agglomération et de la Communauté des Communes Rurales de la Vallée de la Scarpe (CCRVS).

L'Antenne Grands Travaux est divisée en **trois pôles d'activité** :

1. Le pôle Evaluation et recrutement piloté par l'ANPE
2. Le pôle Animation et Développement piloté par le PLIE de Valenciennes
3. Le pôle Ingénierie Formation piloté par l'AFPA.

7 personnes sont employées par l'antenne avec des fonctions ciblées : 2 conseillers (mis à disposition par l'ANPE), 1 technicien PLIE, 1 Ingénieur en formation, 1 chargée de mission PLIE, 1 assistante de direction et 1 secrétaire.

L'antenne Grands Travaux fonctionne comme une cellule de recrutement⁴ BTP liée aux grands travaux.

Le pôle évaluation recrutement :

- recensement des candidatures sur la base d'un **dossier de candidature**, (expériences BTP, formation, orientation, ...)
- enregistrement sur un **logiciel** ;
- évaluation des candidatures à partir du profil :
 - projet validé en BTP positionnement sur un poste en recherche active d'emploi,
 - projet qui n'était pas validé ayant besoin d'une formation de complément avec formation orientation sur les organismes de formation (par le pôle formation), pré-qualification ou formation qualifiante ;
 - sans projet orientation vers des « Ateliers projet » financé par l'ANPE pour définir son projet et avoir une meilleure connaissance des métiers du BTP.

Le pôle formation :

- recensement des places disponibles en relation avec les marchés publics à venir mais également par rapport aux besoins des entreprises BTP ;
- préparation en amont du public pour qu'il soit prêt au moment de l'ouverture du marché.

⁴ Sur environ cinq mille candidatures jusqu'en 2007 au moins 2200 à 2300 ont été directement suivies dans le cadre de l'Antenne et orientées sur les clauses sociales.

Le pôle animation et développement :

- repérage des marchés et des lots pouvant faire l'objet d'une clause auprès des maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre et accompagnement pour la rédaction du marché ;
- promotion de la clause d'insertion et accompagnement de sa mise en œuvre auprès des entreprises ;
- lien avec le pôle recrutement et le pôle formation pour identifier les postes et les compétences requises pour les marchés avec Clause.

Le pôle Animation et Développement a un rôle central dans la mise en œuvre des Clauses sociales de l'insertion, il vise à la mise en cohérence des différents acteurs publics et privés et coordonne le travail au sein de l'Antenne Grands travaux.

Le financement du poste de **Chargé de mission du PLIE** pour la gestion de ce projet a été assuré par la Région sur un projet ayant une vocation multi partenariale. Ce poste étant affecté directement à la mise en œuvre des Clauses sociales, les compétences mobilisées sont multiples et pas complètement identifiées au moment du lancement du projet de l'Antenne Grands Travaux⁵. De ce fait, un **Consultant juriste** est également mandaté pour accompagner pendant 2 ans la chargée de mission qui sera recrutée en octobre 2003.

En amont du lancement des grands projets un **travail de connaissance du terrain** a dû être effectué afin de repérer l'ensemble des acteurs (partenaires publics, SIAE, prescripteurs) et de les mettre en relation.

En février 2004 des **Journées d'information collective** à destination des partenaires et des structures accompagnant les publics en insertion, sont organisées afin de les informer de la mise en place de l'Antenne et des Clauses sociales d'insertion.

Un **travail de prospection et de démarchage** a été mené auprès des maîtres d'ouvrage pour présenter le dispositif et les inciter à l'inclusion des clauses dans leurs appels d'offre.

Un **rôle d'interlocuteur et accompagnateur** pour les entreprises a été assumé tout au long du déroulement des grands travaux avec également des réunions d'information sur la mise en place des clauses sociales d'insertion et sur les modalités de réponse aux appels d'offre.

⁵ En 2003, l'Antenne Grands Travaux est un dispositif précurseur en France en matière de Clauses sociales d'insertion.

En définitive, l'Antenne Grands Travaux s'est positionnée comme étant un **interlocuteur unique entre les 4 acteurs principaux du dispositif** qui sont : les maîtres d'ouvrage, les prescripteurs (ANPE, PLIE, Mission Locale, ...), les entreprises et les structures d'insertion par l'économique.

En ce qui concerne les personnes en insertion, **les critères des personnes éligibles** à la Clause d'insertion appliqués par l'Antenne, sont les suivants :

1. Demandeur d'emploi de longue durée (DELD)
2. Allocataire RMI
3. Travailleur handicapé
4. Bénéficiaire des minima sociaux
5. Personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur avis motivé du réseau (ANPE, Mission Locale, Cap emploi) dont sous-main de justice
6. Jeunes de Niveau infra 5 (inférieur au CAP/BEP)
7. Jeunes de niveau 5 sur avis motivé de la Mission Locale
8. Personnes issues du dispositif IAE (AI, ETTI, EI)
9. Personnes issues des GEIQ
10. Personnes issues des PLIE

2. Bilan quantitatif dans Valenciennes Métropole

En moyenne, par mois on estime que le nombre de personnes recrutées sur les clauses est d'une centaine. Un bilan chiffré global de la mise en œuvre des clauses d'insertion (article 14) a été réalisé d'avril 2004 au 31 décembre 2007 (Maison de l'emploi de Valenciennes Métropole, 2009, p. 10). Les caractéristiques des personnes recrutées dans ce cadre sont les suivantes :

- la quasi-totalité sont des hommes : 397 sur 417 personnes, la nature des chantiers (bâtiment et travaux publics, voirie et réseaux divers [VRD]...) explique cette prédominance masculine ;
- 109 (26 %) ont moins de 26 ans, 265 (64 %) entre 27 et 45 ans, 43 (10 %) plus de 45 ans ; c'est un public beaucoup plus jeune que celui recruté dans l'article 30 étudié ;

- 173 (41,5 %) étaient au RMI, 102 (24,5 %) demandeurs d'emplois de longue durée, 45 (11%) jeunes avec un niveau de formation infra V, 31 (7,5 %) jeunes avec un niveau de formation V, 28 (7 %) personnes rencontrant des difficultés, les autres étaient des personnes issues de l'IAE (14), des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (13), des travailleurs handicapés (11).

Les contrats de travail utilisés ont les caractéristiques suivantes :

- 119 mis à disposition par l'ETTI moins de 6 mois ;
- 65 mis à disposition par l'ETTI plus de 6 mois ;
- 65 contrats de professionnalisation de 12 mois ;
- 65 contrats à durée indéterminée ;
- 49 mis à disposition par l'AI ;
- 17 en contrats à durée indéterminée d'insertion de plus de 6 mois ;
- 16 mis à disposition par l'AI puis l'ETTI moins de 6 mois ;
- 15 mis à disposition par l'AI puis l'ETTI plus de 6 mois ;
- 15 contrats à durée de chantier de plus de 1 an ;
- 7 contrats à durée déterminée de plus de 12 mois ;
- 6 contrats à durée déterminée de 6 mois ;
- 4 contrats à durée de chantier de plus de 6 mois ;
- 3 contrats à durée déterminée de 4 mois ;
- 1 contrat à durée déterminée de 5 mois.

Au final, 253 de ces contrats, soit 60,5 %, ont été conclus pour des périodes supérieures à 6 mois.

Entre le 1^{er} avril 2004 et décembre 2007, le total des heures réalisées atteint 414 817 dont :

- 152 091 embauches directes (36,6 %) ;
- 128 493 mise à disposition par l'ETTI (31 %) ;
- 115 189 mise à disposition par le GEIQ (27,8 %) ;

- 13 859 mise à disposition par l'AI (3,3%) ;
- 5 184 sous-traitance EI (1,25 %).

La proportion d'embauches directes est plus importante que sur Nantes et le recours aux structures d'insertion plus diversifié même si celles-ci apparaissent dans des ordres d'importance semblable.

L'utilisation de l'article 30 est quant à elle plus faible et ne fait pas l'objet de statistiques globales sur le territoire.

3. Le rôle du chargé de mission « clause insertion »

A la différence du territoire nantais, les fonctions de facilitateur sont concentrées sur personne recrutée maintenant par la Maison de l'emploi. Les principales missions formulées dans sa fiche de poste ont été formalisées ainsi.

- Promouvoir et développer la clause d'insertion dans les marchés publics, en lien avec les maîtres d'ouvrage ;
- Accompagner les maîtres d'ouvrage dans la prise en compte des clauses d'insertion : contribution à la rédaction des appels d'offres, identification des marchés pouvant intégrer des clauses, négocier, qualifier et quantifier les heures d'insertion à réaliser par les entreprises, réalisation de bilans d'activités,
- Assister les entreprises attributaires des marchés pour la concrétisation de leurs engagements : Aide au choix des modalités de mise en œuvre des actions d'insertion ; Elaboration et proposition d'une offre de services d'insertion ; Repérage et mobilisation des publics en lien avec les SIAE et les structures sources et d'accueil du Valenciennois (PLIE, CCAS, ANPE, Mission Locale...) ; Mobilisation des outils et services nécessaires facilitant la proposition et l'embauche de candidats : montage des actions de formation préalable à l'embauche, mobilisation et coordination de l'offre de service du territoire, mobilisation des actions de droit commun... Suivi permanent de l'exécution des engagements ; Suivi global des salariés sur les chantiers en lien ou non avec les SIAE.
- Animer le partenariat des SIAE pour construire et proposer une offre d'insertion aux entreprises adjudicatrices des marchés ;
- Organisation et participation aux recrutements avec l'entreprise mandataire, co-traitante et sous-traitante ;
- Promouvoir et mettre en œuvre cette clause d'insertion à d'autres types de marchés publics ;

- Actualiser le planning prévisionnel des grands travaux du Valenciennois par Maîtrise d'ouvrage ;
- Participer aux actions et manifestations de la Maison de l'Emploi.

On peut estimer le coût salarial chargé d'un tel poste à 45 000 euros auxquels on peut ajouter les charges de structures d'environ 11 000 euros et des charges spécifiques annuelles d'environ 10 000 (études, guides...) soit au total environ 66 000 euros à mettre en perspective avec les 400 000 heures d'insertion réalisées entre 2004 et 2007.

Conclusion

L'article 14 a été principalement mis en œuvre sur le Valenciennois avec l'impulsion donnée par les grands travaux, poursuivie par une extension à de multiples maîtres d'ouvrage et renforcée dans le cadre des rénovations urbaines. L'utilisation de l'article 30 est quant à elle beaucoup plus limitée avec à l'heure actuelle une seule structure d'insertion par l'activité économique réussissant à obtenir ce type de marché. Le rôle de la chargée de mission « clause d'insertion » et la dynamique mise en œuvre à partir de la réalisation d'un guide pratique sur les marchés publics et l'IAE sont des éléments qui devraient permettre de renforcer l'expertise des acteurs quant à ce dispositif ainsi que leur interconnaissance.

PARTIE II. ANALYSE DE DEUX MARCHES AVEC L'ARTICLE 14

1. LE MARCHE DE PROPETE MARCHE DU CHATEAU DES DUCS DE BRETAGNE (ARTICLE 14+53)

1. Présentation et déroulement du marché

1.1. Construction du marché de propreté

1. Le maître d'ouvrage

La Société d'économie mixte (SEM) Nantes Patrimoine est créée en 2005 avec pour objectif de gérer des équipements culturels à vocation touristique. Sa première mission, sous forme de Délégation de Service Public, est de gérer l'équipement culturel du Château des Ducs de Bretagne. (300 000 visiteurs par an)

La SEM est organisée en cinq directions qui se répartissent les tâches de gestion. C'est la direction des moyens généraux qui en charge de gérer les prestations de maintenance et d'exploitation du site (chauffage, nettoyage, etc.).

La SEM Nantes Patrimoine connaît une situation particulière, puisqu'elle est de création très récente au moment du lancement de l'appel d'offres. Tout est à faire en termes d'organisation interne, d'activités et de recours à des prestataires extérieurs. La SEM passe de 4 à 120 salariés en 2 ans. Elle passe également un nombre très important de marchés avec des prestataires plus ou moins spécialisés pour l'exploitation du site. (éclairage, protection incendie, climatisation, chauffage, sécurité). 14 marchés sont passés en six mois. C'est donc une période de très forte croissance que connaît la SEM Nantes Patrimoine à ce moment.

Le directeur du service Moyens Généraux a déjà une expérience des clauses d'insertion dans les marchés publics au sein d'une collectivité locale. Il y est sensibilisé et favorable. À son arrivée à la direction de la SEM, il se rapproche spontanément de la cellule AMO de Nantes Métropole.

2. L'objet du marché

Conjointement entre la SEM et l'AMO insertion, le premier travail consiste à repérer les marchés potentiels : seuls les marchés de nettoyage sont considérés comme un support adapté et facilement mobilisable. Les autres marchés de la SEM concernent surtout des prestations à forte valeur ajoutée.

L'objet du marché retenu concerne l'exécution de « **prestations relatives à l'hygiène et la propreté des locaux, de la vitrerie, et des abords extérieurs du Château des Ducs de Bretagne.** »

Le règlement de consultation comporte une clause sociale qui demande aux prestataires de faire des « propositions en matière d'accueil, d'accompagnement et d'intégration durable de personnes éloignées de l'emploi. ».

Dans un deuxième temps, il s'agissait de définir la clause d'insertion.

Au départ la SEM ne souhaite pas imposer un nombre d'heures prédéfinis au titulaire du marché et préfère laisser l'entreprise définir elle-même le nombre d'heures d'insertion mobilisables. En revanche, ayant une expérience en matière d'insertion, les critères qualitatifs sont très importants aux yeux de la SEM.

(NB : A ce moment le dispositif de l'AMO insertion est encore en structuration. Dorénavant, un nombre d'heures minimum est défini pour chaque marché.)

3. L'analyse des offres

Les critères de jugement des offres sont définis ainsi :

- 20% pour le volet emploi et insertion
- 40% pour la valeur technique
- 40 pour la valeur financière.

Concernant le volet Emploi Insertion, les propositions doivent comporter les informations suivantes :

- Nombre d'équivalent temps plein de personnel en insertion à employer (critère de jugement des offres)
- Domaine d'intervention des prestations réalisées par ces personnes. (critère de jugement des offres)
- Types de populations prises en charge et dispositifs conventionnés concernés
- Nature du projet d'insertion
- Moyens humains mis en œuvre par le candidat pour accompagner les personnes en insertion complémentirement au personnel d'encadrement (en interne ou en externe) et modalités d'accompagnement (critère de jugement des offres).

Les modalités de suivi du volet emploi et insertion sont précisées dans le cahier des clauses administratives : Une réunion semestrielle est organisée par le titulaire afin de présenter le bilan de la démarche d'insertion. Cette réunion a

pour objet de dresser un bilan écrit et oral de la démarche d'insertion. Le bilan est établi de manière globale mais aussi individuellement.

Le lancement de l'appel d'offres a lieu en juin 2005. Il est conclu pour deux ans, renouvelable un an.

C'est l'AMO qui produira l'analyse des réponses au marché sur la partie insertion. Le directeur de moyens généraux n'étant pas en capacité de juger de la qualité des réponses.

De la même manière c'est l'AMO qui mettra en place les modalités de suivi de la démarche d'insertion. De nouveau le directeur des moyens généraux n'a pas l'expérience de ces démarches et laisse l'AMO gérer cette partie. Il n'aurait ni les moyens ni les compétences pour vérifier la démarche d'insertion. Il se repose donc entièrement sur l'AMO qui produit les résultats qualitatifs et chiffrés.

4. Attribution du marché

Trois entreprises sont candidates, et toutes ont formulé une offre en matière d'insertion socioprofessionnelle intégrant un volet tutorat, formation et accompagnement socioprofessionnel.

Cela se traduit par la définition d'un pourcentage d'heures en insertion, représentant au moins un ETP, (1650 heures), soit entre 15 et 30% des heures de production. Le recours au GEIQ Propreté pour le remplacement des congés annuels est présent dans chacune des propositions. Toutes prévoient également un accompagnement spécifique des personnes en insertion par le chef de chantier.

C'est l'entreprise ONET qui est attributaire du marché. Celle-ci s'engage sur une proposition de recours à du personnel d'insertion à hauteur de deux ETP, soit environ 3600 heures d'insertion. (30% des heures de production)

Le démarrage du marché a lieu en février 2007 et prend fin en janvier 2009. Le marché ayant été renouvelé une fois pour un an.

1.2. Le déroulement du marché

Au départ, les objectifs d'insertion semblent difficiles à mettre en cohérence avec le site du Château : c'est un site prestigieux et recevant du public.

Pourtant quand ONET répond au marché de la SEM Nantes Patrimoine, le choix est fait de proposer un volume important de nombre d'heures d'insertion (30%, soit deux ETP). Il s'agit pour ONET d'un nouveau marché avec des embauches à la clé. Il est donc possible de fixer des objectifs élevés en matière d'insertion. En effet, les marchés de nettoyage ont une particularité qui peut parfois freiner

la démarche d'insertion. Les entreprises attributaires de marché de nettoyage ont l'obligation de reprendre les personnels existants. Ceci peut être problématique dans une logique d'insertion car il n'y a pas de créations d'emplois nettes. Les entreprises ne peuvent avoir recours à des heures d'insertion qu'en cas de départ ou transfert d'un salarié existant, ou lors des remplacements de congés.

Dans le cas du marché du Château des Ducs, l'entreprise titulaire doit donc embaucher de nouveaux personnels pour réaliser sa prestation.

Par ailleurs, ONET souhaite maximiser le travail en journée pour les personnes recrutées en parcours d'insertion. Le choix est fait de faire l'ensemble des intérieurs avant 9 heures, puis de faire les extérieurs en journée pendant la présence de public. Ce choix a pour conséquence d'ouvrir moins de plages d'horaires que si l'ensemble des prestations de nettoyage était faite en dehors d'ouverture. Toutefois, pour ONET, cela permet de proposer des contrats avec plus d'heures consécutives, moins éparpillées dans la journée. Cet élément participe aussi d'une démarche d'insertion sociale et professionnelle.

ONET ne veut pas « subir » ou « courir » après la clause d'insertion, et fait donc le choix d'embaucher 5 personnes au démarrage en sachant qu'il y aura des personnes qui ne correspondront pas. Par ailleurs, ONET a besoin de recruter des personnes ayant des capacités d'encadrement sur ce nouveau site. L'objectif est de pourvoir ainsi pérenniser un poste d'encadrement issu d'un parcours d'insertion.

ONET organise son recrutement de personnes en insertion de la manière suivante :

- Trois personnes de moins de 26 ans sont recrutées via l'ANPE sur la base de contrats initiative emploi (CIE) et de contrats insertion Revenu minimum d'activité (CIRMA), sans qualification particulière en matière d'encadrement.
- Deux personnes sont recrutées par Inserim, l'ETTI. Ici, ONET demande à l'ETTI de proposer des personnes avec des capacités d'encadrement. En effet, ONET envisage dès le début de recruter et pérenniser un poste d'encadrement sur le site. ONET fait appel à l'ETTI quand l'entreprise cherche des profils particuliers en termes de qualifications ou d'expériences.
- Une personne est recrutée en contrat d'apprentissage.
- Une personne issue d'un Etablissement et service d'aide par le travail (ESAT), et présentant un léger handicap mental est recrutée pour les travaux d'extérieurs.

- ONET a recours au GEIQ Propreté pour les remplacements et les pics d'activités pendant l'été.

Au total ce sont **sept personnes en parcours d'insertion qui ont été recrutées**.

Pour trois d'entre elles, l'adaptation au poste de travail n'a pas été concluante et le contrat s'est arrêté rapidement. Elles ont réalisé entre 60 et 140 heures de travail au lancement de l'opération. Le contrat s'est arrêté pour cause de licenciement, démission, ou non prolongation d'une mise à disposition.

Une des personnes recrutées via l'ANPE a été rapidement transférée sur un autre site de nettoyage géré par ONET.

ONET aura recours au GEIQ Propreté pendant les périodes de congés ainsi que pour gérer les pics d'activités.

Ces personnes n'ont pas fait l'objet d'un entretien approfondi dans le cadre de l'étude. En effet, les périodes de travail concernées, représente une durée d'environ 3 semaines en moyenne, et datent de deux ans environ. Etant donné ces deux éléments, il n'a pas été jugé pertinent de mobiliser les personnes concernées pour un entretien dans le cadre de cette étude.

Deux personnes ont été recrutées en CDI :

Une personne issue d'un Centre d'aide par le travail (CAT). Cette dernière sera présente pendant un an sur le site avant de quitter le poste pour cause de difficultés d'adaptation consécutives à des absences injustifiées. Malgré un départ du poste, la période de travail d'un an a été jugée positive par l'entreprise ONET.

Une personne mise à disposition par l'ETTI, puis recrutée au bout de quelques mois et toujours en poste au sein d'ONET fin 2009. Cette personne a été sélectionnée et recrutée notamment pour ses capacités et aptitudes à l'encadrement du personnel sur site. Cette personne n'a pas été interrogée pour des raisons d'échantillonnage insuffisant. En effet, il a été jugé que le témoignage d'une seule personne ne permettrait pas de tirer des enseignements représentatifs pour l'évaluation. Un travail d'évaluation avec un échantillon plus large et diversifié de personnes ayant bénéficié de la clause sociale sur différents marchés sur une année serait plus approprié.

Tableau synthétique de la répartition des heures d'insertion :

Type de recrutement	% d'heures d'insertion	Partenaires impliqués
Recrutement de deux personnes en CDI	65 %	Inserim ESAT
Recours au GEIQ pour remplacement et pics d'activités.	17%	7 personnes mise à disposition
Recrutement inférieur à trois mois	15 %	Inserim ANPE
Contrat d'apprentissage	3%	

Les chiffres du bilan sont produits par ONET, transmis à l'AMO insertion de Nantes Métropole, et discutés une fois par trimestre, notamment sur les deux premières années.

1.3. Evaluation

En matière d'insertion

Les heures d'insertion seront réalisées à 100 % sur les deux premières années.

ONET réalisera 3944 heures d'insertion, sur un engagement de 3640 heures, soit 8% supplémentaire.

D'un point de vue qualitatif : Deux personnes ont été embauchées en CDI, dont une personne sur un poste d'encadrement. Les heures de production des deux personnes embauchées en CDI sont comptabilisées intégralement dans la clause d'insertion.

D'un point de vue technique

Le travail réalisé est satisfaisant et la présence de personnes en parcours d'insertion n'a pas posé de problèmes tant du point du site que vis-à-vis de l'accueil de public.

Pour les parties prenantes (la SEM, AMO insertion, et ONET), c'est un bilan positif qui permettra de renouveler la mise en œuvre de clauses d'insertion sur des sites recevant du public.

2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes

2.1. Le Maître d'ouvrage : SEM Nantes Patrimoine

Une plus value sociale dans les marchés de la SEM

Le directeur des moyens généraux le dit très franchement, sans l'existence et l'appui de l'AMO il ne se serait pas lancé dans la mise en œuvre des clauses sociales. En effet, il n'y a pas au sein de la SEM de politique globale ou affirmée en matière d'insertion. Mais avec le soutien de l'AMO, la direction générale de la SEM valide le principe d'introduction de clauses sociales dans les marchés de la SEM.

Dès le départ, le directeur de moyens généraux compte sur la cellule AMO pour l'aider à introduire des clauses sociales dans certains de ses marchés. La cellule AMO lui apporte une vision sur les structures d'insertion existantes sur le territoire nantais. Mais surtout elle est un organisme indépendant du donneur d'ordre et de l'entreprise qui lui permet d'appuyer la démarche d'insertion.

La communication sur les résultats en matière d'insertion se fait essentiellement au niveau du Conseil d'Administration où sont présents des élus de Nantes Métropole, sensibles aux impacts sociaux des activités de la SEM.

Au niveau opérationnel, il n'y pas ou peu de communication particulière au salariés de la SEM.

Un souci de « qualité » en matière d'insertion socio professionnelle

C'est l'entreprise ONET qui est en charge du recrutement, de l'encadrement et l'intégration des personnes en parcours d'insertion sur le site.

Pour la SEM, l'introduction des critères qualitatifs dans la clause sociale est un élément fondamental pour responsabiliser le prestataire et avoir un minimum de garantie quant à la qualité de l'encadrement et de l'intégration.

Le travail de suivi et d'évaluation de l'AMO insertion sécurise également la SEM quant à ses objectifs qualitatifs, puisque celle-ci est en capacité de réaliser ce suivi et cette évaluation. La SEM n'étant ni compétente, ni légitime en la matière.

La direction des moyens généraux, ONET et l'AMO se rencontrent une fois par an pour faire le bilan des opérations en cours.

L'AMO réalise annuellement le bilan en matière d'insertion de la SEM Nantes Patrimoine, ce qui facilite la tâche de suivi et de communication auprès du conseil d'administration de la SEM.

Une première expérience qui en amène d'autres

L'introduction de la clause d'insertion n'a pas provoqué de modification sur la réalisation du marché. Seule une information spécifique a été réalisée auprès des salariés du site du fait de l'embauche d'une personne issue d'un ESAT et présentant un handicap mental.

Depuis cette première expérience, la SEM introduit systématiquement des clauses sociales dans ses marchés de nettoyage. Pour les marchés en renouvellement, le nombre d'heures d'insertion minimum est fixé à 10 %, en concertation avec l'AMO insertion.

La SEM a eu l'occasion de passer un autre marché en création pour la gestion d'un deuxième site (L'île de Nantes). Dans ce cas d'ouverture de site, le nombre d'heures d'insertion peut être beaucoup plus important. L'entreprise titulaire, ONET de nouveau, a fait une proposition à 50% d'heures d'insertion.

2.2. L'AMO Insertion

Un test réussi pour l'article 14 + 53

Au moment du lancement de l'élaboration du marché avec la SEM Nantes Patrimoine, la procédure de l'article 14+53 n'est pas encore tout à fait aboutie, et encore nouvelle pour les entreprises.

En lien avec la SEM Nantes Patrimoine, le choix est fait de ne pas fixer d'objectifs en matière de pourcentage d'insertion pour ne pas faire peur aux entreprises qui répondent. En revanche, il y a un critère qualitatif important à hauteur de 20% des critères de jugement des offres.

L'article 14+53, s'il a fait peur au début, a finalement été bien accepté par les entreprises de nettoyage. Il a finalement permis de valoriser les entreprises qui réalisaient un travail de qualité, dans un secteur d'activité, où les moins disant en termes de prix n'avaient pas bonne presse en matière de qualité des conditions de travail.

2.3. La Maison de l'emploi (MDE)

Nous n'avons pu obtenir la perception de la maison de l'emploi précisément sur le marché du Château des Ducs, la personne du recrutement en entreprise ayant changé.

Lisibilité de l'offre en matière d'insertion

La MDE est l'outil territorial en matière d'emploi. La MDE fait en sorte de coordonner et d'équilibrer les résultats liés à la clause entre les différents acteurs : Pôle Emploi, Mission Locale, PLIE)

La responsable des relations entreprises est dorénavant « référent unique » des entreprises pour la mise en œuvre de la clause d'insertion. Cela répond à une volonté de Nantes Métropole de centralisation et de cohérence au sein du Service Public de l'Emploi. Ceci afin de gagner en lisibilité.

Une entreprise qui obtient un marché avec une clause peut appeler la MDE pour trouver des solutions concrètes à la mise en œuvre. Le rôle de la MDE est de rassurer sur la mise en œuvre des clauses et surtout de comprendre le besoin de l'entreprise : identifier les postes et les conditions de travail, la durée et le calendrier, comprendre l'environnement du milieu de travail (risque, bruits, etc.).

En fonction de ces besoins, la MDE propose à l'entreprise différentes solutions entre le recrutement ou une mise à disposition par l'ETTI ou le GEIQ. Les différentes solutions étant plus ou moins adaptées en fonction des situations.

Un travail d'analyse des besoins et de pré-recrutement

La MDE se positionne vis-à-vis des entreprises comme un service gratuit de pré-recrutement : La MDE réalise la sélection de candidats, un entretien de pré-recrutement, organise des formations ou pré-qualification, puis propose 4 à 5 candidats à l'entreprise.

L'entreprise réalise son recrutement parmi ces candidats, en sachant que de toute façon elle n'a pas d'autre choix.

Certaines entreprises connaissent bien le fonctionnement, c'est le cas d'ONET notamment. Cependant il y a toujours de nouvelles entreprises qu'il faut accompagner dans la mise en œuvre des clauses.

Les différentes solutions ont des coûts différents pour l'entreprise :

- Un accès aux contrats aidés via un recrutement en interne est la solution la moins onéreuse pour l'entreprise. Pourtant ce n'est pas celle qui est la plus souvent retenue (à hauteur de 30%).
- Une adhésion au GEIQ et un recours à des mises à disposition du personnel du GEIQ.
- Une prestation de l'ETTI (avec un coût similaire à celui de l'Intérim classique).

Les trois solutions ont des coûts différents pour l'entreprise, la première solution étant la moins onéreuse, la dernière la plus coûteuse. Cependant, selon la MDE, le critère du prix n'est pas celui qui vient en premier dans la demande de l'entreprise. C'est bien une étude au cas par cas qui prévaut en fonction des besoins de l'entreprise et des candidats mobilisables.

Un travail plus efficace

La dimension obligatoire et qualitative de la clause sociale permet à la MDE de parler plus franchement avec les entreprises, non seulement du candidat et de ses problématiques, mais aussi des conditions d'accueil, de suivi, d'encadrement.

La MDE a également un rôle de coordination entre les Mission locales, le Pôle Emploi, et le PLIE sur le placement de candidats. Des réunions pour faire le point sur l'offre et la demande sont organisées régulièrement, ainsi que des actions de formations pour anticiper les besoins de recrutement dans le cadre des clauses. La MDE veille à l'équilibre entre ces trois opérateurs.

2.4. L'entreprise titulaire : ONET

ONET est une grande entreprise multinationale dont le cœur de métier concerne les services de propreté. L'agence de Nantes représente 600 personnes salariées. Elle réalise 50 % de son chiffre d'affaires auprès des collectivités locales, administrations publiques, et acteurs parapublics.

ONET a participé au groupe de travail lancé par l'AMO de Nantes Métropole pour définir ce qui pouvait être fait en matière d'insertion.

Un positionnement affirmé avec une offre très qualitative en matière d'insertion

ONET est un des principaux acteurs du secteur du nettoyage en matière d'insertion sur le territoire nantais. 100 000 € par mois c'est le volume de marchés publics mensuel comportant une clause sociale réalisée par ONET.

L'introduction de l'article 53 a permis aux entreprises de nettoyage qui faisaient un travail de qualité en matière d'insertion de le prouver et de le faire

reconnaître. Les entreprises de nettoyage qui ne sont pas qualitatives en matière d'insertion sont de fait moins compétitives.

Pour ONET, le recrutement doit rester le premier moyen d'honorer une clause sociale.

De manière générale ONET considère l'ETTI et le GEIQ Propreté comme un variable d'ajustement. Lors de l'ouverture de nouveaux sites, l'ETTI et le GEIQ Propreté sont invités à prendre connaissance du site avant la mise à disposition afin de préparer au mieux les personnes.

Par ailleurs, ce marché a permis à ONET d'expérimenter une démarche d'insertion sur un site recevant du public. Ce type de démarche sera renouvelé par la suite.

Peu de coût d'organisation supplémentaire

ONET, par son activité sur le nettoyage et la propreté, recrute beaucoup de profils avec peu de qualification, ou rencontrant des difficultés sociales. L'intégration de public en parcours d'insertion n'a pas été une problématique forte pour son personnel d'encadrement.

Les agents de maîtrise, au nombre de 6, ont reçu une formation de tutorat (quatre jours) pour améliorer l'encadrement des personnes en insertion. Ils sont les interlocuteurs des donneurs d'ordre et supervisent les différents chantiers.

Au sein d'ONET, une personne est en charge du suivi mensuel et des bilans trimestriels en matière d'insertion envoyés à l'AMO insertion.

L'introduction de clauses d'insertion n'a pas eu de répercussions sur les prix directs pratiqués dans les réponses aux marchés publics.

L'important est d'avoir un interlocuteur à l'écoute des entreprises

Pour ONET, il est essentiel d'avoir un interlocuteur pour écouter les demandes des entreprises, orienter la réalisation de la clause d'insertion en fonction des situations.

Dans le cas du marché du Château des Ducs, une des demandes d'ONET était de pouvoir étaler les heures d'insertion sur 2 ans afin de stabiliser le personnel sur le nouveau site.

L'AMO produit également les chiffres annuels d'ONET en matière d'insertion, ce qui permet aux cadres de l'entreprise d'avoir une vision globale en la matière, de fixer des objectifs.

Le travail en journée, une des conditions de l'insertion sociale dans le secteur du nettoyage

La précarité existante dans le secteur du nettoyage du fait du travail en dehors des horaires de bureaux est un frein important à l'insertion sociale des personnes. Au sein d'ONET, 25 % du personnel est à temps plein, contre 75 % à temps partiel. Dans des situations complexes, puisque avec des employeurs multiples, des horaires tôt le matin et tard le soir. Beaucoup de salariés font en parallèle des horaires en journée chez les particuliers.

ONET en a fait son cheval de bataille et interpelle systématiquement ses clients sur l'intérêt du travail en journée pour les activités de nettoyage.

Dans un premier temps, ce sont les clients qui sont le premier frein à la mise en place du travail en journée, en présence du public ou des salariés de l'entreprise. « *Ce n'est pas dans les habitudes, et on se frotte à beaucoup d'a priori.* » Cependant avec l'introduction des clauses d'insertion, ONET dispose d'une écoute plus attentive à l'intérêt du travail en journée en mettant en avant les aspects qualitatifs nécessaires à l'insertion.

D'un autre côté, ONET agit en mobilisant ses agents de maîtrise pour augmenter et optimiser le travail en journée. Avec le développement du travail en journée, ONET a réussi à faire baisser son taux de turn-over de moitié.

2.5. Les SIAE : ETTI et GEIQ Propreté

Un gain économique important

Inserim est la seule ETTI sur le territoire de Nantes Métropole. Elle réalise un chiffre d'affaires de 2 millions d'euros par an. Elle emploie 90 ETP par an (soit entre 300 et 400 personnes), avec un taux de renouvellement de 70%.

Créée en 1995, Inserim a bientôt 15 ans d'existence. Cependant elle a connu d'importantes difficultés économiques en 2001.

L'impact de la clause pour Inserim est avant tout économique. En 2008, Inserim compte 194 entreprises clientes, dont 34% de nouveaux clients. De 2005 à 2008, Inserim a doublé son portefeuille client.

C'est aussi un **chiffre d'affaires annuel qui augmente de 30% par an** ces trois dernières années. Si les mises à disposition se passent bien dans le cadre de la clause, les entreprises font de nouveau appel à Inserim dans d'autres contextes. Le recours à l'ETTI est très important de la part des entreprises du secteur du bâtiment, espaces verts, et gestion de déchets. Pour le secteur du nettoyage, c'est plutôt le GEIQ Propreté qui est mobilisé.

Par ailleurs, la clause sociale est **un puissant amortisseur à la crise**. Avec les baisses d'activités, le travail temporaire est souvent le premier à être impacté. Avec la permanence des clauses sociales dans les marchés publics, cela permet à Inserim de maintenir son activité.

Le GEIQ Propreté démarre en janvier 2004 avec pour objectif de créer un outil pour anticiper, former et qualifier les besoins de main d'œuvre du secteur de la propreté.

Il est composé de 14 entreprises adhérentes, de la très petite entreprise (TPE) à la grande entreprise, et compte actuellement 27 salariés. Les clauses sociales représentent aujourd'hui environ **15 % de l'activité du GEIQ**. Parmi les 14 entreprises adhérentes, 8 sont attributaire de marchés avec clauses sociales. Un nombre important quand on sait que sur Nantes Métropole, il existe environ 11 entreprises de propreté. Par ailleurs, en contexte de crise, les entreprises ont plus facilement recours au GEIQ pour différer le moment de l'embauche.

Des impacts en termes de coûts de fonctionnement très limités

La mise en œuvre des clauses sociales a peu d'impacts en termes de coût de fonctionnement ou d'organisation pour l'ETTI et pour le GEIQ. Les fichiers de suivi des intérimaires sont envoyés à l'AMO mensuellement qui se charge d'organiser les synthèses et le suivi. Ce suivi existait déjà au préalable. Les responsables de l'ETTI et du GEIQ Propreté sont mobilisés une réunion par trimestre avec l'AMO insertion pour faire le bilan et les ajustements.

L'intérêt des critères qualité en matière d'insertion (article 14+53)

Au départ le critère qualitatif faisait un peu peur, mais au final le bilan est positif, car cela responsabilise l'entreprise dans sa relation avec le public en matière d'accueil et d'intégration.

Les entreprises sollicitent l'ETTI pour mettre du contenu dans leur réponse aux appels d'offres.

Le fait que la réalisation des heures d'insertion soit obligatoire et vérifiée par un tiers, l'AMO de Nantes Métropole, a largement contribué à consolider le dispositif. « *Les entreprises ne peuvent pas faire n'importe quoi pour honorer leur clause d'insertion, en ne se préoccupant que du volume, ou en faisant venir des salariés de toute la France.* »

L'introduction de l'article 53 a permis au GEIQ d'être mieux identifié par les entreprises adhérentes. L'adhésion au GEIQ est souvent mise en avant dans la réponse comme gage de qualité.

Le GEIQ a mené une négociation importante avec la cellule AMO insertion : Il s'agissait d'obtenir la pondération du critère de jugement du nombre d'équivalent temps plein en fonction de la taille de l'entreprise. Ceci pour ne pas défavoriser les PME et éviter de s'orienter sur une course aux volumes.

Autre point de négociation important pour le GEIQ Propreté : Si l'entreprise a recours au GEIQ pendant 3 mois puis recrute la personne celle-ci continue d'être est comptabilisée dans la clause après son recrutement. Sinon, l'embauche est trop dissuasive pour l'entreprise.

De l'intérêt des petits chantiers

L'ETTI défend l'idée que les petits marchés comme les gros sont intéressants d'un point de vue d'insertion socioprofessionnelle. Les petits marchés permettent de tester sur une personne sur quelques jours ou une semaine. L'ETTI pousse Nantes Métropole à cibler également des marchés de petites tailles.

Pour le GEIQ, l'objectif est d'avoir des chantiers permanents du type du Château des Ducs ou d'autres marchés de nettoyage de ce type afin de faire travailler les nouveaux salariés. En effet, ce sont des chantiers récurrents qui donnent de la stabilité, qui sont faciles et bien maîtrisés.

2.6. Les personnes en insertion

Un dispositif dont les premiers bénéficiaires sont les jeunes

Les chiffres de l'ETTI, principal opérateur de la clause, montre que le nombre de jeunes mis à disposition a augmenté, en passant de 34 à 39 % du volume des mises à disposition.

Le bilan 2008 le confirme également, avec un taux des moins de 26 ans de 48 %.

Il est également à signaler qu'avec un contexte économique difficile, les tensions sur le dispositif s'accroissent. Un des risques consisterait à ne faire entrer dans la clause les personnes les plus employables, issues des vagues de licenciements au sein des ETT et des entreprises. Ce qui reviendrait à détourner l'objectif de la clause sociale.

Un dispositif peu visible pour les personnes en insertion

Pour l'ensemble des parties prenantes, les personnels recrutés ou les intérimaires ne savent pas qu'ils sont mis à disposition dans le cadre du dispositif « clause d'insertion ». Cela ne fait pas l'objet d'une information aux personnes en insertion, ou autres salariés du site ou de la structure. Ceci du point de vue de la SEM Nantes Patrimoine, de l'entreprise ONET ou de l'ETTI.

ONET recrute beaucoup de personnes, avec turn-over important. L'entreprise organise ses recrutements de façon globale, et la MDE précise si les candidats sélectionnés sont éligibles à la clause.

Plus de préparation des candidats en amont par les prescripteurs et opérateurs

Un des impacts de la clause sociale remarqué par l'ETTI concerne le développement du recours à la formation. Sur les 302 intérimaires qui travaillaient en 2008, 123 ont été formés dans le cadre du plan de formation entreprise, et une vingtaine dans le cadre de contrat en alternance.

Pour la Maison de l'emploi, un des atouts majeurs de la clause repose sur le changement de positionnement vis-à-vis du placement des personnes en « difficultés d'insertion ». Le caractère obligatoire permet de lever les *a priori* et les risques de discriminations culturelles, sociales, d'âge, ou de sexe. A titre d'exemple, si une personne souhaite embaucher un peintre avec un CAP mais qui ne soient pas au RMI, la MDE peut convaincre de prendre le candidat bénéficiaire disponible, car de toute façon l'entreprise n'a pas le choix. La MDE est en position de force pour placer des candidats qui, auparavant, étaient souvent dénigrés par les chefs d'entreprises ou les directions des ressources humaines (DRH). En revanche, la MDE s'engage à préparer au mieux le candidat avec les outils existant en matière de formation et pré-qualification.

2.7. La logique de territoire

Nécessité d'anticipation et de proximité avec les prescripteurs

Peu d'entreprises anticipent la mise en œuvre de la clause. Pour être réactif, l'ETTI travaille en proximité avec les prescripteurs (ANPE, PLIE, Mission locale) afin de leur donner de la visibilité sur ses besoins, de préparer la sélection des publics. L'ETTI participe à une réunion de suivi par mois avec les prescripteurs pour identifier les l'offre et la demande, faire un retour des entretiens réalisées.

En effet, le problème du travail temporaire est d'être très réactif face à la demande de l'entreprise. L'ETTI prépare donc beaucoup plus de publics qu'elle n'en met effectivement à disposition. A titre d'exemple, sur 867 inscrits suite à un entretien de quinze minutes, l'ETTI retient environ 183 salariés. Le décalage est de l'ordre d'un pour 5. Ce décalage n'est d'ailleurs pas toujours bien compris par les prescripteurs.

Dans le secteur du BTP, les entreprises sont tributaires des avancées des travaux des unes aux autres : le déclenchement des demandes d'heures d'insertion arrive alors très tard. Cela complique fortement la phase de préparation des publics

(sélection, pré-qualification) et peut créer des déceptions, tant du côté des publics, que des prescripteurs qui organisent cette préparation.

L'arrivée du dispositif ANRU récemment sur le territoire est un levier supplémentaire, cependant il fait peser des contraintes supplémentaires sur les prescripteurs en matière de sélection des publics (critère de domiciliation). Cela prend plus de temps pour communiquer auprès des partenaires emploi et relais de quartiers, faire les vérifications de domiciliation.

Ce type de contraintes augmente les tensions au moment des recrutements et mises à dispositions.

Peu de mobilisation des autres outils SIAE

Les autres structures d'insertion, entreprises d'insertion et surtout les associations intermédiaires sont très peu mobilisées dans le cadre de l'article 14+53.

Les associations intermédiaires revendiquent une place dans le dispositif.

En effet, l'association Intermédiaire peut proposer des mises à disposition de personnel en entreprise, mais dans une limite de 240 heures cumulées. Cette limite, fixée par la loi, implique plusieurs conséquences pour les AI :

- La majorité de leur chiffre d'affaires est généralement composée de mises à disposition auprès des particuliers et des collectivités locales. Elles sont donc naturellement moins en proximité avec l'entreprise et ses besoins de main d'œuvre qu'une ETTI.
- Dans le cas des clauses sociales au sein des marchés publics, elles doivent nouer des partenariats avec les ETTI du territoire pour organiser le passage de la personne en insertion de l'AI vers l'ETTI au-delà de 240 heures de travail.

Cependant, les différences de fonctionnement entre l'ETTI et l'Association Intermédiaire freinent aujourd'hui la complémentarité entre ces deux outils. Deux types de raisons sont invoquées par l'ETTI : en premier lieu, l'association intermédiaire manque de professionnalisme pour la mise à disposition en milieu entreprise ; par exemple, les publics ne sont pas suffisamment formés à l'utilisation des équipements de sécurité, aux règles de travail en entreprises, etc.... En second lieu, les différences de coefficient de facturation aux entreprises peuvent également être un frein à la création d'une offre unique AI/ETTI ; en effet, l'AI a un niveau de charges sociales inférieur à l'ETTI et donc des prix moins élevés qui devraient faire l'objet d'une réévaluation, difficile à comprendre pour l'entreprise, lors du passage de l'AI à l'ETTI.

Manque de diversité dans les marchés publics

Les clauses sont mobilisées essentiellement sur certains secteurs d'activités: BTP, Propreté, Espaces verts, Environnement (déchets, tri). Les marchés concernant les entreprises du secteur tertiaire n'incluent pas ou peu de clauses sociales. Il y a quelques nouveautés à la marge (téléopérateurs par exemple), des réflexions en cours sur des marchés publics comme la reprographie, mais les clauses sociales restent très peu mobilisées sur ce type de marchés. Pourtant de nombreux publics en parcours d'insertion ont une formation dans les activités tertiaires, notamment chez les jeunes en sortie d'études. Un travail d'analyse approfondie de ce type de marchés, avec le facilitateur et certaines entreprises concernées, permettrait d'envisager l'intégration de clauses sociales sur de nouveaux type de marchés afin de diversifier les activités concernées.

3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages

3.1. Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 14

Parties prenantes Types de coûts	Donneur d'ordre (SEM)	Entreprise	SIAE	Personne en insertion	MDE
Coûts de transaction	Temps d'élaboration de la clause.	Temps de coordination	Temps de coordination et anticipation.		Temps de coordination avec les prescripteurs et Siae. Visites sur sites.
Surcoût lié à l'objet des clauses		Recours important à l'ETTI et au GEIQ.			
Effets pervers du dispositif			Sélection accrue des candidats		Sélection accrue des candidats

3.2. Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 14

Parties prenantes	Donneur d'ordre	Entreprise	SIAE	Personne en insertion	MDE
Avantages et effets					
Avantages directs	Assistance complète sur mise en œuvre et suivi	Service de pré-recrutement. Avantage comparatif sur la qualité.	Gain économique Meilleure visibilité sur mise à disposition	Formation et pré qualification.	Position de force pour le placement de candidats
Effets induits	Image positive	Image positive			

2. LE MARCHE VRD AVEC ARTICLE 14 DU TRAMWAY DE VALENCIENNES

1. Présentation et déroulement du marché.

1.1. La construction du marché

Le lancement de l'appel d'offre du Tramway a eu lieu à la fin du mois d'octobre 2003. Le maître d'ouvrage est le Siturv, Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de Valenciennes⁶, l'un des financeurs principaux de l'Antenne Grands Travaux. La Clause sociale d'insertion est appliquée comme condition d'exécution obligatoire au marché public par le biais de l'article 14 du Code des Marchés Publics.

L'appel d'offre global prévoyait un avancement des marchés en deux phases⁷ et les travaux se sont déroulés durant quatre ans, de 2004 à 2008 :

- phase 1 : 9 marchés avec clause avec 7% d'insertion
- phase 2 : 4 marchés avec clause avec 7% d'insertion

La définition des lots faisant l'objet d'une clause a été définie par le Siturv avec le Chargé de Mission en fonction du montant des différents marchés. Les différents acteurs ont pris connaissance de la mise en place du marché par un Planning Grands Travaux établi par l'Antenne. Pour ce qui est des SIAE du territoire, une réunion *ad hoc*, dénommée Groupe de Travail AI/ETTI, a été organisée tous les trois mois afin de présenter les projets à venir, ainsi que les bilans des projets conclus. Cette réunion pouvait à l'occasion, se dérouler en présence du Siturv afin de mieux définir les priorités et les engagements des acteurs.

Nous nous intéresserons tout particulièrement à l'analyse d'un marché de « Voirie et Réseaux Divers » qui s'est déroulé durant la première phase du marché global Tramway et qui a duré 22 mois, de mai 2004 à février 2006. Ce marché est appelé **Marché 2 VRD - Voirie et Réseaux Divers**.

⁶ Les zones de compétences du Siturv sont les Communautés d'agglomérations de Valenciennes Métropole et de La Porte du Hainaut, la ville de Hornaing. Les 75 communes regroupées dans ces zones, peuplées de 350.276 habitants, déterminent le périmètre des transports urbains dans lequel le Siturv est compétent en matière d'organisation, d'amélioration des transports urbains et la réalisation des infrastructures nécessaires aux transports collectifs. (Source : <http://lineo.nexenservices.com/siturv.php>)

⁷ Les deux phases du marché correspondent à deux périodes différentes : 1 phase de 2004 à 2007 et la deuxième à partir de 2008

L'entreprise adjudicatrice de ce marché a co-traité ce marché avec deux autres entreprises et sous-traité une partie du marché à trois autres entreprises. Au total 6 entreprises ont appliqué la clause dans le cadre de ce marché. Dans l'acte d'engagement initial la Clause d'Insertion prévoyait un pourcentage de 7% d'insertion soit 6 ETP alors que l'engagement réalisé fut de 10.5 %.

Marché VRD : Engagements réalisés par les entreprises

(Source : Antenne Grands travaux)

<i>Entreprises</i>	<i>Pourcentage d'insertion prévu dans la DCE</i>	<i>Nombre d'heures prévues dans l'acte d'engagement</i>	<i>Nombre d'heures réalisées</i>	<i>Pourcentage d'insertion réalisé</i>
<i>Adjudicateur</i>	7%	15 000 H	18 532.01 H	
<i>Co-traitant</i>				
<i>Co-traitant</i>				
<i>Sous-traitants</i>			4 056.85 H	
TOTAL			22 588.86 H	10,5%

Les entreprises n'ont pas embauché des personnels en direct mais ont préféré suivre le mode de la mise à disposition effectuée par une ETTI et par le GEIQ Pro TP auquel adhère l'ensemble des entreprises sur ce marché. Une AI a également mis à disposition du personnel en partenariat avec l'ETTI.

1.2. Le déroulement du marché

La **procédure d'embauche des personnels** sur ce marché s'est déroulée selon un processus adapté et géré par l'Antenne Grands Travaux. Le projet étant lancé environ 1 an à l'avance par le maître d'ouvrage, des profils de poste ont été diffusés le plus largement possible. Les candidatures ont été soit spontanées, et donc directement adressées à l'Antenne, soit ciblées par les prescripteurs publics. Les pôles de l'Antenne ont travaillé en concertation pour identifier, parmi les candidats, les personnes les plus adaptées au marché ou pour en préparer d'autres grâce à des formations ciblées. Après une première sélection des candidats par l'Antenne plusieurs CV, accompagnés d'une note d'opportunité afin de défendre le profil des personnes, ont été proposés aux entreprises qui effectuent une deuxième sélection. Les candidats retenus ont été convoqués dans les locaux de l'Antenne pour un entretien d'embauche d'environ 10 à 15 minutes avec le Responsable des travaux de l'entreprise, le Chargé de mission de l'Antenne et le SIAE qui assure la mise à disposition de la personne. Les personnes sélectionnées ont été inscrites dans le fichier de la

SIAE (ETTI et AI) et mises à disposition des 6 entreprises (adjudicatrice, sous et co-traitantes) du marché.

Au total, sur le Marché VRD, **25 personnes** se sont alternées sur les chantiers pour un total de **22 588.86 heures travaillées** (soit 10,5% d'insertion), allant d'un minimum de 59 heures à un maximum de 2 827.51 heures par personne.

Lorsque la personne est inscrite dans les fichiers de la SIAE un temps de latence passe entre son inscription et l'embauche qui se termine par l'affectation sur le chantier. En effet, un agrément ANPE est nécessaire pour la mise à disposition par les ETTI et les AI. Une fiche de diagnostic socioprofessionnel, dite fiche de liaison, est établie entre la SIAE et l'ANPE afin d'obtenir l'agrément. Dans la fiche sont mentionnés les renseignements administratifs concernant la personne, ainsi que des informations plus qualitatives concernant son projet d'insertion professionnelle et les objectifs recherchés. Une fois l'agrément délivré, en fonction des critères de difficultés d'accès à l'emploi, la personne peut être embauchée par la SIAE et mise à disposition de l'entreprise pour la réalisation du parcours d'insertion.

Les personnes embauchées dans le cadre des clauses, ont été intégrées dans les équipes classiques de l'entreprise et suivies par un tuteur ouvrier interne à l'équipe et par le chef de chantier. Avant toute activité sur le chantier, les personnels ont dû suivre une courte formation sur la sécurité et sur les gestes et postures dans le chantier et une explication des tâches spécifiques au marché VRD. Durant toute la durée du marché, des réunions de chantier ont été régulièrement organisées, environ tous les 15 jours ou toutes les semaines selon les besoins. Ceci afin d'assurer l'accompagnement et le suivi des personnes en insertion. Lors de ces réunions de chantier étaient présents le chef de chantier, l'accompagnateur socioprofessionnel de l'ETTI ou du GEIQ Pro ou un responsable de l'AI (selon le rattachement de la personne), le chargé de mission de l'Antenne. Pour toute question concernant les personnes en insertion, et notamment pour des problèmes de ponctualité ou absence sur le chantier, l'entreprise s'est adressée directement à la structure SIAE ou, au cas échéant, à l'Antenne Grands Travaux censée assurer l'accompagnement et être donc en relation directe avec les personnes en insertion.

En effet, lorsque l'entreprise n'embauche pas en direct, c'est aux structures d'insertion par l'économique SIAE qu'il tient d'assurer l'accompagnement du salarié en insertion. En cas de problème, elles sont immédiatement sollicitées pour prendre contact avec la personne et trouver une solution. A chaque structure correspond une typologie de contrat et d'accompagnement.

En ce qui concerne le GEIQ Pro, deux personnes sur les 25 ont été embauchées en contrat de professionnalisation d'une durée de 12 mois. A la formation « sur

le tas », s'ajoutent des formations ciblées suivies en alternance pour une durée totale de 455 heures. Les formations ont été dispensées par un organisme de formation spécialisé dans les Travaux Publics garant de l'accès à une formation qualifiante dans les métiers des TP. Dans le cadre de l'accompagnement social, le GEIQ Pro a assuré un suivi régulier des personnes sur le chantier en rencontrant le Chef d'équipe et le Chargé de mission de l'Antenne lors des réunions de chantier.

En ce qui concerne l'association intermédiaire⁸, quatre personnes sur les 25 ont été embauchées sur la base d'un contrat à durée déterminée dit « d'usage » d'une durée de 240 heures, dans le cadre des parcours d'insertion avec un accompagnement personnalisé. L'AI a eu un rôle de *sas* pour les personnels en insertion dans le cadre de petits chantiers (espaces verts) du marché 2 VRD, avant d'être rattachés définitivement à l'ETTI. Un mois avant le transfert en ETTI, autour de la 200^{ème} heure, le bilan d'accompagnement des quatre salariés a été transmis à l'ETTI ainsi qu'à l'Antenne Grands Travaux. Pour ce faire, une Convention de Collaboration a été établie afin de régler les modalités de transfert d'une structure à l'autre ainsi que la tarification utilisée. Il a été en effet convenu que la tarification faite aux entreprises, pour une intervention rémunérée au SMIC, fasse l'objet d'une harmonisation entre l'AI et l'ETTI. Dans ce sens, le coefficient utilisé lors de ce marché est de 1.95 basé sur le SMIC et il est identique pour les deux structures afin de faciliter la compréhension pour l'entreprise utilisatrice.

En ce qui concerne l'ETTI, elle a embauché, en contrat de travail temporaire d'insertion d'une durée de 24 mois, la majorité des personnes dans le cadre de la Clause sur ce marché. Pour les personnels provenant de l'AI, elle est intervenue en tant qu'employeur à partir de la 241^{ème} heure travaillée, alors que pour le restant des personnes elle a été d'emblée l'employeur principal. L'ETTI s'est chargée de l'ensemble des démarches administratives (procédures d'agrément, visite médicale, informations auprès du maître d'œuvre et/ou cellule chargée du suivi, gestion du parcours...). Pour faciliter l'intégration dans l'entreprise, l'accompagnateur socioprofessionnel, recruté pour l'accompagnement à la réalisation des clauses sociales sur les marchés publics et privés, a partiellement préparé et formé les candidats en fonction des métiers et des qualifications attendus sur ce marché. Il a également effectué un suivi régulier des intérimaires sur le chantier et des évaluations en fin de mission. Les intérimaires ayant quitté

⁸ Association de la loi de 1901 conventionnée par l'État, l'association intermédiaire a pour rôle, outre l'embauche de personnes en difficulté et leur mise à disposition d'utilisateurs (entreprises, associations, particuliers...) : ► l'accueil des demandeurs d'emploi et la réception des offres d'activités, ► l'organisation de parcours de formation, l'information des intéressés sur leurs droits, leur orientation vers des centres d'action sociale... (Source : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/>)

le marché pour des raisons diverses, bien qu'affectés directement au marché par l'Antenne Grands Travaux, sont restés dans le fichier de l'ETTI et ont bénéficié du suivi de 24 mois comme prévu par le contrat. De même, l'ensemble des intérimaires ayant terminé les chantiers du marché 2 VRD, d'une durée inférieure à 24 mois, ont continué à bénéficier du dispositif ETTI comme prévu par le contrat d'Intérim d'insertion.

Le chantier d'aménagement urbain sur le marché 2 VRD, a été particulièrement attrayant pour les personnels du fait de son emplacement dans le centre ville. Les personnes en insertion, une fois intégrées aux équipes, ont dû apprendre « sur le tas » les tâches spécifiques à la réalisation de ce marché. Leur interlocuteur principal sur le chantier était le Chef d'équipe mais pour tout problème l'accompagnateur ou le responsable des SIAE de rattachement restait privilégié. Ils étaient tenus à un pointage toutes les semaines auprès de la SIAE aussi bien qu'à un échange régulier, lors des réunions de chantier, avec leur accompagnateur. Dans le cadre de ce marché, le *turn-over* des personnels a été assez important, de l'ordre de 70 %, ceci pour des raisons diverses : intégration difficile dans l'équipe, problèmes d'adaptation aux rythmes du chantier (horaires d'arrivée et de départ), dureté des tâches liée aux TP, première expérience professionnelle, absentéisme non justifié, problèmes de santé...

Sur les 25 personnes embauchées :

- 11 étaient au RMI (dont 4 issues du PLIE) ;
- 11 étaient des DELD (dont 4 issues du PLIE) ;
- 1 bénéficiait d'une Allocation Spécifique de Solidarité - ASS ;
- 1 était directement issue d'une IAE et
- 1 était un jeune de Niveau infra 5⁹.

La moyenne d'âge des personnes était de 35 ans, tous des hommes, comme c'est généralement le cas sur ce type de chantier VRD. L'ensemble des postes occupés était essentiellement ceux d'ouvrier VRD ou de métiers proches sauf pour les personnels provenant de l'AI, affectés à des postes de jardinier d'espaces verts pour le compte d'une entreprise sous-traitante.

⁹ La classification des personnes dépend des critères établis par l'Antenne Grands Travaux. Le niveau de formation est l'un parmi ces critères bien qu'il ne concerne pas une situation donnée.

1.3. Evaluation du marché

Entre mai 2005 et novembre 2005, **3 personnes ont été embauchées en CDI par les entreprises** (1 entreprise adjudicatrice du marché et 1 sous-traitante) dans lesquelles elles effectuaient leur parcours d'insertion dans le cadre de la Clause. Toutes trois sont toujours salariées des entreprises et deux d'entre elles ont évolué et occupent aujourd'hui des postes plus qualifiés.

Si l'on se réfère au bilan global, produit par l'Antenne Grands Travaux, de la mise en œuvre des clauses d'insertion depuis avril 2004 et jusqu'au mois de septembre 2006, ce qui correspond à la période du marché 2 VRD (février 2004 – mai 2006), on peut faire différents constats :

- Par rapport à la **répartition H/F**, ce marché ne constitue pas une exception. En effet, aucune femme n'a été embauchée sur ce marché et ceci confirme la tendance du bilan global de la clause sur Valenciennes Métropole. A savoir, qu'en termes de répartition, les hommes correspondent aux 95% des personnes embauchées alors que les femmes aux 5%, seulement.
- Par rapport à la **moyenne d'âge**, la plus grande majorité des personnes ont entre 27 et 45 ans, là encore le marché que nous étudions correspond à la moyenne globale (63%), telle qu'indiquée dans le bilan global de l'antenne grands Travaux.
- En ce qui concerne le **profil du public**, le marché 2 VRD est conforme à la moyenne du bilan global, c'est-à-dire une majorité de personnes au RMI, et en DELD. Le restant des personnes étant réparti de manière minoritaire sur d'autres typologies de profil.
- Dans la moyenne globale sur Valenciennes Métropole, la majorité des personnes ont un contrat de mise à disposition par l'ETTI (25%) ou un contrat de professionnalisation (17%). Dans le cadre du marché 2 VRD cette moyenne est *grosso modo* maintenue en sachant que, par contre, la mise à disposition par l'AI puis l'ETTI concerne 4 personnes sur 25 (16%) ce qui est plus élevé que le 2% de la moyenne globale.
- En ce qui concerne la **répartition des heures** entre SIAE et entreprises, il y a un décalage entre le marché 2 VRD et la moyenne globale sur Valenciennes Métropole, étant donné que dans le marché que nous étudions il n'y a eu aucune embauche directe. Alors qu'en général cette procédure correspond à la majorité des cas (soit 44% des heures) dans le cadre des Clauses. Le restant se répartissant entre GEIQ (30%) et ETTI (22%) et AI (3%). Ces dernières données correspondent davantage à la répartition sur le marché 2 VRD.

2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes

2.1. Le facilitateur – l'Antenne Grands Travaux¹⁰

Des temps longs de coordination pour la mise en œuvre du dispositif

La mise en place d'un dispositif aussi complexe que la clause d'insertion dans les marchés publics ne peut pas se passer d'une volonté politique forte. Les techniciens participent à la mise en œuvre mais, si cette volonté fait défaut, l'ensemble du dispositif s'affaiblit et risque de ne plus fonctionner. Le cas de l'Antenne Grands Travaux de Valenciennes est spécifique car il s'agit d'un des premiers territoires où la Clause a été introduite à grande échelle, sur des marchés très importants.

La dimension expérimentale des premières années de mise en place de la Clause dans le cadre de l'article 14, participe de la vision qu'en donnent aujourd'hui les divers acteurs intervenus à cette époque. La chargée de mission, dans son rôle de facilitateur, a dû construire l'ensemble du dispositif de mise en œuvre afin de créer les conditions indispensables à la mise en cohérence d'acteurs différents en interne, à l'Antenne entre les différents pôles et en externe, par rapport aux structures IAE et aux entreprises.

Cette harmonisation a demandé un temps de coordination relativement long pour rendre opérationnel le dispositif. Cela a consisté essentiellement en l'organisation de multiples réunions d'information et de formation portant essentiellement sur :

- les modalités de mise en œuvre des Clauses à destination des maîtres d'ouvrage,
- les modalités d'interaction entre entreprises et SIAE,
- les modalités de travail entre les différentes SIAE.

Au-delà des contenus spécifiques, ces réunions ont été l'occasion pour les acteurs de se connaître et de connaître le dispositif pour dépasser leur méfiance à tous les niveaux. En effet, avec des argumentations différentes, les acteurs, intervenants dans le cadre des clauses, ont opposé des résistances qui ont parfois freiné sa mise en œuvre. Les outils d'animation et de coordination dont s'est doté le facilitateur pour certains acteurs sont restés des outils d'information alors

¹⁰ Dans cette partie il manque le positionnement du maître d'ouvrage sur ce marché : le Siturv. Nous avons en effet pu rencontrer l'actuel chargé de mission « clause d'insertion » au Siturv mais cette personne n'était pas en poste au moment du marché du Tramway. Il a apporté des appréciations générales sur les clauses sociales d'insertion du point de vue du Siturv, que nous avons intégré à la mise en perspective transversale de ce rapport.

que, pour d'autres, ils ont constitué une opportunité de mise en réseaux nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble. Malgré cela, pour les SIAE, les modalités de coordination entre elles ne sont pas stabilisées et ont demandé la mise en place d'un conventionnement spécifique apte à clarifier les rôles des uns et des autres sans pour autant dépasser les enjeux du débat. De même, pour les entreprises, il y a une dimension d'obligation qui vient s'imposer et qui est fortement mise en avant par le facilitateur afin de limiter la portée des résistances qui se fondent dans une large mesure sur des *a priori* de deux ordres : d'une part, la stigmatisation de l'apport des personnes en insertion et, d'autre part, la complexité du dispositif des clauses.

La démultiplication des marchés avec clause a pu se produire par un effet « d'émulation » entre les différents maîtres d'ouvrage. Le rôle du facilitateur a effectivement consisté à montrer la fiabilité et la viabilité du dispositif aux élus et autres partenaires peu intéressés à la mise en œuvre des Clauses considérées comme trop compliquées et contraignantes. Ce fut un travail de « démarchage » auprès des élus et des partenaires financiers de l'Antenne, indispensable au lancement des appels d'offre sur les différents territoires.

Temps supplémentaires de mise en relation et connaissance des SIAE et des entreprises

L'Antenne Grands Travaux s'est positionnée d'emblée comme un facilitateur / « guichet unique » pour l'ensemble des acteurs. Ce qui a, selon l'avis de la chargée de mission, d'une part, rassuré les interlocuteurs privés et les partenaires et d'autre part, créé un lien administratif et opérationnel entre eux.

En effet, la mise en place des clauses a eu un effet direct sur la mise en relation des SIAE et des entreprises qui auparavant ne travaillaient pas ensemble. Pour celles d'entre elles qui étaient déjà en contact, les Clauses ont permis une démultiplication des mises à disposition sur les chantiers par le biais de l'Intérim d'insertion ou des Contrats Pro.

Temps d'appréciation et connaissance des métiers et des formations spécifiques au marché

Par rapport aux finalités plus générales, ce marché, comme les autres, a demandé une capacité d'anticipation au niveau de la préparation du public. En ceci, l'Antenne Grands Travaux a un rôle spécifique que certains autres facilitateurs ne peuvent assurer sur leurs territoires. Il s'agit en effet de mettre en place un processus permettant d'identifier les besoins en qualification qui vont être mobilisés par les lots des marchés avec clause. Ceci permettra, dans un deuxième temps, de préparer les personnes en insertion avec des formations adaptées pour qu'elles puissent être prêtes lors du lancement des chantiers. Ceci

demande une forte coordination entre les trois pôles de l'Antenne qui n'est pas évidente à trouver, ainsi qu'avec les prescripteurs. En résumant :

- Il s'agit avant tout de positionner les lots concernant la Clause sur des marchés mobilisateurs de qualification pour les personnes sur le marché du travail,
- D'autre part, il faut suffisamment anticiper de manière à identifier les métiers propres aux appels d'offre,
- Il faut ensuite préparer les publics par des formations adaptées, afin qu'ils puissent répondre à la demande des entreprises.

Ce processus devrait permettre, d'une part, de limiter les échecs sur les chantiers et, d'autre part, de fidéliser les entreprises souvent réticentes à l'introduction des publics dans leurs chantiers, également hors Clauses. Dans le cadre du marché du Tramway, ce processus n'a été que partiellement efficace du fait de plusieurs aléas. Trois nous paraissent particulièrement significatifs :

- le **nombre important de demandeurs d'emploi** a grandement limité les capacités de l'Antenne à procéder à un travail qualitatif, soumis à un flou exceptionnel de candidatures, du fait des Grands travaux. De plus, le Logiciel à disposition de l'Antenne n'était pas adapté à ce type de prospections quantitatives ;
- le fonctionnement de ce processus de mise en relation de l'offre de formation avec la demande d'emploi à venir dans le cadre des Clauses, supposait une **connaissance des métiers** BTP assez fine pour rendre efficace le dispositif. Ceci a impliqué un temps de latence nécessaire à cette appropriation de la part du Chargé de mission et la définition, au fur et à mesure, de Fiches de métiers ;
- certaines formations autour des métiers liés aux grands travaux sont, à des degrés divers, peu performantes et, pour certaines, non reconnues, en termes d'apports de compétences, par les entreprises. Ainsi certains parcours de formation, censés attester la qualification du demandeur d'emploi, n'ont pas été reconnus lors des sélections des candidatures et la formation n'a pas dégagé les effets espérés.

Temps de suivi et d'accompagnement direct des publics

Durant l'exécution des marchés, et notamment lorsque les entreprises embauchent en direct du personnel, l'Antenne a gardé un rôle central comme interlocuteur en cas de problèmes sur les chantiers. Ceci s'est avéré également,

dans le cas du marché 2 VRD malgré le rôle des SIAE dans l'accompagnement et le suivi des personnes en insertion. Dans la phase initiale de la mise en place des clauses, la difficulté pour le facilitateur consiste à accompagner les entreprises qui, malgré l'obligation qu'elles ont d'appliquer les Clauses d'insertion, restent extrêmement réticentes à l'embauche des personnes en insertion. Dans ce sens, la Chargée de mission a dû intervenir régulièrement auprès des entreprises à l'appui d'un discours très ferme sur les obligations mais également sur les apports spécifiques de ce type de dispositif. Ceci implique, pour l'Antenne une connaissance très ample des profils des publics à laquelle, en période de grande affluence, il n'est pas toujours possible d'accéder.

2.2. Les entreprises

Coût de coordination avec le facilitateur

Avec le lancement des Grands Travaux, les entreprises ont eu, pour la première fois dans le cadre des marchés publics du territoire Valenciennois, une obligation à intégrer les clauses sociales d'insertion dans les réponses à certains appels d'offre. Les réunions auprès de l'Antenne Grands Travaux réunissant les entreprises et les maîtres d'ouvrage ont, certes, facilité la compréhension du dispositif d'ensemble mais n'ont, que très partiellement, réussi à convaincre les entrepreneurs de leur intérêt social et économique. Ces freins majeurs étaient d'autant plus forts au démarrage du dispositif, lors du déroulement du marché 2 VRD du Tramway, alors qu'il fallait s'approprier de nouvelles modalités d'interaction avec le secteur public.

Coûts supplémentaires liés à l'introduction de publics en insertion dans les équipes

Pour les entreprises, l'intégration de publics en difficulté d'insertion constitue un écueil. Ceci nous paraît se résumer en deux argumentations majeures mobilisées par les entreprises, qui sont liées entre elles :

- Une **argumentation plus opérationnelle** : l'intégration de ces publics constitue un blocage en termes d'efficacité et de viabilité des chantiers. Pour les personnes en insertion, on considère plus longs les temps d'apprentissage technique (formation sur le tas, tutorat, ...) et, plus aléatoire, la capacité de respect des règles (ponctualité, absence, hiérarchie, ...) sur les chantiers. Ceci demande donc des efforts d'encadrement plus poussés et donc moins efficaces et plus coûteux en temps.
- Une **argumentation plus culturelle** : l'intégration de ces publics constitue un problème lié à leur « stigmatisation ». De ce fait, on considère que l'intégration dans les équipes s'avère plus compliquée

pour les personnes en insertion que pour les personnels classiques du fait des *a priori* mobilisés sur leur compte (provenance de milieux défavorisés, problèmes avec la justice, oisiveté, manque d'assiduité, pas de véritable implication ...). Ainsi, en termes d'accompagnement et de suivi, il est problématique pour l'entreprise de les gérer sur le chantier avec les mêmes dispositifs mis en place pour les nouvelles embauches classiques, du fait que, non seulement il faut prendre en compte les exigences spécifiques de la personne en insertion, mais également les réticences des autres ouvriers de l'équipe qui doivent les « accepter » sur le chantier.

Avantages liés à la relation directe avec les SIAE en termes de suivi, accompagnement et formation

Dans le cadre du marché 2 VRD, chaque salarié a été géré en direct par l'entreprise, mais les 25 personnes ont eu des contrats de mise à disposition ou de professionnalisation par les SIAE (GEIQ Pro TP, ETTI, AI). Dans ce cas, il est du ressort des structures de prendre en charge l'accompagnement et le suivi des intérimaires ou/et des salariés. Ce montage permet à l'entreprise une plus grande réactivité en cas de problèmes durant le chantier grâce à la capacité de réponse des SIAE et une externalisation des coûts de formation et de suivi assumés en direct par les SIAE. Il s'agit d'un véritable atout dont les entreprises ne cachent pas les avantages (externalisation des coûts, connaissance du public, sous-traitance, gestion du *turn-over* ...) mais ceci demande en amont une confiance réciproque entre l'entreprise et les SIAE auxquelles elles font appel, soit directement, soit par le biais de l'Antenne Grands Travaux.

Effet levier dans la mise en réseau avec les SIAE

Malgré le fonctionnement à « guichet unique » de l'Antenne, centralisant l'ensemble des interactions entre les différents acteurs du dispositif, dans les faits, les entreprises préfèrent travailler avec les SIAE qu'elles connaissent en raison de collaborations antérieures. Dans ce sens, les Clauses introduites par le marché du Tramway ont eu un effet levier reconnu par les entreprises en termes de démultiplication des collaborations avec les SIAE. Ceci est d'autant plus vrai pour les GEIQ Pro TP qui ont dans leur fichier des publics « plus proches de l'emploi » permettant, selon les entreprises, une intégration plus rapide.

2.3. Les SIAE

Le positionnement des trois SIAE (GEIQ Pro TP, ETTI, AI) intervenantes sur le marché 2 VRD est assez différent et reflète les spécificités de fonctionnement de chacune de ces structures. Bien que certaines questions puissent être transversales aux trois, nous traiterons ce paragraphe en les différenciant entre elles.

1. Les Associations d'insertion

Les **Associations d'Insertion** s'inscrivent difficilement dans le cadre de l'article 14. Lors du marché 2 VRD, il y avait une volonté explicite de la part de l'Antenne de les intégrer au dispositif et les faire bénéficier des heures dégagées par les Clauses d'insertion sur les marchés publics des grands travaux. Cependant, lorsque l'on regarde les statistiques, le bilan général est plutôt maigre par rapport aux autres structures : à titre d'exemple sur les 276 611.07 heures affectées aux Clauses entre le 1er avril 2004 et le 30 septembre 2006, seulement 8 0435.55 ont été des mises à disposition des AI, contre 83 900.44 pour le GEIQ et 60 728 pour les ETTI. L'affectation de ces heures s'est faite, essentiellement, en raison d'une Convention de collaboration avec les ETTI afin de « *soutenir les étapes de parcours d'insertion professionnelle articulées entre AI et ETTI* »¹¹. Les rattachements des AI aux ETTI sur les marchés ont été pilotés par l'Antenne et se sont effectués selon la modalité « à tour de rôle » pour assurer à toutes les AI le bénéfice des heures des Clauses. Dans la pratique, l'AI a fonctionné plutôt comme un « porteur juridique », une sorte de *sas* avant l'entrée de la personne en ETTI. Le public affecté par l'Antenne aux AI a été, sur ce marché, très différent par rapport à son public type qui est en général moins formé et moins qualifié.

Perte de légitimité vis-à-vis des entreprises en dépit du gain financier

Cette même convention a introduit un lissage des coefficients entre ETTI et AI pour rendre le dispositif plus lisible aux entreprises : en effet, au moment du marché 2 VRD, il existait un différentiel entre le coefficient ETTI de 1.95 et celui des AI, de 1.79. Dans le cadre des Clauses, il a été convenu d'un coefficient commun de 1.95 basé sur le SMIC. Si l'introduction de cette équivalence a permis aux AI de bénéficier d'entrées plus importantes, des questions persistent quant à l'opportunité réelle d'un coefficient commun en dépit de la différence de services et prestations rendus par les deux SIAE pour le même prix (formation, indemnités, mise à disposition de matériel, prime de panier, paiement des intempéries, ..). Les AI ayant une capacité moindre en termes de prestations par rapport aux autres, cela a pu contribuer à conforter une confusion auprès des entreprises et, en définitive, à fausser leur regard vis-à-vis des AI et leur pertinence dans le dispositif des Clauses.

Complexification de la gestion interne

En termes de gestion interne, trois éléments apparaissent qui complexifient le système du fait de l'introduction des Clauses :

¹¹ Cf. La « Convention de collaboration » établie sur recommandation et après avis favorable de l'Antenne Grands Travaux du Valenciennois.

- comme pour d'autres structures, l'augmentation de l'activité a été à l'origine, notamment durant les premières années, d'un **décalage en fond de roulement** rendant la gestion plus complexe ;
- d'autre part, il y a eu un décalage **important entre investissement en temps** des dirigeants (réunions d'information, rencontres, séminaires, déplacements, ...) et retombées. En effet, pour les AI, les Clauses restent marginales dans le chiffre d'affaire et la pérennisation du dispositif n'est pas acquise ;
- **les procédures de suivi et d'évaluation paraissent plus complexes et plus longues**. Elles demandent donc des investissements plus importants pour les personnels de l'AI qui ne dispose pas toujours des ressources humaines et financières pour assurer ce temps de travail.

Effet levier sur la mise en réseau en dépit du risque de concurrence

Quant aux effets levier observés, un consensus persiste sur l'utilité de la mise en réseaux sollicitée et impulsée par l'Antenne Grands Travaux. Si elle s'avère difficile à réaliser entre les différentes SIAE, elle paraît envisageable entre les AI du territoire. A ce jour, cela ne s'est pas encore fait. La question de la mise en concurrence entre les SIAE, par effet des Clauses sur les marchés publics, est à l'origine des freins empêchant d'aller plus loin dans le sens d'une plus grande collaboration et partenariat.

Effet sur la professionnalisation

Un autre effet levier constaté consiste en une plus grande professionnalisation notamment par l'embauche de personnel spécialisé (type ASP - Accompagnateur socio professionnel) et la recherche d'une plus grande rigueur dans la gestion pour mieux appréhender les écueils décrits plus loin.

2. Les Entreprises de travail temporaire d'insertion - ETTI

L'**Entreprise de travail temporaire d'insertion** a un rôle central dans la mise en œuvre de l'article 14 du code des marchés publics. Elle est le maillon indispensable entre les entreprises et les personnes en insertion.

Coût pour l'embauche de personnel spécialisé

Ce rôle intermédiaire a été bénéfique pour l'ETTI en termes d'augmentation de l'activité et a demandé, en parallèle, l'embauche d'une personne ayant les compétences pour développer les « Clauses » et notamment le secteur du BTP qui est le plus concerné par les grands travaux. Trois missions spécifiques lui ont été confiées au début de la mise en place des grands travaux (et qui ont évolué aujourd'hui) :

1. Informer et communiquer auprès des entreprises pour changer leur regard et plus particulièrement celui des ouvriers dans les équipes (encadrement et maîtrise de base), envers les publics des Clauses ;
2. Accompagner et suivre les personnes sur les chantiers en articulation avec les référents des prescripteurs ;
3. Participer aux réunions de coordination auprès de l'Antenne grands travaux.

Dans le cadre spécifique du marché 2 VRD, l'ETTI s'est confrontée à plusieurs problèmes dont l'origine est à attribuer à la phase d'expérimentation qui, aujourd'hui, semble, en partie, dépassée.

Coût de gestion, suivi et accompagnement des personnes qui abandonnent le marché

Avant tout, l'ETTI a été confrontée au problème d'un *turn-over* important sur le chantier qui a complexifié la gestion des personnes. Le choix des personnes à affecter aux marchés, était du ressort de l'Antenne et l'ETTI était présente uniquement lors des entretiens d'embauche définitive par les entreprises. Ceci sans qu'il y ait eu un travail commun sur la définition des parcours qui aurait permis à l'ETTI d'avoir un regard sur la préparation des publics à travers des formations ciblées ou des pré-qualifications. Une fois la personne sortie du marché, quelle que soit la raison, il est du ressort de l'ETTI d'assurer la suite de l'accompagnement durant deux ans.

Coûts supplémentaires d'articulation avec les entreprises

D'autre part, pour l'ETTI l'articulation avec l'entreprise n'a pas été simple du fait d'un manque d'implication de cette dernière dans le dispositif. Appréhendées uniquement comme une obligation, les clauses ne débouchent pas sur un travail fructueux en perspective d'une embauche finale pour la personne du fait, selon les ETTI, d'un manque de responsabilisation des entreprises vis-à-vis de la personne dans la mise en place des clauses. Elles ne sont pas positionnées d'emblée comme des acteurs pouvant tirer profit de ce dispositif mais uniquement comme des acteurs obligés à y adhérer. Ceci complique le travail des ETTI qui ont été imposées à leurs interlocuteurs privés, ce qui a limité la portée des échanges pour finaliser au mieux le parcours des personnes en insertion. Les durées très courtes des contrats dans le cadre des Clauses, et notamment celui du marché 2 VRD, ont également contribué à empêcher ce travail de professionnalisation et d'intégration des personnes dans les équipes qui aurait pu conduire, le cas échéant, à une embauche.

Risque de sélection des publics

Enfin, tel que mis en place à ses débuts, le dispositif ne pouvait que s'adresser à des publics déjà qualifiés ou faisant partie du « haut du panier » du fait de leur situation professionnelle et sociale. Ce qui a impliqué une intégration des « meilleurs » et une limitation des chances pour les autres pour lesquels l'ETTI n'a pu mettre en place un processus de formation et d'accompagnement apte à mieux les préparer aux chantiers.

Risque de mise en concurrence

Par rapport aux autres SIAE, les clauses peuvent engendrer un risque de concurrence qui est davantage ressenti chez les acteurs lorsque la collaboration et la mise en réseau ne fonctionnent pas. En effet, si au début un travail d'harmonisation a été fait avec les AI, celui-ci n'a pas donné lieu à des collaborations pérennes et s'est affaibli dans le temps. En ce qui concerne le GEIQ Pro, il n'existe aucune collaboration véritable malgré l'intégration de publics qui sont souvent à la frontière entre les typologies accueillies dans l'une et l'autre structure.

3. Les GEIQ Pro

Dans le cadre des clauses, le positionnement du **GEIQ Pro TP** est assez différent par rapport aux autres SIAE. La collaboration directe avec les entreprises est d'autant plus simple que celles-ci adhèrent à son réseau et sont membres de son Conseil d'Administration.

Effets positifs sur le nombre d'adhérents

L'introduction des clauses dans les marchés publics des grands travaux a augmenté le nombre des entreprises adhérentes qui sont passées de 12 à 33 en quelques années et celui des suivis (passé de 15 à 60 personnes en peu de temps au début des grands travaux). Ceci est allé de pair avec la multiplication des chantiers et donc l'augmentation de l'activité de la structure qui a dû se doter d'un nouveau salarié, en tant qu'accompagnateur socioprofessionnel (ASP).

Effet facilitateur dans la négociation avec les entreprises

Les Clauses ont facilité les négociations avec les entreprises en participant à créer un climat de confiance. En effet, l'augmentation de l'activité, et la capacité du GEIQ d'y faire face (professionnalisation et rigueur dans la gestion interne), ont participé à valoriser la qualité du travail fait par la structure aux yeux des entreprises qui ont été davantage coopératives pour le suivi des personnes dans le cadre des Contrats pro.

Complexification de la gestion

L'augmentation de l'activité, et donc du chiffre d'affaires¹² de la structure, a eu deux effets majeurs en termes de gestion :

- complexification de la gestion financière de la structure notamment en termes de trésorerie durant la première année ;
- modification du poste de direction, beaucoup plus dans une posture gestionnaire que de suivi des publics et déléguant donc ses fonctions d'accompagnateur à une personne avec des compétences spécifiques de ASP.

2.4. Les personnes en insertion

En ce qui concerne les personnes en insertion, nous en avons rencontré quatre sur les 25 qui ont participé au marché 2 VRD. Ils n'étaient pas informés du fait d'être intégrés dans les chantiers dans le cadre des Clauses sociales d'insertion. Leur aperçu, en termes de coûts du dispositif, n'est donc pas possible à relever. Néanmoins il est possible d'identifier deux éléments spécifiques au marché 2 VRD :

Avantage lié à la valorisation par rapport à la typologie du chantier

Le site du chantier de ce marché se situait en plein centre ville rendant pour les personnes en insertion le travail particulièrement attrayant, par rapport à d'autres chantiers.

Difficulté en termes d'intégration dans les équipes de l'entreprise

L'intégration du public en insertion constitue un réel problème pour les personnes qui se sentent victimes de « stigmatisation » de la part des autres membres de l'équipe. De ce fait, l'intégration s'avère plus compliquée pour les personnes en insertion que pour les personnels classiques du fait des *a priori* mobilisés sur leur compte (provenance de milieux défavorisés, problèmes avec la justice, oisiveté, manque d'assiduité, pas de véritable implication ...).

¹² Le chiffre d'affaires du GEIQ est passé de 300 mille euro à 1 million 200 mille euro

3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages

3.1. Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 14

Parties prenantes Types de coûts	Facilitateur	SIAE	Personne en insertion	Entreprise
Coûts de transaction	<p>Des temps longs de coordination pour la mise en œuvre du dispositif</p> <p>Temps supplémentaires de mise en relation et connaissance des SIAE et des entreprises</p> <p>Temps d'appréciation et connaissance des métiers et des formations spécifiques au marché</p> <p>Temps de suivi et d'accompagnement direct des publics</p>	<p>AI :</p> <p>Perte de légitimité vis-à-vis des entreprises en dépit du gain financier</p> <p>Complexification de la gestion interne</p> <p>ETTI : Coût pour l'embauche de personnel spécialisé</p> <p>Coût de gestion, suivi et accompagnement des personnes qui abandonnent le marché</p> <p>Coûts supplémentaires d'articulation avec les entreprises</p> <p>GEIQ pro : Complexification de la gestion</p>	<p>Difficulté en termes d'intégration dans les équipes de l'entreprise</p>	<p>Coût de coordination avec le facilitateur</p> <p>Coûts supplémentaires liés à l'introduction de publics en insertion dans les équipes</p>

Surcoût lié à l'objet des clauses		AI : Risque de mise en concurrence		
Effets pervers du dispositif		ETTI : Risque de sélection des publics Risque de mise en concurrence		

3.2. Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 14

Parties prenantes	Facilitateur	SIAE	Personne en insertion	Entreprise
Avantages et effets				
Avantages directs	Bon retour pour les élus	AI : Effet levier sur la mise en réseau en dépit du risque de concurrence Effet sur la professionnalisation Augmentation du chiffre d'affaire ETTI : Augmentation de l'activité GEIQ Pro : Effets positifs sur le nombre d'entreprises adhérentes Effet facilitateur dans la négociation avec les entreprises	Avantage lié à la valorisation par rapport à la typologie du chantier	Avantages liés à la relation directe avec les SIAE en termes de suivi, accompagnement et formation
Effets induits				Effet levier dans la mise en réseau avec les SIAE

**PARTIE III. ANALYSE DE DEUX MARCHES D'INSERTION ET
DE QUALIFICATION AVEC L'ARTICLE 30**

1. LA PASSE A POISSONS SUR NANTES UN MARCHÉ D'INSERTION ARTICLE 30

1. Présentation et construction du marché

1.1. Modalités de mise en œuvre d'activités salariées pour des parcours de réinsertion et de professionnalisation

Le marché d'insertion dit de la « Passe à poissons » s'est déroulé du mois de mai 2008 au mois d'octobre 2008. Il s'agit d'un marché d'insertion article 30, lancé par la Direction du développement durable et espaces naturels de Nantes Métropole. L'objet spécifique de cette « prestation de service d'insertion et de qualifications professionnelles ayant comme activité support la restauration d'une passe à poisson sur le Cens à Sautron » est « l'insertion sociale et professionnelle d'habitants de Nantes métropole, durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi ». La commande vise à confier au candidat retenu « des prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi dans le cadre d'activités d'utilité sociale axées sur la restauration d'une passe à poisson sur le Cens »¹³.

Entre 2008 et 2009, Nantes Métropole a lancé, par le biais de différents donneurs d'ordre, 16 appels d'offre s'inscrivant dans le cadre de l'article 30, dont 3 sont encore en cours. Ces marchés ont été attribués essentiellement à des Chantiers d'Insertion pour un montant total de 1 145 334 euros¹⁴. Le dispositif des Marchés d'insertion, article 30, est encore en phase d'expérimentation à Nantes Métropole¹⁵. Depuis 2007, mais de manière plus poussée en 2008, la Mission AMO¹⁶ a procédé à un travail de refonte de la mise en œuvre des marchés article 30 afin d'apporter une amélioration générale au dispositif « marché d'insertion »¹⁷ par une nouvelle procédure de mise en œuvre : de l'appel d'offre jusqu'à l'évaluation des marchés en passant par le suivi. Ce travail relève d'une volonté politique forte, apte à favoriser une plus grande transparence ainsi qu'une mise en concurrence dans le cadre des marchés publics. Durant l'année 2007, un groupe de travail a été mis en place entre

¹³ Nantes Métropole, Marchés publics de fournitures courantes et services, Règlement de la Consultation, 2008.

¹⁴ Plus 206 802 euros non encore attribués car en cours. (Source : note de la direction de l'emploi /DGDEI, datée du 24/03/2009).

¹⁵ Ceci n'est pas le cas des Clauses d'insertion (article 14 et article 14-53) dont la mise en œuvre et aujourd'hui bien maîtrisée par la Mission AMO insertion, rattachée à la Direction de l'emploi.

¹⁶ Cellule d'Assistance, Maîtrise d'œuvre Insertion.

¹⁷ En vigueur depuis 2006 du fait du nouveau Code des Marchés publics.

l'AMO et les réseaux des Chantiers d'insertion ayant pour but d'informer et former les structures aux nouveaux dispositifs des marchés publics, et notamment aux modalités de mise en œuvre des marchés d'insertion, et pour prendre en compte les remarques concernant la réalité des structures. Tous les 4 mois et durant deux ans 16 Ateliers chantiers d'insertion (ACI) ont participé régulièrement aux réunions animées par deux personnes de l'AMO. Cette dynamique s'est interrompue du fait d'un différend entre les représentants des ACI et l'AMO par rapport à la définition de la nouvelle « procédure de mise en œuvre » et d'évaluation des marchés d'insertion. Une personne a été embauchée au sein de l'AMO ayant comme responsabilité directe l'article 30. Le travail de finalisation de la nouvelle procédure a été entamé et il est, aujourd'hui, terminé¹⁸. « Dans la nouvelle procédure, on s'orientera sur un modèle plus conforme à la mise en concurrence en insérant des critères qui permettront d'objectiver les besoins et les réelles connaissances des SIAE » (N30FAC)¹⁹.

Le marché d'insertion dit de la « Passe à poissons » ne rentre pas dans le cadre de cette refonte et il relève plutôt d'une procédure précédente qui ne sera plus appliquée aux marchés à venir.

Les deux critères retenus pour le jugement des offres ont été pondérés par²⁰ :

1. La pertinence de la démarche d'insertion au vu de la notice explicative décrivant le dispositif d'insertion envisagé et les modalités de suivi ainsi que le dispositif d'accompagnement personnalisé : 60% dont
 - i. Expérience des candidats dans le domaine équivalent au chantier support (25%)
 - ii. Qualifications du personnel d'encadrement technique (25%)
 - iii. Formation proposée aux salariés en insertion (25%)
 - iv. Dispositifs d'accompagnement et de soutien socioprofessionnels (25%)
2. Le coût de la prestation d'insertion apprécié au regard de la notice explicative du coût de la prestation (40%)

¹⁸ Lors de nos entretiens avec la cellule AMO, la nouvelle procédure était en cours de validation par les services juridiques de l'Agglomération et de la Ville de Nantes. Nous n'avons pas eu accès à ce nouveau document.

¹⁹ Cf. Codifications des entretiens en Annexe 3.

²⁰ La pondération des critères pour le jugement des offres fait l'objet des modifications qui seront apportées dans la nouvelle procédure en cours de validation, ainsi que les modalités du bilan final.

Dans le Cahier des Clauses Techniques Particulières – CCTP, l’action d’insertion est détaillée en trois parties principales qui tiennent :

1. au public concerné par le dispositif
2. aux modalités de l’action d’insertion
 - a. Moyens
 - b. Encadrement
 - c. Modalités d’accompagnement
3. aux mesures d’accompagnement

Dans l’ensemble, ses dispositions visent à s’assurer que le fondement de la démarche soit atteint, c'est-à-dire la mise en œuvre d’activités salariées pouvant être la « première étape d’un parcours de réinsertion et de professionnalisation » ceci car « l’accès à des activités salariées pour des personnes en grande difficulté sociale est une étape indispensable à la reconstruction de l’individu. Le lien social et la reconnaissance sociale sont indissociables ; être rémunéré pour une activité, un travail ou un service, reste aujourd’hui le symbole le plus clair de l’appartenance au corps social. C’est donc autour de ce lien social que le processus d’insertion peut être bâti en faisant effectuer de manière salariée, par des habitants de Nantes Métropole, des travaux socialement utiles »²¹.

1.2. La construction du marché

Le facilitateur, dans ce cas la mission AMO, a eu un rôle déterminant en amont du lancement de l’appel d’offre, en assumant son implication directe dans le démarchage des donneurs d’ordre, directions et services techniques, afin d’identifier des « supports d’insertion » pouvant être mobilisés dans le cadre de l’article 30.

La Direction du développement et espaces verts, a donc extrait ce marché d’un programme plus vaste de réhabilitation des cours d’eaux et plus particulièrement des berges du Cens. « En amont du marché on se repose beaucoup sur l’AMO car l’insertion ce n’est pas le cœur de notre activité. Ils sont compétents pour un réel partage des tâches à la fois sur l’appel d’offre et sur son analyse » (N30M).

Sur un marché de 10 millions d’euros environ, il a été donc convenu, en collaboration avec le facilitateur, d’extraire une activité pouvant se constituer en activité support pour un marché d’insertion. L’appel d’offre a donc été rédigé dans ces termes, portant sur deux axes : une prestation de services et une

²¹ Nantes Métropole, CCTP, Article 1.3 – Fondement de la démarche.

prestation d'insertion, et a donné lieu au lancement d'une consultation publique. Dans l'annexe au CCTP concernant le support d'insertion il est donc indiqué que, « pour assurer le suivi et l'accompagnement de 10 personnes en insertion, Nantes Métropole confie comme activité support d'insertion au titulaire du marché, la réalisation d'une passe à poisson sur le Cens, sur le territoire de la commune de Sautron ».

Pour le maître d'ouvrage, cet appel d'offre n'est pas le seul dans le cadre des Clauses et ceci en raison d'une volonté politique affirmée dans ce sens de la part de Nantes Métropole mais également de la Direction développement durable. « C'est valorisant pour nos services et on a une certaine facilité de support par rapport à l'article 30 » (N30M). La construction de ces marchés a été toujours ciblée par rapport à des interlocuteurs connus sur le territoire ayant des compétences reconnues en termes technique et d'accompagnement des publics en insertion. Il s'agit de SIAE qui ont déjà travaillé avec les services.

De la même manière, le marché d'insertion « passe à poisson » a été construit en sachant qu'il pouvait y avoir un possible candidat, chantier d'insertion, connu par les services du fait de précédentes prestations. Le support d'activité du marché étant particulièrement complexe, il était nécessaire d'identifier un interlocuteur capable d'intervenir dans le travail de la pierre en milieu humide. « La mission environnement a défini un programme pour la mise en concurrence formelle mais de fait la SIAE avait été identifiée en amont » (N30FAC) ; « l'on demande à au moins trois prestataires afin d'assurer la concurrence, lorsque l'on est en dessous du seuil de publicité » (N30M).

Les services techniques de la Direction environnement ont rédigé la partie « support d'activité » de l'appel d'offre en spécifiant un cahier des charges relativement peu détaillé par rapport à d'autres, en indiquant : les délais de réalisation du marché ; le nombre minimum de personnes présentes sur le chantier ; la prise en compte par la SIAE des fournitures nécessaires. Les services de l'AMO ont rédigé la partie concernant la prestation d'insertion dans l'appel d'offre. Ce même partage des tâches se reflète dans la phase d'analyse des offres et des réponses car il tient à l'AMO d'évaluer les réponses du point de vue de l'insertion et aux services techniques d'évaluer la partie « support d'activité ». Un rapport d'analyse des offres est donc produit de manière conjointe afin de retenir ou rejeter l'offre.

En définitive, la construction de ce marché a pu se réaliser par l'interaction de plusieurs facteurs :

- Avant tout le travail de prospection et de démarchage de l'AMO auprès de la Direction développement durable ;

- D'autre part, un choix politique de la Direction développement de faciliter l'identification de supports d'activité pouvant être extraits de ses marchés publics ;
- La capacité des SIAE à se faire connaître auprès des services par leurs compétences techniques et d'accompagnement ;
- La synergie entre techniciens des différents services à interagir pour construire des appels d'offre et en garantir une correcte analyse.

1.3. Le déroulement du marché

Malgré le ciblage d'une SIAE, autant que possible adjudicatrice du marché, finalement c'est Ouest Cœur d'Estuaire et Agglomération Nantaise (OCEAN) qui répond, seule, à l'appel d'offre et qui gagne le marché. En effet, la SIAE identifiée ne pouvait pas répondre à l'appel d'offre par manque de compétences sur un chantier si technique. Et en plus, « Malgré nos tentatives d'instaurer un dispositif de mise en concurrence, il y a un partage des marchés sur le territoire entre les SIAE » (N30M) ; « La SIAE ciblée a pris directement contact avec OCEAN qui était, elle aussi, déjà connue par les services mais pas sur cette typologie de travaux » (N30FAC).

Ce marché a donc été attribué à OCEAN. Cette SIAE compte 30 salariés et 1 directeur assurant l'encadrement et le fonctionnement administratif, un CA de 18 membres. Elle encadre 130 salariés en insertion par l'activité économique dans 20 domaines d'activités de l'association qui regroupe 11 Ateliers et Chantiers d'Insertion par l'activité économique. Son chiffre d'affaire en 2007 est de 3 millions d'euros dont 60 % de subventions de l'Etat, FSE, Conseil général, Nantes-Métropole et 40% en ressources propres.

Son offre est retenue au regard des données relatives à la prestation d'insertion, ainsi que l'analyse des éléments techniques de l'activité support, pour un montant total de 54 163 euros net de taxes. Ce coût est la résultante de deux montants : 17 803 euros correspondant aux matériels et matériaux pour le chantier et 36 360 euros correspondant à 5190 heures d'insertion. La définition du coût de l'insertion a donc été calculée en fonction des temps de chantier (installation, fouilles, fondations, ...) considérés comme des temps d'apprentissage des gestes et des techniques. 15% du montant des heures est considéré du temps consacré à l'évaluation des salariés. « Il nous a fallu acquérir des compétences techniques pour répondre à l'appel d'offre. On n'est pas habitué à la notion de devis. Dans le cadre de l'article 30, on vend de l'insertion et c'est compliqué de faire une évaluation complète du marché (support et insertion) » (N30SIAE).

Un encadrant technique et pédagogique de chantier d'insertion ainsi qu'une ASP de l'association ont été affectés à ce marché pour l'accompagnement de 10 salariés en insertion sur la base de contrats de 26 heures hebdomadaires. La répartition des personnes a été faite par OCEAN selon les mêmes critères de répartition des autres chantiers :

- 6 personnes étaient au RMI,
- 3 DELD dont un relève du PLE,
- 1 jeune de la Mission Locale.

Les personnes peuvent être affectées par les encadrants sur les chantiers, en fonction des souhaits exprimés au moment du recrutement dans la structure, ou choisir d'y venir si le chantier manque de personnes. « En général, au recrutement très peu de personnes se positionnent sur le BTP du fait de la dureté des chantiers et des compétences spécifiques requises. Peu de jeunes » (N30SIAE).

Tous des hommes en grande majorité célibataires, leur moyenne d'âge est de 40/50 ans, avec des niveaux de qualification VI et V. Le total du nombre d'heures effectuées sur ce marché est de 3 195,42. Aucun n'a suivi de pré-qualification en bâtiment. En effet, du fait de leur âge, aucun n'avait intérêt à suivre une formation. « Pour les bénéficiaires du RMI on aurait pu les orienter vers des formations (alphabétisation, remise à niveau, code de la route). Pour les autres, les DELD, cela n'était pas possible » (N30SIAE).

Chaque salarié a bénéficié dans le cadre du marché :

- a. d'une visite médicale (bilan complet sur une journée),
- b. d'un accompagnement sur le chantier,
 - i. 1 fois par semaine pendant 6 mois en réunion de chantier (encadrant, salarié, ASP),
 - ii. 1 fois tous les 15 jours avec l'ASP pour des demandes spécifiques.

Lors des réunions de chantier, les services techniques de la Direction développement durable étaient également présents. Le plus souvent les échanges portaient plutôt sur la prestation travaux que sur la prestation insertion.

1.4. Evaluation du marché

L'art. 6 du CCTP, « Contrôle de l'exécution de la prestation d'insertion » prévoit un bilan de fin de marché à remettre dans les deux mois qui suivent la fin des travaux. Ce bilan concerne les personnes et les activités d'insertion au sens plus global.

Des grilles spécifiques, non-nominatives, ont été établies par l'ASP pour l'évaluation finale des personnes sur le marché d'insertion à mi-parcours et à la fin du chantier. Ces fiches portent sur quatre volets : communication orale et/ou écrite ; participation aux activités de la vie professionnelle d'OCEAN ; organisation du travail ; reconnaissance des aptitudes professionnelles. Sur les 10 personnes : 6 personnes sont revenues sur leur chantier d'origine au sein de OCEAN et se trouvent encore dans la structure ; 2 ont terminé leur contrat intérim ; 1 a eu accès à une formation de remise à niveau et 1 est décédée.

Ces évaluations / bilans étaient remises directement au service du donneur d'ordre mais, en effet, c'est la cellule AMO qui les a validées. « Le fait d'avoir un facilitateur fait que la relation avec les prescripteurs et la structure ne passe pas directement par le service technique de la direction développement durable » (N30M).

La courte durée du chantier et la typologie des travaux ont orienté l'encadrement plutôt du côté technique que pédagogique. Il fallait par ailleurs et pour des raisons techniques, respecter des délais très serrés qui ont imposé des rythmes de travail assez durs et la mobilisation de compétences assez spécifiques. « Il s'agit d'un support travaux complexe. Il fallait expliquer aux gens l'importance de ce travail fait en rivière. Ça nous a amené à des échanges avec les personnes en insertion. L'encadrant était particulièrement passionné et compétent et il a fait, au-delà des ouvrages hydrauliques, un travail de recherche historique pour identifier où était l'ancien moulin» (N30M).

2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes

2.1. Le Maître d'ouvrage

Des temps supplémentaires de coordination en amont, durant et après la réalisation du marché

La mise en place des marchés d'insertion demande une coordination poussée avec le facilitateur, Mission AMO. Ceci, correspond à des temps supplémentaires de réunions dans la phase d'identification des marchés possibles à extraire des programmes plus vastes de la Direction. Il est vrai, qu'après la phase d'expérimentation, ce temps est au fur et à mesure moindre car il est acquis par les services techniques. « Les marchés avec les ACI ont

augmenté dans les années du fait que l'on a davantage le réflexe de penser à ces structures qu'auparavant » (N30M).

La mise en place de l'appel d'offre s'est réalisée en collaboration avec l'AMO, ainsi que l'ouverture et l'analyse des réponses à l'appel d'offre et l'évaluation du marché.

Un coût et des délais plus importants de réalisation des travaux

Sur ce marché spécifique, il n'y a pas eu d'étude pour identifier si les coûts auraient été moindres par rapport à la réalisation du même marché par une entreprise classique. Le devis proposé par OCEAN, de 54 163 euros, correspondait à l'estimation définie par les services, soit 55 000 euros. Il reste que sur d'autres marchés d'insertion (espaces verts), pour une même prestation, on considère qu'une demi-journée de travail pour 2 personnes en entreprise correspond à environ 1 journée avec 5 personnes en SIAE. Ce ratio sert de référence pour estimer les temps et les coûts sur d'autres marchés d'insertion.

Difficulté à définir clairement les coûts

Par rapport à une entreprise classique les coûts liés à l'article 30 sont moins lisibles pour les services techniques qui se chargent de l'activité support. Ils sont plus difficiles à estimer et à détailler et donc à être vérifiés. Il y a une dimension de confiance et d'ajustement au fur et à mesure du déroulement du chantier qui s'est fait avec OCEAN afin de faire face aux aléas. Notamment, par rapport au roulement important de personnes sur le chantier. « On apprécie les difficultés au fur et à mesure : adaptation du planning par rapport au nombre de personnes présentes sur le chantier » (N30M).

Motivation pour les services techniques

L'augmentation progressive du nombre des marchés d'insertion au sein de la Direction a généralisé la connaissance du dispositif et de ses finalités, au sein de ses services techniques. Les résultats positifs de ces marchés, et en particulier du marché dit de la « Passe à poissons », qui était spécialement complexe, constituent un élément de valorisation et de motivation pour les personnels des services techniques.

Un bon retour pour les élus

Durant la durée du chantier, sur le site, il a été indiqué, par un panneau d'affichage, que les travaux étaient assurés par un ACI. Si la Direction du développement durable a pu communiquer sur sa politique en faveur de l'insertion, au début, la population était plutôt méfiante par rapport aux résultats et donc opposée à l'attribution du marché à une SIAE. En définitive, il y a eu un

bon retour pour les élus et leur implication dans le champ de l'insertion « Il y a eu une grande réticence de la part des riverains quant au fait d'attribuer le marché à une SIAE, ils doutaient de la qualité du travail et du respect des délais. Finalement c'est la volonté politique qui doit s'imposer face à ces réticences. Le travail a été de qualité. » (N30M).

2.2. La structure d'insertion par l'activité économique

Plus grande visibilité du dispositif

Dans la phase en amont du marché, les réunions durant deux ans organisées par la Mission AMO avec l'ensemble des acteurs du territoire, ont participé à rendre plus lisible le dispositif des marchés publics aux acteurs. OCEAN de son côté a pu mieux s'introduire auprès des services de Nantes Métropole car ces réunions ont facilité la compréhension de son fonctionnement qui, sinon, est assez peu lisible aux SIAE.

Coûts en termes de mise en place et suivi du marché

La réponse à l'appel d'offre de ce marché d'insertion a mobilisé des compétences qui ne sont pas propres à OCEAN et qui demandent des temps plus longs de réponse (estimation du devis, définition du coût de l'insertion, ...). De même, pour les suivis et les bilans de fin de marché, le remplissage des grilles d'évaluation (spécifiques à ce marché) et le suivi hebdomadaire sur le chantier demandent des temps d'implication plus longs de la part des professionnels (encadrant et ASP) qui sont soustraits à d'autres tâches de leur emploi du temps classique. « Des fois on se fait ramasser si l'on n'a pas répondu correctement du point de vue technique. Le montage des dossiers, ça reste compliqué » (N30SIAE). En général, sur l'ensemble des marchés d'insertion il faudrait compter au moins un mi-temps de travail en plus pour le montage, le suivi et le bilan des chantiers.

Effets négatifs induits sur la sélection du public

Le choix du public pour ce chantier s'est fait selon les mêmes modalités que OCEAN adopte pour les autres chantiers, en prévoyant donc un panachage large des situations des personnes. Pourtant, au fur et à mesure, la complexité et la dureté des tâches du chantier ont induit une sélection des personnes et seuls les plus anciens et expérimentés sont restés pour conclure le chantier. De ce fait, la logique de professionnalisation et de parcours d'insertion pour les bénéficiaires n'a pas pu se mettre en œuvre, limitant ainsi les bénéfices de ce marché d'insertion. « Les personnes se sont, en définitive, sélectionnées d'elles-mêmes par leur motivation et compétence technique. Il n'y a donc pas eu de travail de pré qualification car ils n'étaient plus en âge, ni motivés à revenir à l'emploi » (N30SIAE).

Perte de la dimension de suivi social et éducatif

La haute technicité attachée à ce marché d'insertion a été source d'un glissement qui pourrait se reproduire sur d'autres marchés de ce type. A savoir, les délais stricts et les compétences techniques requises, ont induit l'encadrant à octroyer beaucoup plus d'importance à la dimension technique (gestion logistique, organisation, ...) en dépit de la dimension pédagogique de l'accompagnement. Les spécificités liées aux ACI se voient ainsi transformées vers un travail d'accompagnement de type EI.

Avantage lié à la typologie du chantier

Ce marché d'insertion, par la nature des travaux et le site géographique, a été extrêmement valorisant pour l'équipe d'encadrants et pour les personnes en insertion. Ce type de chantier reste relativement rare sur le marché et il introduit des effets positifs sur la motivation des personnes qui ont pu suivre le chantier du début à la fin, alors que en général les équipes des ACI interviennent sur des parcelles des travaux (peinture, réparations, etc.). Ceci a permis également une reconnaissance publique de la qualité du travail fait, du point de vue technique mais également social, liée à l'exemplarité du chantier. Par ailleurs, cela a eu des effets d'émulation sur d'autres salariés en insertion, non participants directement au chantier « Tout le monde venait voir le chantier car au niveau technique ça demande des compétences » (N30SIAE).

Avantage de publicité : valorisation du travail pour se faire connaître

Les salariés en insertion, de leur côté, n'ont pas remis en question l'affichage panneaux mais en ont fait un outil de publicité pour un travail qui a été évalué, par l'ensemble des acteurs, de qualité. De plus, au terme du chantier, OCEAN a organisé une journée « porte ouverte » pour montrer le déroulement des travaux et a invité des entreprises privées du secteur afin de montrer le site. Ceci a engendré deux autres contrats par la suite avec des entreprises qui n'avaient jamais travaillé auparavant avec l'association. « Avec la MDE, qui est un intermédiaire légitime, on a fait venir sur le chantier 15 entreprises BTS pour montrer le travail fait. Ceci afin de leur faire évaluer l'importance des travaux, la mise en œuvre technique et le savoir-faire de nos salariés. L'objet était que ces entreprises soient en mesure de repérer éventuellement des futurs employés » (N30SIAE).

2.3. Les personnes en insertion

« Risque » de sélection des publics

Sur la mise en œuvre du marché, comme on a pu le constater, il s'est effectué une sélection des publics lors du déroulement du chantier, de manière

« naturelle ». Ceci car l'ACI a voulu maintenir la logique de non sélection des publics en laissant à tous la possibilité d'y accéder. Cependant, la démultiplication des marchés d'insertion du fait d'une série de contraintes qui lui sont liées (support d'activités complexe, délais, efficacité, évaluation ...) pourrait à terme introduire une logique de sélection des publics à l'entrée en fonction du marché. Ceci viendrait fausser le choix d'accepter « tout public » dans la structure. Pour les personnes en insertion cela limiterait, à terme, l'accès aux moins expérimentés pour favoriser ceux qui ont les compétences techniques et des niveaux de qualification plus élevés.

Avantage lié à la valorisation par rapport à la typologie du marché

L'ensemble des personnes interviewées, et ayant participé à ce marché, le considèrent comme l'un des plus valorisants pour elles. Ceci du fait de la qualité des travaux à réaliser (pierre de taille) et de l'impact induit par leur implication sur un site naturel privilégié (les berges du Cens). Par ailleurs, leur présence sur le chantier du début des travaux jusqu'à la fin, a été déterminante dans l'appréciation positive de ce chantier par rapport à d'autres. En effet, ce travail « de A à Z » leur a donné la possibilité de voir le résultat final de leur travail, ce qui change même la perception par rapport aux tâches : « ça a été un travail très dur physiquement, rien à voir avec la maçonnerie traditionnelle. Mais l'on a pu voir la fin des travaux et c'est valorisant, tout le monde a été content du travail réalisé » (N30S). « C'est un beau chantier en plein air. On a connu le chantier de A à Z et il a fallu tout faire. On a la concrétisation sous les yeux. C'est valorisant » (N30S).

Avantage lié à la dynamique d'équipe : « Bonne ambiance »

Le travail sur un chantier considéré comme valorisant a participé à faciliter la relation entre les personnes. A ceci s'ajoute l'appréciation du travail de qualité de l'encadrant, passionné par ce chantier et aux compétences techniques reconnues, qui a motivé les personnes. Ainsi, sur le chantier, malgré la dureté des travaux le plus souvent sous la pluie, il y avait une bonne ambiance qui a facilité les apprentissages et les échanges entre les personnes. « Il y avait une bonne ambiance. C'est dur de se lever et de garder les rythmes mais l'encadrant nous motivait » (N30SIAE) ; « Ambiance de travail positive. L'encadrant c'était important car il avait toutes les compétences » (N30S).

Manque de « transfert des compétences »

Finalement un des effets considérés négatifs a été la moyenne d'âge des personnes présentes sur le chantier. En effet, il manquait des jeunes qui auraient pu apprendre « un métier » par la participation au chantier. L'esprit d'équipe induit sur les chantiers, et par les encadrants de OCEAN, introduit un effet « transfert de compétences » qui n'a pas pu se réaliser sur le chantier de la

« passe à poissons ». « Certains connaissaient déjà le boulot. Il aurait fallu apprendre aux plus jeunes les comportements alors qu'ils ont été les premiers à échouer sur le chantier. C'est trop dur pour eux » (N30S) ; « il aurait fallu mettre les jeunes avec les anciens pour leur faire apprendre le métier. Ils ne sont pas restés » (N30S).

Avantage lié à la publicité

La visibilité induite par la publicité (par panneau et à la fin du chantier par un dîner public) a été bien vécue par les salariés car leurs compétences ont été mises à l'avant contre une image en général stigmatisante. C'est certainement la nature du marché qui a induit cet effet d'acceptation car en général les salariés en insertion sont plutôt réticents à montrer qu'ils font partie du chantier d'insertion. « C'était marqué sur un panneau. Ça ne me gênait pas alors que pour certains ça peut être gênant, comme quand on veut inscrire le nom de OCEAN sur les voitures. Pour certains c'est stigmatisant » (N30S) ; « Lors du buffet il y avait beaucoup de personnes qui sont venues voir notre travail. C'était bien » (N30S)

2.4. Le territoire

Manque de co-construction

Le cahier des charges du marché dit de la « passe à poissons » n'a pas été co-construit avec les ACI. Seul, un travail informel de définition des critères a pu être fait, la logique étant de garder les conditions d'une véritable mise en concurrence entre les structures. « Par l'introduction des critères d'exigence concernant les parcours et l'accompagnement de salariés en insertion, on peut construire des cahiers des charges qui limitent la possibilité de réponse d'autres SIAE.» (N30SIAE). Sur le territoire, et par rapport à la mise en place de l'article 30 en général, d'autres réunions ont eu lieu mais le travail de co-construction d'une procédure capable de répondre aux différentes exigences a été arrêté à cause de positionnements divergents entre les réseaux des ACI et la Mission AMO. La nouvelle procédure n'est donc le fruit que du travail interne des techniciens de la Mission AMO de la Direction de l'Emploi. « La nouvelle procédure n'a pas été rédigée en concertation avec les SIAE mais est l'expression d'une exigence administrative, juridique et technique qui prend en compte notre expérience, notamment dans le cadre de l'article 14 » (N30FAC).

Plus de visibilité des effets induits sur les parcours d'insertion

Le marché d'insertion introduit un changement de logique : de la subvention à l'attribution des marchés. Si, par les subventions, il était impossible d'instaurer une évaluation de l'activité des SIAE, les marchés introduisent des paramètres d'objectivation capables de mieux suivre les parcours d'insertion des personnes

et d'interagir de manière plus ciblée avec les structures par rapport aux personnes. Par exemple : les limites et les facteurs de décrochage. « L'article 30 permet l'achat des prestations d'insertion, quel est le retour sur les personnes ? Si l'on fait un marché on achète de l'insertion donc cela implique un outil cadré pour l'évaluation et le suivi » (N30PAR) ; « Fil rouge qui permet une amélioration constante par l'objectivation » (N30FAC).

Diminution des contrats avec les Villes

Suite à l'introduction des clauses sociales d'insertion dans les marchés publics, et plus particulièrement dans les marchés d'insertion, il y aurait eu une relative diminution du nombre des contrats passés avec les Villes. Ceci correspond au moment du passage de la « compétence insertion » des Villes à la Communauté urbaine. Nantes Métropole a instauré une réglementation plus stricte en la matière. Ainsi, on est passé du conventionnement de gré à gré entre Villes et SIAE, à un système renforcé de marchés publics, voire de marchés d'insertion. Pour des raisons diverses (complexité des dossiers, méconnaissance du dispositif, manque de supports adaptés, gestion coûteuse pour peu de résultats...) certaines villes continuent de s'opposer à ce système bloquant la mise en place d'appel d'offre et les conventions. Ceci engendre un manque de financement pour les structures du territoire.

« Risque » de mise en concurrence entre les structures

La mise en place du marché d'insertion dit de la « passe à poisson » montre bien comment les ACI gèrent les modalités de réponse aux appels d'offre contre la logique de mise en concurrence. Par la logique du partage du territoire, il est convenu de manière officieuse que chaque Chantier répond aux appels d'offre concernant des chantiers se situant sur son territoire d'action. Ainsi, et selon cette logique, si un ACI était pressenti pour ce marché, c'est un autre, OCEAN, qui a eu le marché. Or, les marchés d'insertion article 30, sont introduits par Nantes Métropole pour soutenir et développer la mise en concurrence entre les structures en élargissant même aux autres SIAE la possibilité de répondre à ces appels d'offre, jusqu'à aujourd'hui quasiment « réservés » aux ACI.

Plus grande visibilité ou « risque » de perte de la confidentialité sur les parcours d'insertion

L'un des volets du contrôle de la prestation d'insertion était l'évaluation individuelle et non nominative des personnes en insertion sur le marché. Or, ce principe d'anonymat est remis en question par la Mission AEMO qui déplore l'impossibilité d'avoir une visibilité réelle sur les parcours des personnes si leurs noms ne sont pas indiqués sur les fiches d'évaluation individuelle (dans le rapport intermédiaire et dans le rapport final d'activité). L'utilisation d'un instrument comme la « base de données » concernant les personnes en insertion

inscrites dans le dispositif de l'article 30, telle qu'utilisée sur l'article 14 par Nantes Métropole, pourrait permettre de mieux identifier les parcours des personnes et leur évolution d'une structure à l'autre. Par ailleurs, cet outil permettrait de mieux prospecter les marchés à venir en fonction des réels besoins et compétences mobilisables sur le territoire. « Il existe un manque de lisibilité sur les parcours des personnes en insertion. On veut en avoir plus dans le cadre des marchés publics. On peut mettre en place des instruments et des outils mais il existe une résistance de la part des SIAE » (N30FAC). Cette résistance s'exprime du côté des ACI par un refus formel à indiquer les noms des personnes dans les évaluations, en évoquant un « droit de réserve ». Certains éléments du parcours personnel relèvent de la relation de confidentialité entre les encadrants et les ASP et les personnes qu'ils suivent. Donner les noms des personnes peut constituer un acte de rupture de cette confiance qui peut avoir des impacts sur le parcours d'accompagnement et son aboutissement positif. « On peut donner toutes informations mais pas du tout sur des fiches. Il faut les donner de manière anonyme. Ca risque de porter préjudice aux personnes » (N30PAR) ; « Aujourd'hui il y a une relation de confiance et l'on sait qu'il y a une déontologie auprès de la Mission AMO, mais demain qui va gérer le fichier ? » (N30PAR). En creux de cette question se posent d'autres éléments de débat concernant les rôles des uns et des autres pour les suivis des parcours des personnes : est-ce que ce droit de regard relève de la compétence des services prescripteurs ou des élus ? Quelle est la confiance que l'on accorde au travail des SIAE et quelle confiance on accorde à la Mission AMO ?

Effet levier sur la mise en réseaux

La mise en place des réunions auprès de la mission AMO lors de l'introduction des marchés d'insertion dans les marchés publics a eu un effet levier de mise en réseaux des différents acteurs à plusieurs niveaux, de Nantes Métropole avec les SIAE et avec les services prescripteurs, des SIAE entre elles, et notamment des réseaux des ACI. « Les réunions ont été intéressantes. Cela a donné des billes aux techniciens pour connaître notre travail, pour se le représenter et cela nous a permis de mieux se connaître entre ACI » (N30PAR).

Manque de transparence dans la définition du coût de l'insertion

Pour la définition du coût d'insertion OCEAN a fait référence aux heures nécessaires pour la réalisation des tâches. Or chaque ACI sur le même territoire utilise des modalités différentes d'estimation du coût de l'insertion. Cette différence engendre un manque de clarté et des décalages importants entre les prix des structures qui rendent difficiles aux services techniques des estimations fiables. « On ne sait pas ce qu'il y a derrière, les collègues techniciens parlent en terme de coût de travaux alors que nous, on parle de coûts d'insertion » (N30FAC). « Il y a une élasticité incompréhensible entre les prix définis par les

ACI. Ceci n'est pas crédible aux yeux des financeurs. Il faut que l'on arrive à se mettre d'accord pour éviter ce décalage. C'est une dynamique qui peut nous mettre en danger » (N30PAR).

3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages

Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 30

Parties prenantes Types de coûts	Maître d'ouvrage	SIAE	Personne en insertion	Territoire
Coûts de transaction	Temps supplémentaires de coordination inter-services en amont, durant et après le marché. Délais plus importants	Difficulté pour la réponse aux appels d'offre (estimation des devis, coût de l'insertion, ..) Temps plus long dans la phase de suivi et évaluation (grilles spécifiques au marché d'insertion).	Manque de « transfert de compétences »	Prise en charge du poste de chargée de mission « marché d'insertion » article 30. Perte de confidentialité sur les parcours d'insertion
Surcoût lié à l'objet des clauses Effets pervers du dispositif	Problèmes de roulement des personnes en insertion sur le chantier	Risque de sélectivité du public. Réduction de la part de suivi social et éducatif au profit du suivi technique	Manque de formation (du fait de l'âge des personnes)	Diminution des financements des Villes Confusion des rôles entre les acteurs privés et publics en l'insertion Manque de co-construction Modifications des relations locales entre SIAE.

Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 30.

Parties prenantes	Maître d'ouvrage	Opérateurs de l'insertion	Personne en insertion	Territoire
Avantages et effets				
Avantages directs	Bon retour pour les élus	Plus grande visibilité du dispositif institutionnel	<p>Valorisation du travail du fait de la qualité du chantier (suivi de A à Z)</p> <p>Situation durant la période de travail.</p> <p>Bonne ambiance en situation de travail</p>	Effets levier sur la mise en réseaux
Effets induits	Motivation pour les services techniques	<p>Valorisation des personnes par la typologie du chantier</p> <p>Publicité</p>		Recherche d'une définition commune du coût de l'insertion

2. UN MARCHÉ DE SERVICES D'INSERTION ET DE QUALIFICATION PROFESSIONNELLES, ARTICLE 30, SUR VALENCIENNES

1. Présentation et déroulement du marché

1.1. Un marché centré sur l'insertion

Le marché d'insertion sociale étudié sur Valenciennes a été lancé par un bailleur social au statut public, Val'Hainaut Habitat (V2H). Cet office public compte 139 salariés dont 60% de personnels de proximité et s'adresse à plus de 13 000 clients locataires. Implanté sur 39 communes, il a en charge : 6000 logements dont 70% sur Valenciennes et 30% sur les autres communes, 64% de logements collectifs et 36% de logements individuels ; 2900 garages ; 24 surfaces commerciales et bureaux. En 2007, son budget annuel est de 30 millions d'euros pour la construction et la rénovation et de 30 millions d'euros pour la gestion quotidienne.

L'objet du marché est « l'insertion sociale et professionnelle d'habitants de l'arrondissement de Valenciennes, et plus particulièrement les locataires de Val'Hainaut Habitat durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi ». La commande vise à confier « des prestations d'appui et d'accompagnement : dans le cadre d'un (ou de deux) chantier(s) d'insertion en développant des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale. Ces activités seront axées sur l'entretien, la maintenance, la surveillance et la propreté des parties communes. Ces heures de travail rémunérées seront obligatoirement accompagnées d'un dispositif d'un accompagnement spécifique »²².

La consultation a fait l'objet d'une procédure allégée. Les critères de jugement des offres sont par ordre décroissant :

1. « la pertinence de la démarche d'insertion pour 60 % » en tenant compte de l'expérience des candidats ; des qualifications du personnel d'encadrement ; de la nature et de la durée des contrats de travail des permanents et des salariés en insertion ; de la qualification de chacun des permanents ; la mise en œuvre du volet formation des salariés en insertion ; du dispositif d'accompagnement et de soutien socioprofessionnel envisagé ; du matériel envisagé pour la réalisation technique de la prestation ;

²² V2H, *Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles, Article 30 du code des marchés publics, Règlement particulier de consultation, 2005.*

2. « le coût de l'action d'insertion sociale et professionnelle pour 40 % (détaillée dans le CCTP) ».

Les prestations ciblées visent bien l'insertion ; comme l'indique l'article 7 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), intitulé contrôle de l'exécution du marché : « le prestataire s'engage à informer le maître d'ouvrage ou les personnes désignées par lui, de l'ensemble des contrats passés et des éventuelles difficultés d'application du cahier des charges ». Le bilan fourni dans les trois mois donnera un état nominatif du personnel employé, sa situation à l'embauche, le nombre d'heures effectuées et sa situation à la sortie de la structure.

Cette activité d'insertion fixée à partir d'un nombre d'heures se réalise grâce à la réalisation de missions faisant l'objet de deux lots :

1. l'entretien et la maintenance des parties communes avec pour mission : l'entrée et la sortie des conteneurs ; nettoyage des conteneurs et désinfection ; nettoyage des locaux vide-ordures et désinfection ; nettoyage des abords extérieurs et des parties communes ; sortie des encombrants ; curage préventif des réseaux ; remplacement des ampoules ; contrôle de présence des extincteurs ; menus réparations...
2. le nettoyage et la surveillance des parties communes avec les missions suivantes : nettoyage des sols, des murs et plafonds, des vitres, des boîtes aux lettres, des agences d'accueil ; intervention ponctuelle de nettoyage dans les logements vacances ; signalisation des dégradations...

Tel que stipulé dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), les prestations réalisées dans le cadre premier lot est de 55,17 % de la totalité des heures annuelles du marché, le second lot représentant 44,83 % des heures. Le marché est conclu pour une durée de 35 mois.

1.2. La construction du marché

La consultation restreinte a été lancée en 2005. Elle vient dans le prolongement d'une expérience ancienne de V2H dans les actions d'insertion. « Dès 1992, nous nous sommes engagés dans des démarches d'insertion avec les CES (Contrat emploi solidarité) ; nous sommes un organisme social, c'est important pour nous de donner sa chance à chacun d'autant que le taux de chômage est fort dans le secteur valenciennois » (V30M).

Cette utilisation est aussi le résultat d'une volonté politique du président du conseil d'administration de V2H, maire de Valenciennes. Le bailleur social a commencé à travailler sur la dimension insertion dans ses marchés grâce à l'introduction de l'article 14. « L'Anru impose l'utilisation de l'article 14 pour

les marchés publics liés à la rénovation urbaine mais de notre côté, nous avons inscrit la clause sociale, avant cette obligation de l'ANRU, dans l'ensemble des marchés où l'activité le permet ; il faut savoir que le code ne le permet pas sur des travaux très spécifiques comme ceux de toiture » (V30M).

« Après, on s'est dit "pourquoi pas l'article 30 ?", on a travaillé avec la chargée de mission de la clause d'insertion « elle en avait fait la demande » et l'Ageval » (V30M). Aux yeux de la SIAE, « il y avait un contexte porteur [chez V2H], leur direction générale était sensible à la question et la responsable marché public avait une bonne connaissance du code des marchés publics et des clauses sociales ; c'est une personne très en veille sur ces questions » (V30SIAE). La construction de la consultation demandait de connaître les capacités d'action des structures d'insertion. L'Ageval est la plus grosse association qui réalise des ateliers et chantier d'insertion sur le secteur. Elle est agréée pour 4 ACI pouvant recevoir 280 personnes en insertion ; en 2007, elle a accueilli 381 personnes en contrats aidés et elle a employé 23 permanents. Les chantiers portent principalement sur le champ de l'environnement entendu au sens large : entretien des espaces verts ; entretien de vignoble et site archéologique ; propreté urbaine ; restauration de bâtiments publics.

C'est en prenant en compte ces capacités d'action et plus largement celle des SIAE au niveau local que la consultation a été lancée. « Pour éviter que les marchés nous retournent infructueux, il faut connaître les capacités des structures ; on ne va pas lancer un marché sur la métallerie si aucune structure ne travaille dans le secteur ; il faut être en adéquation avec les structures, les moyens dont elles disposent (...) ». Pour ce faire, « la maison de l'emploi connaît les associations » (V30MO).

Dans les réponses aux propositions d'action d'insertion, les répondants mettront en évidence le coût à prendre en charge par V2H mais aussi par les autres partenaires. Pour la période 2006-2008, la part couverte par V2H représente 20 % du budget « entretien, maintenance, surveillance propreté, des parties communes du parc locatif », celle du CNASEA pour les contrats aidés 46 % et celle du conseil général pour les contrats d'avenir 34 %. C'est Ageval qui sera retenu. Elle présente en outre dans sa réponse l'ensemble des actions d'accompagnement social, emploi, formation, sport qu'elle réalise dans le cadre de ce marché ; le montant représente environ 50 % du budget de l'activité technique. Cette somme vient en plus ; elle est couverte par Valenciennes Métropole, la politique de la ville et le conseil général.

Objectifs sociaux et ingénierie en marché public du maître d'ouvrage, volonté politique des collectivités locales, capacité d'intervention des structures d'insertion, mise en synergie de la maison de l'emploi à travers sa chargée de

mission clause d'insertion, tels sont les facteurs qui ont permis la construction de ce marché dans le cadre de l'article 30.

1.3. Le déroulement du marché

En termes de recrutement, l'Ageval estime qu'elle n'a pas à sélectionner les personnes qui recherchent un emploi ; « je ne choisis pas les candidats ; je ne sais pas recruter » (V30SIAE). C'est au niveau des responsables techniques de V2H et de direction des ressources humaines que se fera la sélection mais le suivi et l'accompagnement est réalisé par l'Ageval. Pour V2H, le personnel est perçu comme mis à disposition par l'Ageval. Toutefois avant ces entretiens par V2H, la personne aura fait l'objet d'une orientation par des prescripteurs sociaux qui comme dans le cadre du Rmi donneront leur accord pour la conclusion d'un contrat sur lequel elle pourra être recruté. V2H estime « ne pas vraiment avoir de critères (...) il faut qu'ils soient courageux mais ils le sont tous ; discret pour les travaux de ménage réalisés par les femmes ; qu'ils ne boivent pas sur le site (...) on prend des personnes que l'on ne recruterait pas en direct (...) on n'a pas trop de choix non plus » (V30M). « On sent qu'ils ont soufferts, ils sont marqués physiquement » (V30M). Le recrutement se fait dans la proximité mais on ne recherche pas que les personnes habitant sur le quartier ou étant locataires du bailleur.

En 2006, sur ce marché, 38 personnes ont été salariées en contrat aidé ; toutes étaient originaires d'une des communes de Valenciennes Métropole ; 20 étaient des hommes ; 26 personnes étaient bénéficiaires du Rmi ; 17 relevaient des dispositifs de fin de droits Assedic ou d'Allocation de la caisse d'allocations familiales (allocations parent isolé ou allocation adulte handicapé) ; 68 % avaient plus de 50 ans. Le recrutement très majoritaire de personnes ayant plus de 50 ans répond à une volonté d'avoir un personnel que l'on peut stabiliser sur l'activité grâce à des contrats aidés qui peuvent être, par dérogation, plus longs.

La réalisation du marché passe en termes d'insertion par :

- la réalisation d'actions de formation, 28 ont été mises en œuvre avec : 21 qualifications HOB0 (formation électrique) ; 2 qualifications CCP (certificats de compétences professionnelles) du titre d'auxiliaire de vie ; 2 ateliers culturels ; 1 formation au permis B ; 1 formation au permis de cariste ; 1 action de bilan ;
- 29 entretiens de suivi de parcours et de formation ; 24 entretiens d'accompagnement social pour la recherche de logement, la gestion du budget, la santé, l'aide administrative ; 59 entretiens d'accompagnement à l'emploi.

Pour l'activité technique, l'encadrement est réalisé par le personnel de V2H qui « quand il y a un problème en termes d'accompagnement pour une personne » (V30M) fait appel au personnel de la structure d'insertion. « Ageval est très exigeant sur les horaires, si les salariés arrivent à 9 h 01, ils perdent la journée ; nous, on est moins regardant même si on fait attention bien sûr » (V30M). Deux types d'agents réalisent ces fonctions : des agents de maintenance et de surveillance (AMS) et des agents de nettoyage et de surveillance (ANS). « Au début on les accompagne sur le parc puis ils deviennent autonomes ; ils font partie de l'équipe comme les autres ; ils ont le même vêtement de travail mais sans le logo V2H » (V30M).

1.4. L'évaluation du marché

Face à un marché d'insertion, l'évaluation doit porter sur l'insertion. Les résultats attendus comme spécifiés dans la proposition sont : « l'acquisition et la ré-acquisition des comportements liés à une activité salariée et à une démarche d'insertion ; l'investissement de la personne sur son parcours ; le retour à l'emploi pour un certain nombre de personnes, l'accès à la formation qualifiante ; la résolution des problématiques sociales ».

Le bilan est réalisé par la structure d'insertion en mettant en évidence les moyens mis en œuvre, décrits dans la réalisation du marché (formation, entretien, suivi...) et les évolutions de situation des personnes sortantes. Il faut à cet égard relever que les personnes à sortir de ce dispositif sont peu nombreuses. Ainsi en 2006, il est indiqué dans le bilan réalisé par Ageval que « 2 personnes repérées par V2H ont été recrutées sur leur poste de travail, 24 personnes poursuivent leurs parcours en chantier d'insertion, 5 personnes n'ont pas souhaité poursuivre leur parcours ». Ce faible niveau de sortie est, nous l'avons évoqué, lié au type de personnes recrutées ; des personnes de plus de 50 ans qui peuvent avoir des contrats de travail plus long et pour lesquelles l'enjeu est souvent de les accompagner vers la retraite « le mieux possible ».

V2H ne procède pas à une évaluation du marché sous l'angle de l'insertion. Le bailleur ne s'estime pas compétent sur ce point et note que cette démarche relève des autres partenaires : maison de l'emploi, conseil général... Toutefois, il réalise un suivi de chacune des personnes avec « un bilan du fonctionnement individuel » de chaque salarié. En outre, nous avons pu relever qu'en interne, le bailleur met en évidence l'action d'insertion réalisée en signalant par exemple dans son rapport d'activité annuel le nombre de personnes relevant de contrats aidés qu'il a recruté.

Sur l'évaluation de la dimension technique, le travail réalisé correspond aux normes d'autres entreprises, on estime même qu'il est mieux car « il y a plus de

monde » (V30M). En outre, le prestataire doit respecter les mêmes normes de qualité que les autres prestataires.

2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes

Après avoir présenté le marché et ses phases de construction, de réalisation et d'évaluation, il faut maintenant analyser comment chacune des parties prenantes en repère les coûts et avantages pour elle-même mais aussi pour les autres acteurs.

2.1. Le maître d'ouvrage

Le bailleur n'a pas effectué de calcul "coûts avantages" précis pour se lancer dans ce marché d'insertion ni une fois que celui-ci ait été réalisé. Toutefois que ce soit au niveau des services des ressources humaines, des services techniques ou des services travaillant sur les marchés, personne n'estime que « V2H soit perdant » sur ce type de marché. Le commanditaire voit les avantages de ce travail à de multiples niveaux et les coûts de transaction apparaissent limités.

Un coût supplémentaire de construction limité aux premiers marchés

Pour la cellule assistance achats, la construction d'un marché sous l'article 30 apparaît au début plus lourde que celle d'un marché avec l'article 14 : « la consultation est différente ; il faut un travail en amont pour bien connaître les prestataires possibles » en outre les premières rédactions demandent une mise à jour des connaissances quant au Code des marchés publics. L'achat d'insertion et de formation n'est pas au cœur du métier de ce type de maître d'ouvrage ; il s'agit rappelons-le de passer de l'achat de prestations techniques à l'achat d'un service de formation et d'insertion. Outre les connaissances de la chargée de mission insertion du territoire, les compétences internes du bailleur ont été mobilisées à travers une salariée de cellule assistance achats « férue et passionnée du code des marchés publics, référente sur la question » et qui deviendra responsable des achats (V30M). Les premiers marchés passés et la connaissance du milieu de l'insertion réalisée, « l'article devient un marché comme un autre » (V30M) au niveau de la cellule des achats.

L'avantage du recours à une SIAE dans la réalisation : une expertise sociale

On l'a vu, le bailleur a une histoire ancienne dans l'insertion à travers l'emploi de CES dès 1992. Aussi, « on s'est lancé dans cette démarche, un peu "la fleur au fusil" ». L'office a recruté jusque 40 personnes, mais « certaines ont lâché prises » (V30M), le turn-over était important. Progressivement, V2H s'est appuyé sur des référents externes pour le recrutement et pour l'accompagnement médical, social... Certes, V2H continue à recruter directement des personnes sous contrats aidés mais le recours à des marchés d'insertion constitue, vu sous

cet angle, une poursuite de l'externalisation de certaines dimensions de la fonction d'insertion auparavant principalement réalisée en interne. « Ageval a du personnel pour le faire, un encadrement, un suivi, un maillage autour des personnes (...) on s'est dégagé du suivi qui était trop lourd (...) je n'y vois que du positif » (V30M). Au niveau des ressources humaines, on estime qu'avec la gestion antérieure « on perdait plus qu'on ne gagnait alors que maintenant c'est du "gagnant-gagnant" » ; « on investit en temps mais on s'y retrouve » ; « il y a besoin d'une structure d'insertion à côté car c'est un métier » (V30M)²³.

Du point de vue technique : un marché comme un autre

Au niveau de la réalisation technique, les avantages apparaissent plus importants que les coûts. Pour les coordinateurs techniques, « les activités sont analysées comme les activités réalisées sur les autres marchés (...) Il signe la charte Iso comme les autres prestataires sur la qualité des services » (V30M). « C'est mieux sur la qualité » et « on s'y retrouve financièrement, il n'y a pas de taxes » (V30M). Comparé à d'autres entreprises, « les grands groupes ont beaucoup de matériel mais c'est cher, alors que les artisans ont des prix comparables à l'Ageval mais ne sont pas aussi fiables. Quand il manque leur seul chauffeur, leur activité est bloquée » (V30M).

Toutefois, on relève des inquiétudes sur la fragilité du secteur associatif « On n'est jamais sûr du potentiel financier de la structure ; parviendront-ils à avoir les financements prévus dans leur réponse ; il y a un risque de remise en cause des contrats par les pouvoirs publics » (V30M). « Le problème est l'absence de pérennité ; c'est un peu la galère qu'il y est ce turn-over » (V30M). Il faut, en effet, même si les contrats sont plus longs que sur d'autres activités d'insertion à chaque nouvelle entrée, « il faut recréer le lien avec les habitants et construire le travail en équipe » (V30M). Avec l'introduction de la mixité dans le parc HLM, les relations peuvent être moins évidentes avec les copropriétaires nouvellement arrivés sur le quartier qui « ont une vision négative des personnes en insertion et se permettent de les dénigrer » (V30M).

La question de l'amélioration de la situation des locataires

L'autre point important mis en avant par le commanditaire est l'impact de l'activité sur les salariés qui sont aussi les locataires du bailleur. L'amélioration des conditions de vie des locataires représente aussi un retour sur investissement pour les bailleurs qui auraient moins d'impayés. C'est un argumentaire très souvent avancé par les Régies de quartier en termes de d'économie de circuit

²³ Une limite toutefois qui s'est révélée dramatique : « Une association ne peut pas demander de casier judiciaire car ce n'est pas un organisme public comme nous ; c'est une exception, mais cela a posé un très grave problème pour une personne qui a récidivé au travail alors que si l'on avait connu son casier, on aurait pu la recruter mais en faisant attention » (V30M).

court : les loyers et les charges des locataires permettent l'emploi de locataires qui voient ainsi leur solvabilité et leurs conditions de vie s'améliorer et, en retour, ce qui permet aux bailleurs de réduire ses impayés. « Le tissu local fait vivre le tissu local » (V30M). Cette dynamique correspond aussi aux problématiques de rénovation des quartiers avec l'implication de leurs propres habitants voulue dans le cadre de l'ANRU et appliquée aussi depuis plusieurs années sur le quartier Dutemple de Valenciennes.

Un bémol doit être relevé quant à cette démarche sur le marché étudié ; les responsables de territoire ne recherche pas prioritairement à avoir du personnel locataire de V2H et ils peuvent trouver préjudiciable pour la personne en insertion qu'elle vive et travaille dans le quartier. La proximité géographique entre lieu d'intervention et lieu de vie du salarié est recherchée mais le risque d'un enfermement sur le quartier d'une personne connaissant des difficultés est aussi redouté.

2.2. La structure d'insertion par l'activité économique

Des coûts de transaction limités au démarrage

La construction de la réponse à un appel d'offres sur l'insertion apparaît malaisée au démarrage. « Nous avons l'expérience de faire des prix au mètre carré mais pour acheter de l'insertion c'est différent ». « Les premiers marchés ont été "hyper-lourds" mais nous sommes passés entre 2004 et 2009 de 45 000 euros de chiffres d'affaires sur l'article 30 à 70 000 euros » (V30SIAE). L'autoformation, l'appui d'un universitaire juriste, le rôle de la chargée de mission clauses d'insertion ont permis à l'Ageval de s'inscrire dans la réponse aux consultations avec clauses sociales. Comme pour V2H, c'est le lancement des premiers marchés qui apparaît le plus coûteux en temps, ensuite, il suffit d'être en veille sur l'évolution du code des marchés publics et le lancement d'appel d'offres. Cette compétence fait que maintenant l'Ageval est sollicité par des communes pour mettre en place des marchés d'insertion. L'investissement original est devenu un atout pour la structure largement reconnue localement dans ses réponses à l'article 30. L'Ageval n'identifie donc pas de coûts de transaction supplémentaires si ce n'est pour les premiers marchés. Principal ACI du secteur et gagnante sur nombre des marchés qu'elle tente d'avoir, il est à cet égard logique qu'elle n'estime pas dépenser du temps infructueux dans la veille et la réponse aux marchés. En revanche, c'est loin, semble-t-il, d'être le cas pour les autres Ateliers chantiers d'insertion locaux qui pour des questions de taille ou d'organisations peinent à accéder à de tels marchés.

Des « gains de transaction » comparés aux systèmes de subventionnement

L'Ageval repère, au contraire, d'autres avantages quand ces marchés sont mis en perspective et avec le système de subventions. En premier lieu, les marchés permettent la pluri-annualité très difficile à obtenir avec les subventions. « Cela donne une certaine sérénité ; en plus, il n'y a qu'un dossier à remplir ». En deuxième lieu, toujours comparé aux subventions, le fonctionnement à partir de marché permet d'assainir la trésorerie « nous sommes payés à trois mois, alors que les financements publics peuvent atteindre jusque 12 à 16 mois dans leurs délais de versement » (V30SIAE). De plus, une revalorisation des prix est possible ce qui n'est pas envisagé dans les subventions. Enfin, l'association bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre pour inscrire les publics dans ces dispositifs : « les critères administratifs sont moins lourds, nous n'avons pas à nous centrer sur un type de public et sur des critères très fermés comme cela se fait avec le Conseil général concernant les personnes relevant du Rmi » (V30SIAE).

Croissance du chiffre d'affaires et limites de la marchandisation

Au niveau du chiffre d'affaires, c'est aussi un moyen de faire face à une évolution des financements : « la croissance du chiffres d'affaires a permis de combler la diminution des recettes provenant du Fonds social européen ». On se dirige donc vers un équilibre économique plus marchand de l'activité de la structure qui pose cependant des problèmes culturels et qui à terme présentent des risques en termes de réalisation des objectifs sociaux. « Le marché est plus clair, plus valorisant sur les aspects techniques, plus professionnels et plus insérant pour le personnel (...) le risque d'une dérive existe, on doit respecter des délais, une qualité et on peut devenir plus sélectif quant au public » (V30SIAE). En ce sens, le recrutement par le service d'accompagnement et non par les services techniques présentent une garantie sur la préservation des objectifs sociaux de non sélection des publics mais l'existence d'une tension interne entre ces deux services est mentionnée. La non-sélectivité de la structure conduit à ce que les prescripteurs sociaux orientent vers elle les personnes que les autres structures d'insertion ne recruteraient pas. Cette logique sociale est en tension avec les exigences de production renforcées par les dynamiques marchés mais aussi par les nouvelles demandes de taux d'insertion des politiques publiques. Ces deux aspects peuvent conduire à une sélection des personnes recrutées.

2.3. Les personnes en insertion

Les entretiens auprès des personnes en insertion comme les représentations des autres parties prenantes permettent de mettre en évidence l'impact de ce marché sur ces personnes. Toutefois, il faut signaler que les personnes salariées dans le cadre de ce marché ne connaissent pas les modalités de contractualisation entre l'association et le bailleur et ont été recrutées par l'Ageval avant le contrat étudié.

L'accès à l'emploi durant la période du marché et ses effets

Les personnes recrutées ont une faible formation avec l'arrêt de scolarisation à 16 ans sans diplôme ou un parcours scolaire chaotique, elles ont toutes connues de très longue période de chômage, l'absence de permis conduire est souvent pointé comme une difficulté à trouver un emploi y compris « à l'intérim ». Ayant dépassé la cinquantaine, une partie, notamment les hommes, a été victime de la restructuration des années 80 dans la métallurgie et n'a jamais pu retrouver d'emplois stables. Les discriminations raciales à l'embauche ont aussi pour certains empêché leur recrutement ailleurs. « Dans certaines entreprises par rapport à mon nom c'est calé tout de suite, je suis rejeté. Je n'ai pas eu ce problème à l'Ageval ou à V2H » (V30S). Pour les femmes, il peut s'agir d'une reprise d'activité après avoir élevé les enfants.

L'embauche par l'ACI représente pour les salariés un moyen d'accéder à l'emploi alors qu'ils en étaient dépourvus depuis de longues périodes. « Sans ce type d'emplois, elles ne pourraient pas retravailler » (V30M). C'est un moyen de « leur remettre le pied à l'étrier ou leur permettre d'atteindre la retraite » (V30M). Mais retrouver un emploi présente aussi des inconvénients qu'il faut régler. « J'ai eu un problème de garde d'enfants, la plus vieille qui a vingt-cinq ans m'a aidé ainsi que ma voisine ; c'est un peu dure au début ; c'est un truc à prendre » (V30S).

Il faut relever que les périodes d'emploi dans la structure peuvent être très longues : « J'ai fait un CES d'un an, puis un CEC à 30 heures pendant cinq années. C'est ma troisième année dans un contrat d'avenir. Cela fait neuf ans, en tout. C'est renouvelé tous les ans ; le contrat finit ici le 31 décembre ; c'est le conseil régional qui décide. Normalement, j'ai encore deux ans ; jusqu'à la retraite. » (V30S) « J'ai fait 4 CEC puis 5 ans de contrat d'avenir qui se termine en décembre 2010. Cela fait neuf que je fais les apparts. » (V30S).

Rappelons-le, il s'agit d'un public pour lequel les contrats aidés peuvent être plus aisément renouvelés ; ces contrats s'adaptent en l'occurrence bien avec la durée des marchés et permettent de limiter le turnover préjudiciable à la qualité du travail rendu. Outre, ces préoccupations techniques, en termes social, il s'agit

aussi de trouver un emploi pour des seniors qui peinent, plus que d'autres, à trouver un emploi localement.

La reconnaissance au travail

On l'a vu selon la SIAE, la réalisation d'un marché s'avérerait valorisante pour les personnes en insertion « il s'agit d'une activité reconnue » (V30SIAE). En outre, l'intégration au sein des équipes du maître d'ouvrage les démarquerait de l'image parfois négative portée par la structure d'insertion où les personnes sur certains services sont perçues comme travaillant peu. Ici, « j'ai satisfait mon responsable. J'ai eu les félicitations du directeur. » (V30S) Le collectif de travail est chez le maître d'ouvrage et non dans l'association. « Ageval je ne les vois qu'à la paie ; je ne les connaît plus ; Ageval ça tourne ; je ne les rencontre pas. (...) Lors des réunions d'équipe, il y a le responsable, deux titulaires V2H et 2 Ageval. C'est moitié, moitié. A P, il n'y a pas de titulaire. ». (V30S)

Si les relations professionnelles avec le personnel de V2H sont réciproquement appréciées, la différence de statut entre salariés de V2H et salariés d'Ageval est pointée. « Les relations, ça va. » (V30S) « J'ai de bonnes relations avec tout le monde » (V30S). « A V2H le salaire est assuré, le salaire est plus avantageux qu'à l'Ageval, on a des primes, des tickets restaurants, des tickets vacances, les vacances sont plus longues. Mais quand on n'a rien faut prendre ce que l'on a » (V30S). « Il y a des syndicats à V2H, seulement on ne les voit pas » (V30S). On n'assiste pas aux vœux. On n'a pas les tickets restaurants, pas les primes. On travaille pour eux. » (V30S).

Les opinions sur les formations suivies par les salariés sont partagées. « J'ai fait une formation un peu "bébête" en français, c'était pas adaptée, ce n'était pas pour nous (...) l'informatique c'était bien, on se servait de l'ordinateur, c'était mieux, je ne connaissais pas » (V30S). « J'ai suivi des cours pour la santé mais je ne fume ni ne bois. J'ai suivi des cours sur le français pendant un an. D'autres aussi sur le budget. Pour gérer bien mais avec le salaire qu'on gagne. » (V30S). Les différences de besoin et d'attente pour des formations qui doivent accueillir un minimum de personnes expliquent ces approches contrastées. La présence de l'association peut apparaître lointaine mais elle n'en assure pas moins suivi et accompagnement : « Je n'ai pas eu à me plaindre de l'Ageval, ils m'ont bien conseillé, j'y allais rarement. (...) Après la sortie, Ageval m'a demandé si ça allait » (V30S).

Au contact régulier des locataires, une reconnaissance de leur travail se manifeste : « Je travaille tout seul, mais je discute avec les locataires. J'ai plus de contacts. Je les vois tous les jours. Je fais le lien. (...) T'as intérêt à revenir m'ont dit les habitants » (V30S). « Je connais plus de monde, j'ai plus de contact » (V30S). Pour certains, on passe d'une activité industrielle à une

activité de service où les relations sont plus fortes avec le destinataire de la production. « Ici, on a le contact avec les gens. A Usinor, j'étais plus isolé. » (V30S).

La logique de sas en question

Pour une partie des salariés sur ce marché, « il y a eu des embauches en interne » (V30MO3). Mais ce sont des exceptions. « A la fin du CEC, faut pas croire que V2H va vous prendre. Ils disent qu'ils n'ont pas de possibilité » (V30S). Une certaine résignation existe chez les plus anciens. « J'avais écrit pour être recruté. Mon dossier est en attente. Vaut mieux qu'il prenne un jeune ; j'ai 55 ans. Ils croient qu'ils vont être pris, mais c'est quand le patron décide. » (V30S). Si les membres de la SIAE comme du maître d'ouvrage confirment que ce dernier ne peut les recruter, les ruptures de fin contrat sont difficilement vécues voire incompréhensibles. « On prend des personnes de plus de 50 ans qui peuvent avoir des contrats plus longs car c'est difficile de leur dire : "on arrête" » (V30MO3). « Il y en a un qui a fini en juin, il n'a pas été renouvelé. Il était dégoûté. Son travail s'est arrêté après cinq ans. » (V30S) « Il faudrait prendre les personnes au bout d'un certain temps et passer sur un poste à 35 heures » (V30S). « Certains sont repris, d'autres non, sur quoi ? je ne sais pas » (V30S). Cette logique de sas est d'autant plus mise en cause, y compris par les permanents salariés du maître d'ouvrage et les habitants²⁴, que certaines personnes reviennent dans le dispositif. « P. a eu un CEC de 5 ans sur le chantier, puis il a eu un battement de 3 années et on l'a repris avec l'Ageval ; c'est une personne qui ne sait pas lire et écrire mais il sait faire ; on ne peut pas le recruter en interne » (V30MO3).

Ces questions dépassent celle des marchés publics et interrogent de manière plus classique les limites du champ de l'insertion par l'activité économique et de la construction de parcours d'insertion. Ce qui importe donc plus pour les salariés ce n'est pas les conditions de contractualisations entre l'employeur et le maître d'ouvrage mais leurs contrats de travail et sa durée. Ici les issues positives au parcours d'insertion passe par un recrutement direct du bailleur qui est limité : « les embauches directes ne se font seulement que quand une personne arrive à la retraite suivant les démarches faites avant » (V30S). Le recrutement sous contrats aidés est perçu comme une période probatoire avant une titularisation et le refus d'embauche ou de renouvellement du contrat comme une injustice.

Le recrutement par le bailleur est vu comme l'aboutissement du parcours. « Avec Ageval, j'étais toujours tracassé, toujours sous contrat, c'est pas assuré. Ca change tout, on est considéré comme un être humain, comme un homme. Quand on est au chômage, on dit que c'est un fainéant même s'il cherche. Avec

²⁴ « Les locataires ont fait une pétition pour que je sois embauché ». (V30S)

un travail, on est considéré ». « J'aime pas les crédits mais avec une fiche de paie en CDI on peut en faire. J'avais une demande de logement pendant 6 ans ; Quand j'ai été embauché, j'ai été relogé par V2H. C'est important pour le logement sinon il y a toujours une crainte par rapport au loyer » (V30S).

Au final, alors que ceux qui sont encore sous contrat dans l'association peuvent rejeter ce dispositif : « c'est le binz ; ça profite aux patrons » tout en considérant que « c'est mieux que galérait » (V30S). Les personnes embauchées apprécient le travail de la structure d'insertion « c'est bien pour celui qui veut s'en sortir, pour celui qui est motivé » (V30S). « Je suis très content de l'Ageval. C'est grâce à eux que je suis ici » (V30S).

C'est donc plus la nature et les échéances du contrat qui les lie à la structure d'insertion, qui importe pour les personnes en insertion, que les modalités de contractualisation entre SIAE et maître d'ouvrage.

2.4. Le territoire

Les effets sur le territoire peuvent être approchés à partir de l'évolution des relations entre les partenaires locaux. Il convient au préalable de souligner que l'utilisation de l'article 30 n'en est qu'à ses balbutiements sur la région de Valenciennes et qu'il faut se garder de conclusions trop hâtives.

La construction d'une offre en capacité de répondre

L'Ageval est la seule association du territoire à pratiqué l'article 30 localement. Sa taille, ses capacités techniques, son expérience, son expertise, sont des atouts reconnus par tous et lui facilitant la réponse et l'accès aux consultations lancées. Pourtant cette situation parfois qualifiée de monopole ne satisfait aucun des acteurs, y compris ceux de l'Ageval. « Il faut faire attention aux situations de monopole, aujourd'hui, on est les seuls, il faut que d'autres soient formés et montrer la légalité des marchés pour que cela se développe » (V30SIAE). « C'est une bête de guerre » (V30M) nous dit-on sans volonté de dénigrer la structure. « Les petites associations, c'est plus de l'artisanat, elles ne parviennent pas à répondre. (...) Il faudrait découper les lots, mais ce n'est pas évident pour nous ; on aurait alors de multiples interlocuteurs et l'on a besoin d'une cohérence globale » (V30M).

Pour faire à cette limite importante, la maison de l'emploi s'est lancé dans la qualification des acteurs et la structuration des réseaux locaux. Ce travail est notamment passé par la réalisation d'un guide pratique *Marchés publics et insertion par l'activité économique*, publié au printemps 2009. Celui-ci offre notamment une analyse des différents dispositifs spécifiques ou non applicables aux structures d'insertion par l'activité économique ainsi qu'une présentation générale et locale des SIAE. Mais, outre la qualification des SIAE, c'est aussi

leur faible diversification qui est pointée : « Les structures ne sont pas assez diversifiées ; elles sont toutes sur le jardinage » (V30M).

Les risques de concurrence entre SIAE et avec le secteur classique

L'instauration d'une relation vécue comme une concurrence par le secteur classique ne semble pas apparaître pour l'instant. « Il peut y avoir à terme un risque de gêner des structures [privées] plus importantes même si pour l'instant elles ne réagissent pas » (V30M). Les montants apparaissent toutefois très inférieurs à ceux des marchés que peuvent remporter les acteurs privés.

Si on l'a vu l'Ageval représentait un quasi-monopole local, cette situation n'apparaît tenable à terme pour aucun des acteurs. Toutefois, l'instauration d'une concurrence entre SIAE est aussi vue comme un risque au niveau local. Si les marchés introduisent une pondération en faveur de l'insertion, les structures peuvent dans une situation économique difficile, être tentées, comme le font les entreprises privées aujourd'hui, de se présenter des prix de plus en plus bas. Ce dumping risque de se faire aux dépens du travail d'accompagnement et d'insertion, fragilisant à terme les SIAE mises en situation de rivalité.

Les propositions pour faire face à ce risque visent à mettre en place un référencement des structures par compétences techniques mais aussi un accord entre SIAE sur une harmonisation quant aux conditions d'accompagnement et d'encadrement des personnes en insertion. La mise en réseau et une charte commune des SIAE apparaît alors comme un moyen de limiter les effets pervers d'une concurrence qui rappelons-le pour l'instant n'existe pas véritablement localement sur l'article 30.

3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages

Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 30

Parties prenantes Types de coûts	Maître d'ouvrage	SIAE	Personne en insertion	Territoire
Coûts de transaction	Coût de recherche et de décisions importants pour les premiers marchés et la connaissance des SIAE. Absence de coût supplémentaire pour les marchés qui suivent	Lourdeur des premières réponses mais acquisition d'un savoir-faire rendant les réponses aux consultations suivantes plus faciles. [Attention, témoignage d'un ACI ayant obtenu la plupart des marchés recherchés]	Pas d'effets liés à la nature du marché. Le type de contrat de travail est plus influent notamment du fait du renouvellement annuel des contrats aidés.	Prise en charge du poste de chargée de mission clause d'insertion. Appel à des experts, rédaction de guide...
Surcoût lié à l'objet des clauses Effets pervers du dispositif	Problèmes du turn-over des personnes en insertion	Tensions entre les services techniques et d'accompagnement. Risque de sélectivité du public.	Problèmes de gardes d'enfants. Limites des parcours d'insertion conduisant à rester dans la SIAE sous contrats précaires	Modifications des relations locales entre SIAE.

Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 30.

Parties prenantes Avantages et effets	Maître d'ouvrage	Opérateurs de l'insertion	Personne en insertion	Territoire
Avantages directs	Meilleure réalisation des objectifs d'insertion grâce à l'externalisation. Travaux mieux faits à un prix moindre.	Croissance du chiffre d'affaires des opérateurs de l'insertion. « Gains de transaction » comparés au subventionnement.	Eventuellement plus grande valorisation (liée plus aux types d'activités que de marchés) Situation durant la période de travail.	Effets sur les salariés-habitants
Effets induits		Recherche de professionnalisation des SIAE.	Passerelle pour l'emploi par le maître d'ouvrage.	Evolution des relations sur un quartier.

PARTIE IV – SYNTHÈSE ET MISE EN PERSPECTIVE

INTRODUCTION

1. Objectifs, méthodologie, résultats attendus et obtenus

Avant de présenter la synthèse des résultats de cette recherche, il convient de rappeler ses objectifs, sa méthodologie, les résultats attendus et ceux finalement obtenus. A l'origine du lancement de cette recherche, on relève le constat que la diffusion des clauses sociales dans les marchés publics apparaît encore limitée. Des causes comme le défaut de volontés politiques et-ou d'ingénierie sociale ont été identifiées. Si les guides et recommandations viennent en partie pallier le défaut d'ingénierie, l'insuffisance de volonté politique apparaît plus problématique. Cette implication politique limitée peut s'expliquer par une crainte quant aux coûts de mise en œuvre de tels dispositifs mais aussi une méconnaissance des avantages qu'entraînent les clauses sociales. L'objectif de cette recherche est donc à la fois d'analyser l'efficacité des clauses sociales par un bilan des coûts-avantages directs, mais aussi de s'intéresser plus largement à l'impact du dispositif en prenant en compte les effets induits, qu'ils soient voulus ou non, pervers ou bénéfiques. Aussi, au-delà de ces bilans coûts-avantages, il s'agit de comprendre comment localement ces dispositifs se sont mis en place à partir d'une approche sociopolitique mettant en évidence les rapports entre les acteurs politiques, de l'insertion par l'activité économique, du monde technico-administratif, de la sphère entrepreneuriale...

La méthodologie consiste en la réalisation de monographies sur deux territoires pionniers à partir d'entretiens semi-directifs et de l'analyse de documents gris. 48 entretiens individuels ont été réalisés contre 64 prévus. Ce sont notamment les personnes salariées dans le cadre des clauses qui ont été moins approchées (12 contre 20 prévus à l'origine) à cause, sur un chantier, du faible effectif et du passage pour une durée très courte des anciens salariés. Les partenaires ont, quant à eux, été plus approchés dans le cadre d'entretiens collectifs (à partir de la restitution des rapports intermédiaires sur chacun des sites) que de manière individuelle. Au final, 79 personnes ont fait l'objet d'entretiens ce qui rejoint les prévisions initiales.

On doit distinguer deux types d'objectifs dans la recherche pour apprécier l'écart entre les résultats attendus et ceux qui ont été finalement obtenus.

Un premier objectif vise à fournir une évaluation détaillée et autant que possible chiffrée des coûts et avantages, des effets bénéfiques et des effets pervers du recours aux clauses sociales pour les différentes parties prenantes. Il ne s'agit pas de délivrer un résultat chiffré des coûts et avantages de l'insertion par l'économique mais plutôt de cerner ceux qui ont trait spécifiquement aux

clauses sociales. Cette analyse est réalisée à partir du repérage des coûts de transaction tels qu'ils ont été mis en évidence par Ronald Coase sans pour autant s'inscrire exclusivement dans la théorie néo-institutionnaliste des coûts de transaction. Cela permet de dégager l'importance cruciale de la fonction qualifiée de « facilitateur » dans la mise en œuvre, la réalisation et le suivi des marchés avec clauses sociales. Une fourchette du coût de son action peut ainsi être établie en prenant en compte les rôles qu'il a (avec des fonctions de suivi et accompagnement plus ou moins fortes) mais aussi, ce qui reste à approfondir, suivant les territoires sur lesquels il intervient²⁵. Ce coût du facilitateur est donc un indicateur chiffré à retenir. Toutefois, il n'a pas été possible de chiffrer les avantages différentiels des clauses pour les différentes parties prenantes et notamment les personnes en insertion. Les avantages et les limites pour ces différents acteurs sont donc appréhendés en termes qualitatifs.

Ensuite, le choix de sites ayant un fort recours aux clauses sociales et ayant joué un rôle pionnier dans leur mise en œuvre a pour objectif de comprendre et mettre en perspective les points-clés de constructions sociopolitique mais aussi technique de ce dispositif. Sur cette dimension, notre approche s'éloigne de la théorie des coûts de transaction pour saisir à partir de la sociologie économique le niveau d'encastrement sociopolitique des marchés avec clauses sociales en analysant le poids des décisions politiques, de la mobilisation des SIAE, des stratégies des entreprises, les dispositions juridiques, et les compétences techniques dans la régulation de ce dispositif. Il est ainsi mis en évidence que l'innovation institutionnelle que constituent les clauses sociales est porteuse d'un renouvellement des régulations territoriales concernant l'insertion par l'activité économique mais aussi plus largement les rapports entre collectivités, entreprises et SIAE. Cette synthèse cherche dans sa troisième partie à dresser une typologie des régulations à l'œuvre en se référant à d'autres travaux sur les rapports entre pouvoirs publics et économie sociale et solidaire. Ce travail de caractérisation des régulations territoriales, à travers notamment l'analyse des fonctions du facilitateur, demanderait néanmoins d'être approfondi au-delà des territoires analysés.

Enfin, la recherche avait aussi pour objet de dégager les préconisations éventuelles des différents acteurs impliqués dans ces politiques. Aussi, il est important de distinguer l'article 14 qui connaît un volume de recours significatif de l'article 30 qui n'en est encore qu'à une phase expérimentale d'utilisation. C'est ce qui sera entrepris dans cette synthèse après avoir délivré des éléments

²⁵ Comme le soulignait Alain Gachet de la Maison de l'emploi de Paris, lors du comité de suivi du 6 novembre 2009, sur un territoire urbain où la commande publique est forte, le coût du facilitateur ramené au nombre d'heures d'insertion réalisées dans le cadre des clauses sociales sera plus faible que celui d'un autre facilitateur situé dans un secteur moins urbanisé où la commande est faible.

transversaux sur les apports et limites des clauses sociales en commençant par les apports pour les personnes en insertion qui n'ont peut-être pas suffisamment été mis en relief dans les monographies.

2. Les améliorations dans le parcours d'insertion des bénéficiaires des clauses

Sur un plan quantitatif, il est possible de se reporter aux résultats d'insertion fournis par les facilitateurs des différents territoires et qui vont de 40 % à 57 % d'issues positives pour les personnes recrutées dans le cadre de l'article 14²⁶. Ces chiffres sont plus forts que ceux des ETTI qui sont les SIAE avec les plus forts taux d'insertion. En 2007, les taux d'emploi à la sortie des ETTI atteignaient 38,1 % avec 30,2 % d'insertion dans l'emploi aidé et 7,9 % dans l'emploi en SIAE ou en contrats aidés (Dares, 2009, p. 7). Aussi, pour comparer les situations des salariés à la sortie de différents dispositifs, il convient de repérer quelle elle était la situation des personnes en insertion à leur entrée (âge sexe, ancienneté de chômage, formation...). Mais cette mise en perspective doit s'arrêter là, les objectifs de la présente recherche qui visent la réalisation de monographie ne peuvent pas être aussi quantitatifs.

En effet, les analyses sur l'amélioration dans le parcours d'insertion des bénéficiaires des clauses concernent un nombre très faible de personnes en insertion impliquées sur les quatre chantiers étudiés. Pour des diverses raisons, nous n'avons pas pu rencontrer un grand nombre de personnes ou tout simplement échanger avec elles. Pour certaines, il a été impossible de les retrouver (pas de suivi après la sortie du dispositif), notamment dans le cadre de l'art. 14, pour d'autres, il a été difficile de leur soumettre notre guide d'entretien (difficulté à s'exprimer, envie de garder une certaine distance...). En général, il faut préciser que les personnes ne savent pas que les chantiers auxquels ils ont participé sont intégrés à un dispositif clause d'insertion. De ce fait, nous proposons, une analyse qualitative. Ainsi, nous nous limiterons à analyser les améliorations constatées par les bénéficiaires à la fois en situation de travail et dans la vie personnelle, du fait de leur participation aux quatre chantiers étudiés dans le cadre des clauses sociales. En ce qui concerne les limites et les questionnements plus techniques, ils sont largement développés dans les monographies et dans les analyses transversales des articles 14 et 30 qui suivent.

²⁶ Cf. *Infra* p. 16 et 20.

2.1. En situation de travail

Pour l'ensemble des personnes rencontrées, dans le cadre de l'article 30 et de l'article 14, la mise au travail dans les différents chantiers a été une réelle opportunité pour leur parcours d'insertion. Les raisons qui apparaissent comme déterminantes par rapport à cette appréciation portent sur deux éléments principaux. D'une part, la qualité des chantiers et leurs durées et d'autre part, les modalités de l'accompagnement.

Chantiers situés dans des sites culturels et/ou naturels, ainsi qu'en centre ville ou « aux pieds de son immeuble », on constate que les supports d'activités dans le cadre de la commande publique, s'avère avoir un impact déterminant pour les bénéficiaires. En effet, les personnes en insertion rencontrées considèrent qu'il s'agit en cela, d'une particularité de ces chantiers par rapport à d'autres ou par rapport à des travaux antérieurs.

Concernant les modalités d'accompagnement, lors des quatre chantiers, des procédés spécifiques ont été mis en place notamment dans la tenue des réunions de chantier. Se déroulant environ tous les trois mois, ces réunions ont intégré un « point » concernant l'état des évolutions des compétences des personnes au travail. Ces réunions, qui concernent généralement seulement l'accompagnateur socioprofessionnel et le chef de chantier, avec éventuellement les référents des instances publiques (Mission locale, Conseil général...), ont pu, dans le cadre des clauses, s'élargir à d'autres acteurs comme le facilitateur ainsi que le responsable des services techniques des collectivités à l'origine de la commande publique. Dans certains cas, des grilles adaptées ont été mises en place pour faciliter à la fois le suivi et l'évaluation des personnes en insertion et permettre une lecture plus précise des données. Même si leur utilisation doit rester très encadrée et soumise à condition, il est vrai qu'à terme ceci peut constituer un véritable outil pour la mise en œuvre et le suivi des parcours d'insertion des personnes, notamment lors du passage d'une SIAE à l'autre.

Aux diverses questions concernant la qualité de l'accompagnement, les personnes ont des jugements favorables. Ils se disent satisfaits de l'accompagnement, non seulement d'un point de vue qualitatif mais spécialement pour les apports concrets dans lesquels il s'est traduit. Et notamment : des courtes formations techniques organisées par des institutions externes ou au sein des équipes de travail sur le chantier, des rendez-vous de santé obligatoires en début de chantier auprès de la médecine du travail, la mise en œuvre des compétences acquises lors de précédentes formations, la prise de responsabilité par rapport aux autres équipiers, la mise en situation de respect des règles et des horaires imposés sur le chantier.

Les évolutions constatées par les personnes par rapport à leur parcours professionnel concernent essentiellement la possibilité de retrouver une dynamique professionnelle suffisamment encadrée pour pouvoir évoluer et, en cas de problème, être relancée.

En situation de travail, durant les chantiers dans le cadre des clauses, des changements ont pu être constatés par rapport à la situation personnelle des personnes. Au préalable, il faut souligner que, comme déjà indiqué dans les parties concernant les monographies, la question de la durée des chantiers est une question centrale par rapport à la valorisation des parcours des personnes. En effet, les chantiers étudiés se sont déroulés sur des périodes longues ce qui est particulièrement apprécié par les bénéficiaires car ceci, nous disent-ils, leur donne la possibilité de « *suivre un chantier de A à Z* ». Derrière ce ressenti, une vraie question est posée, notamment le fait qu'il est indispensable, pour la qualité des accompagnements socioprofessionnels, d'attribuer dans le cadre des clauses, des chantiers d'une durée suffisamment longue pour permettre un véritable travail en profondeur en termes d'accompagnement et d'insertion des personnes. Aujourd'hui par exemple, dans le cadre de l'article 14, les entreprises peuvent répondre aux marchés en insérant des clauses sans avoir aucune obligation quant à la durée de présence d'une même personne sur le chantier. Ce qui est contrôlé est le total du nombre d'heures d'insertion dans la réalisation du marché, toute personne confondue. Or, une veille particulière doit être, à notre sens, assurée de manière à ce que le nombre total d'heures de présence d'une personne en insertion sur les chantiers, soit cohérent avec le projet d'accompagnement qui lui est destiné par les SIAE.

Ainsi, en termes de changements constatés par les personnes dans leur situation personnelle durant la période du contrat, la reprise de confiance en soi et une plus grande communication avec les autres, notamment les co-équipiers, sont les deux effets les plus cités auxquels s'ajoutent la motivation et la valorisation.

2.2. Amélioration des compétences professionnelles et personnelles

Dans une approche plus évaluative, les personnes en insertion ont été questionnées pour savoir ce que leur a apporté leur expérience dans les chantiers dans le cadre des clauses sociales.

En termes de compétences professionnelles, c'est-à-dire la capacité à remplir des tâches professionnelles ordinaires, l'apport dépend grandement du niveau de professionnalisation de la personne. Pour certains bénéficiaires, notamment ceux impliqués dans le cadre de l'art. 30, il s'agissait, pour la plupart, de découvrir de nouvelles tâches professionnelles ainsi que leur application en situation de travail. Cet apprentissage c'est fait « *avec un rythme plus lent que sur un chantier de travail* » donnant la possibilité à chacun d'évoluer selon son rythme

mais dans un cadre réglementé (respect des délais du chantier, des règles de travail en équipe, ...).

En termes de capacité relationnelle avec les collègues, si dans le cadre de l'article 30 les équipes étaient constituées uniquement par des personnes en insertion, dans le cadre de l'article 14 les bénéficiaires ont été intégrés aux équipes des entreprises. Ainsi, la relation avec les collègues a eu des impacts différents. Si pour l'ensemble des personnes sur les chantiers, il a fallu s'adapter à un travail en équipe dans lequel la communication et le respect des autres s'avèrent fondamentaux, pour les bénéficiaires, dans les marchés article 14 cela a été plus compliqué. Ils ont dû, en effet, faire face à la stigmatisation et aux difficultés de se confronter et communiquer avec des salariés de l'entreprise. Ceci a entraîné un plus grand effort d'intégration et a eu des effets sur la confiance en soi des personnes en insertion pouvant confronter leur travail à celui d'une équipe de travailleurs « classiques ».

En termes de capacité relationnelle avec les supérieurs hiérarchiques, notamment avec le chef des chantiers, il faut encore une fois faire la différence entre les marchés article 14 et article 30. Dans le premier cas, la personne en insertion est secondée par un tuteur en entreprise et suit les ordres du chef de chantier qui est censé veiller à son intégration et au respect des règles du chantier. D'après les entretiens cela dépend beaucoup de la personnalité des supérieurs hiérarchiques en sachant que l'intermédiation des accompagnateurs socioprofessionnels des ETTI vient pallier les éventuels problèmes relationnels et recadrer les dysfonctionnement dus à des causes diverses, dont les plus citées sont : du côté de l'encadrant, la stigmatisation, la non reconnaissance des compétences techniques, etc ... alors que du côté des personnes en insertion ce serait la non reconnaissance de l'autorité des supérieurs hiérarchiques, le non respect des règles posés et la non réalisation du travail demandé, etc.. Dans le cadre de l'article 30, cette relation est différente car les supérieurs hiérarchiques sont les encadrants techniques²⁷ et socioprofessionnels des ACI. Ainsi les compétences acquises en termes relationnels avec eux concernent essentiellement la disponibilité à une plus grande écoute des ordres et à une capacité à la réalisation des tâches selon les consignes données (ce qui suppose qu'elles soient comprises ainsi que bien expliquées). Cela veut dire que, à terme, les personnes doivent pouvoir réussir à travailler plus facilement sans la présence stable d'une autre personne à leurs côtés. Ceci reste vrai seulement pour une partie des personnes rencontrées.

²⁷ Il faut toutefois noter que, dans un des exemples, l'article 30 se réalise à partir de ce qui pourrait s'apparenter à une mise à disposition avec un encadrement technique fort par le commanditaire des travaux et une forte intégration des salariés de l'ACI au sein de l'équipe du donneur d'ordres.

2.3. Amélioration de la situation personnelle après la période de travail

Les projets d'accompagnement à l'insertion sociale proposés aux personnes dans le cadre de l'accompagnement et du suivi lors de leur implication dans les chantiers des clauses d'insertion, sont multiples. En général, ils touchent à deux registres essentiels à l'insertion sociale des personnes : la santé et le logement.

Une partie des personnes rencontrées ont constaté l'importance du suivi dans un parcours de santé (visites médicales et suivi médical spécialisé). D'autres ont entamé des formations pour obtenir leur permis B. Quel que soit le parcours entamé en termes d'accompagnement social, les personnes, quand cela a été possible, ont été interrogées sur les impacts de celui-ci dans leur vie personnelle.

A travers l'évaluation des personnes ces impacts paraissent concerner deux volets de leur vie personnelle : celui de leurs compétences socioculturelles et celui de leur situation personnelle prise « dans son ensemble ».

En ce qui concerne le premier aspect, il s'agit des évolutions des personnes quant à l'acquisition de compétences apte à leur permettre de s'accoutumer à certaines informations de base et à certaines habitudes caractérisant la société (par exemple aller au cinéma, au théâtre, voir un match de football, savoir quels sont les partis politiques au pouvoir, etc.). Dans ce sens, l'ensemble des personnes en insertion dans le cadre de l'art. 30 suit un parcours d'intégration socioculturelle qui est animé par les ACI ; ainsi ces personnes ont constaté une reprise sensible des relations sociales. Ceci reste pour le moment encore encadré par la SIAE. Pour les personnes en insertion dans le cadre de l'art. 14 cela se passe différemment car celles que nous avons rencontrées n'avaient pas de problèmes spécifiques d'intégration sociale et les apports dans ce sens ont été limités.

En ce qui concerne le deuxième aspect, il s'agit des améliorations que les personnes ont pu constater dans leurs activités dans la vie de tous les jours (payer le loyer, nettoyer la maison, cuisiner pour soi-même, aller faire les courses, prendre soin de sa propreté personnelle, etc.) ainsi qu'au niveau de leur stabilité psychologique, ce qui veut dire leur capacité à gérer les diverses formes de relations personnelles concernant chaque dimension de la vie. Il est clair que, comme le disent l'ensemble des personnes, le fait de retrouver un travail même pour un temps limité permet de retrouver des habitudes de vie, soit perdues du fait de sa situation, soit jamais véritablement installées. Notamment pour les personnes avec enfants ou en couple, l'amélioration dans ce sens a été sensible (une des personnes a pu se marier durant la période de présence sur le chantier).

3. Avantages et limites pour les différentes parties prenantes

Au-delà des personnes en insertion, l'article 14 comme l'article 30 du code des marchés publics présentent de réels avantages pour les différentes parties prenantes de ces dispositions.

Pour les collectivités locales, les élus et plus globalement les maîtres d'ouvrage publics, il s'agit de relocaliser une partie de leur commande vers des populations qui ne parviennent pas à accéder à un emploi. Cela permet de répondre à un besoin de ces acteurs ; pouvoir répondre aux demandes d'emploi de leur habitants tout en finançant des travaux et services destinés à ses mêmes habitants (transports urbains, espaces et bâtiments publics...). Si les coûts pour l'article 14 sont identiques, il s'avère que les travaux réalisés dans le cadre de l'article 30 sont dans certains cas moins coûteux car les contrats aidés comme leur accompagnement sont en partie pris en charge par d'autres instances (Etat, Conseil général...).

Au-delà de la réalisation de travaux d'intérêt public avec les habitants, les clauses ont le mérite de sensibiliser de nouvelles catégories d'acteurs à la question du chômage et de l'exclusion. Les entreprises qui ne conçoivent leur recrutement qu'à partir de l'embauche de personnes qualifiées doivent s'intéresser aux personnes éloignées de l'emploi et aux structures d'insertion par l'activité économique. Ce dispositif n'est en outre pas coûteux pour les entreprises qui bénéficient de l'appui du facilitateur pour procéder à des recrutements qui s'avèrent dans tous les cas indispensables pour des opérations exceptionnelles (grands travaux) ou nouvelles (nouveaux marchés).

Pour les structures d'insertion par l'activité économique, incontestablement, le recours aux clauses dans le cadre l'article 14 représente un moyen d'accéder à de nouveaux marchés qui leur étaient auparavant inaccessibles. Les hausses de chiffres d'affaires peuvent ainsi atteindre jusque 40 % grâce à ces nouveaux marchés. Pour l'article 30, il est encore trop tôt pour mesurer le niveau de substitution entre les chiffres d'affaires attribués par ces marchés et d'appuis antérieurs attribués sous forme de subvention. Dans les cas analysés, ils représentent néanmoins de nouvelles ressources pour des budgets remis en cause dans leurs orientations sociales traditionnelles. Par ailleurs, quelle que soit la nature du marché, la réponse à des appels d'offre et l'accompagnement par les facilitateurs est un outil de professionnalisation des structures d'insertion par l'activité économique.

Pour les personnes en insertion, ces clauses leur ouvrent, on l'a vu, de nouvelles possibilités de travail alors qu'elles ont connu de très longues périodes de chômage. Les clauses représentent, avec plus généralement l'emploi dans les SIAE, un des seuls moyens d'accéder à un travail. De plus, ces travaux

commandés par la collectivité peuvent permettre une reconnaissance et une valorisation de leur travail utile à la collectivité.

Enfin, comme pour les entreprises, ces dispositions permettent de prendre en compte des préoccupations sociales et d'entrer en contact avec d'autres acteurs, c'est aussi un moyen pour les SIAE d'être mieux connu du monde de l'entreprise classique. C'est également pour elles un moyen de réintroduire des bases de réflexion entre elles sur l'évolution de la commande publique et les positions communes qu'elles peuvent construire.

Toutefois des limites apparaissent aussi. Les entreprises dans le contexte économique actuel de licenciement et de montée du chômage peuvent avoir des réticences à s'engager dans de tels dispositifs et surtout à offrir des perspectives d'emploi aux personnes en insertion. Au-delà, de ce contexte, les élus locaux restent timides pour s'engager dans des dispositifs qui demande de connaître les possibilités offertes par le code des marchés publics, d'accepter de changer leurs relations aux entreprises, mais aussi de convaincre leurs services techniques sur la faisabilité de telles dispositions. Si les structures d'insertion par l'activité économique voient leur chiffre d'affaires s'accroître avec de tels dispositifs, ceux-ci présentent des coûts supplémentaires en termes de suivi et de réponses aux appels d'offre. Pour les personnes en insertion, enfin, un risque de sélectivité accrue se présente et les parcours d'insertion peinent à se réaliser.

La synthèse qui suit approfondira donc les avancées, les points limites et esquissera des préconisations au niveau de l'article 14 puis de l'article 30 qui connaissent, rappelons-le, des niveaux de diffusion et d'expérimentation différents. Une dernière partie approfondira les régulations territoriales à l'œuvre. Pour ce faire, nous reviendrons sur les conditions de mise en œuvre des clauses et le rôle clé, après la prise de décision politique, du facilitateur dans la phase opérationnelle. Le coût de cette fonction sera notamment approfondi en mettant en évidence les différences qui existent entre sites du fait des conceptions différenciées de ses missions. Ceci nous amènera à approfondir les modes de régulation sociopolitiques à l'œuvre. Sommes-nous dans des relations marchandes, car les initiatives se trouvent en concurrence entre elles voire avec des entreprises privées traditionnelles ? Restons-nous dans des rapports relevant de politiques publiques descendantes, car l'origine des financements provient d'une autorité centrale qui fixe les modalités d'attribution ? Si les appels d'offre introduisent bien des règles du marché (mise en concurrence, choix à partir du prix...) dans l'attribution de financements publics, le pouvoir des instances redistributrices n'en reste pas moins déterminant. Les clauses sociales permettent d'introduire ces éléments qualitatifs dans des conditions qui peuvent faire l'objet de nouvelles régulations territoriales, différentes d'une régulation tutélaire comme d'un marché atomisé, mais qui restent à définir.

1. L'ARTICLE 14 DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Introduction

Les deux marchés étudiés s'inscrivent sur des territoires avec une antériorité en matière d'intégration des clauses sociales dans les marchés publics (dès 2004/2005), ainsi qu'une ambition forte de développer et systématiser ce recours aux clauses sociales. Les volumes d'heures d'insertion générées annuellement sont conséquents, le dispositif bien maîtrisé.

L'introduction de clauses sociales, sous forme de conditions d'exécution (article 14 du Code des marchés publics, auquel on peut adjoindre l'article 53) a eu un impact fort sur l'animation du territoire, en créant des espaces de concertation et de dialogue autour de l'acte d'achat de donneurs d'ordre publics. Le développement des volumes d'heures est un élément important pour l'objectif d'insertion de public en difficulté. A la lumière de ces deux expériences, la qualité des relations entre les parties prenantes de ce parcours d'insertion est également un apport indéniable des clauses sociales.

1. Un développement réussi pour l'article 14

1.1. Une contribution visible et évaluable pour l'emploi et l'insertion professionnelle

L'introduction et la généralisation du recours aux clauses sociales dans les marchés publics a été un moyen puissant pour donner un impact pragmatique aux objectifs d'une commande publique responsable. Les donneurs d'ordre publics qui intègrent les clauses sociales dans leurs marchés ont un retour évaluable de manière quantitative et qualitative de leur contribution à l'insertion socioprofessionnelle des habitants du territoire. En effet, annuellement il est possible d'évaluer le nombre d'heures dédiées à des publics éloignés de l'emploi ainsi que d'estimer, sur le court terme, leur contribution à la création de parcours d'emploi durable pour les bénéficiaires de la clause. Cette contribution permet de communiquer sur l'engagement des élus des collectivités publiques et autres donneurs d'ordre publics en faveur de l'emploi et de l'insertion. Les bilans des clauses sociales sont mis en valeur et donnent du sens concret aux politiques de développement durable (Agenda 21), politiques de la Ville, politiques de renouvellement urbain (en lien avec l'ANRU), politiques de développement économique.

Les clauses sociales ont également un impact direct en interne pour les fonctionnaires et salariés car elles valorisent l'apport des différents services en termes de contribution à l'emploi et l'insertion socio professionnelle.

1.2. Une levée des freins et réticences par la pratique et l'apprentissage

Dans les deux cas, les principaux freins à la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics ont été levés et dépassés au fur et à mesure de la mise en pratique du dispositif.

Du côté des donneurs d'ordre, les craintes d'une augmentation du prix des marchés, du nombre de marchés infructueux, de la charge de travail pour les services, n'ont pas été vérifiées.

L'introduction des clauses sociales (type article 14) n'a pas généré de surcoûts supplémentaires directs dans le prix du marché proposé par les entreprises. Les prix des marchés étudiés n'ont pas été sensibles de manière visible à l'introduction de ces clauses sociales. Ce sont bien les situations de tension entre l'offre et la demande, et les critères techniques du marché qui restent déterminants pour l'élaboration du prix.

L'introduction des clauses sociales n'a pas généré de charges supplémentaires en interne de manière significative à partir du moment, où les donneurs d'ordre s'appuient sur une cellule d'ingénierie pour la gestion complète de la clause sociale. Il n'y a pas de surcoût interne de fonctionnement ou de recrutement des compétences nécessaires à leur mise en œuvre. Les étapes nécessaires à la gestion de la clause du côté du donneur d'ordre, c'est-à-dire l'introduction de la clause au sein de l'appel d'offres, jugement des offres au regard de l'insertion, réponses aux questions des entreprises pour les modalités de mise en œuvre, sont prises en charge par le facilitateur.

Seule la sensibilisation et formation des fonctionnaires et salariés sur ce sujet nouveau peuvent être prises en charge par le donneur d'ordre si celui-ci, de manière volontariste, demande des prestations externes pour sensibiliser et former ses agents.

Il y a un **effet d'apprentissage collectif** très important au fur et à mesure du développement de la clause. Celui-ci se vérifie au niveau des services des donneurs d'ordre, des entreprises qui répondent aux marchés, des acteurs de l'emploi et de l'insertion. Cet effet d'apprentissage se traduit par un développement important des volumes d'heures d'années en année²⁸, et par un repérage constant et progressif de nouveaux marchés sur lesquels l'introduction d'une clause sociale est envisageable. Ceci permet de systématiser les procédures une fois qu'elles sont testées, de répondre aux nouvelles difficultés qui apparaissent en fonction des situations et des marchés.

²⁸ Valenciennes a atteint 160.000 heures en 2008. Nantes métropole a atteint 200.000 heures en 2008 et vise 300.000 heures.

Cet apprentissage est partagé par l'ensemble des parties prenantes sur leur champ d'intervention, mais c'est bien la centralisation et la capitalisation de cette connaissance au sein de la cellule d'ingénierie qui permet de la rendre stable et pérenne dans le temps. Ainsi malgré les mouvements de personnes au sein des donneurs d'ordre ou des entreprises, la connaissance se maintient sur le territoire.

1.3. Un investissement socialement responsable:

Le travail d'élaboration d'une clause sociale dans un marché public qui consiste à en définir des critères réalistes pour les entreprises et les acteurs de l'emploi et de l'insertion est animé par le facilitateur. La plupart du temps quand il s'agit d'introduire une clause sur un marché nouveau (tâches encore mal identifiées, nouveaux corps de métiers concernés), la clause est co-construite avec les donneurs d'ordre et des représentants des acteurs de l'entreprise et de l'insertion socioprofessionnelle en amont du marché. Si ces temps préalables sont mobilisateurs et nécessitent des coûts de transaction liés aux temps passés par les acteurs, ils sont de plus en plus efficaces et restreints à mesure que le travail est réalisé sur les différents marchés.

Ensuite, la même démarche est reproductible au moment du renouvellement des marchés et pour les marchés du même type. Sur une perspective de long terme, le coût d'investissement est ensuite intégré dans la mission d'ingénierie du facilitateur.

1.4. Des entreprises encore sur le qui-vive

La mise en place **d'un service « clé en main »** pour le recrutement des personnes est un facteur important dans le développement des clauses article 14.

Les entreprises n'ont pas eu à réaliser d'investissement ou de recrutement de compétences spécifiques pour la gestion de leurs clauses, car elles s'appuient sur le facilitateur, les services de l'emploi et de l'insertion, et les SIAE. Tout au plus, elles ont formé leurs encadrants à cette nouveauté, ou dans le cas de Nantes, mieux formalisé leurs méthodes d'intégration afin de répondre à l'article 53 présent dans les appels d'offre.

L'intérêt de l'intégration des personnes en insertion a été perçu différemment sur Valenciennes et sur Nantes.

Les entreprises sur Valenciennes restent critiques quant à la difficulté d'intégrer ces personnes sur leurs chantiers. Les problèmes de méconnaissance des règles de vie de l'entreprise (horaires, comportements, problèmes de turn-over et d'absentéisme, difficultés de relationnel avec l'équipe) restent des arguments présents pour limiter l'intérêt de la clause.

Sur Nantes, l'entreprise concernée ne manifeste pas de difficultés à intégrer des personnes en insertion. En tant qu'entreprise de nettoyage, elle s'estime en capacité d'intégration rapide et constante de ce type de publics. Sa difficulté consiste plutôt à créer de l'emploi durable pour ces personnes, et c'est en cela qu'elle peut être amenée à limiter la portée de la clause sociale. L'article 53, introduit puis généralisé sur Nantes, a de ce fait été bien accepté par l'entreprise en question car il lui permet deux choses essentielles : De valoriser dans la réponse à l'appel d'offres la qualité de son encadrement et ses pratiques d'intégration face à certains concurrents plus compétitifs sur le prix des prestations. De trouver une accroche avec les donneurs d'ordre pour développer les prestations de nettoyage en journée, et non en horaires décalés²⁹ comme c'est le cas dans la majorité des prestations de nettoyage. L'argument avancé étant le suivant : « comment faire de l'insertion professionnelle ET sociale avec des publics en difficulté quant ils doivent travailler uniquement en horaires décalés. »

Les métiers des entreprises concernées sont très différents dans les deux cas, les travaux publics d'un côté, le nettoyage de l'autre. Cependant cela tend à confirmer l'intérêt de la **combinaison de l'article 14+53 pour responsabiliser les donneurs d'ordre et les entreprises vis-à-vis de leurs objectifs d'insertion.**

L'existence **d'un espace de dialogue** entre les donneurs d'ordre, les entreprises, et les services de l'emploi et de l'insertion est également un facteur important du développement du dispositif.

A minima, l'organisation de réunions techniques régulières pour le suivi de la mise en œuvre de la clause, et la tenue d'un comité de pilotage annuel, sont des temps essentiels de concertation et d'ajustement du dispositif présents sur les deux territoires.

L'essentiel pour les entreprises est de disposer d'un espace d'écoute quant à leurs difficultés éventuelles.

L'AMO Insertion de Nantes dispose de plus de moyens humains et se mobilise également pour évaluer entreprise par entreprise les résultats quantitatifs ET qualitatifs en termes de parcours d'insertion et d'accès à l'emploi durable. Cette évaluation est réalisée avec deux objectifs : donner une vision globale de la clause pour chaque entreprise. En effet, les entreprises réalisent un suivi chantier par chantier de leurs clauses, mais ne font pas un bilan annuel de celles-ci. L'AMO Insertion apporte cette plus value à l'entreprise. Deuxièmement cela

²⁹ Horaires décalés : Tôt le matin, tard le soir, en dehors des heures de présence des employés ou usagers.

permet d'anticiper et d'envisager des améliorations pour le parcours des publics en insertion à venir au sein de l'entreprise.

Le retour d'image pour l'entreprise en termes de Responsabilité Sociale peut également être mis en avant, mais cela dépend beaucoup de la stratégie d'entreprise et de ses moyens de communication.

L'entreprise sur Nantes communique fortement sur ce sujet. Les entreprises interrogées sur Valenciennes y sont moins sensibles.

1.5. Des services publics de l'emploi en position de force

L'introduction des clauses sociales a fortement modifié le positionnement des services de l'emploi et de l'insertion.

D'abord la généralisation des clauses sociales a permis de « placer » beaucoup plus facilement des candidats demandeurs d'emploi de longue durée, ou bénéficiaires des minima sociaux. Ce développement des placements en entreprises a également renforcé des relations de dialogue et de confiance entre les entreprises et les services de l'emploi.

C'est également la possibilité de « tester » beaucoup plus rapidement des candidats en situation de travail, et en ce sens, cela permet d'accélérer les temps de parcours ou d'orientation. On remarque en effet que sur les deux marchés étudiés, le nombre de personnes est important au démarrage des chantiers, avec un turn-over fort. Le nombre de personnes en insertion mobilisées se stabilise ensuite. Globalement le taux de maintien dans l'emploi durable est entre compris entre 12 et 15% pour les deux marchés étudiés.

Les services de l'emploi indiquent également passer plus de temps avec les entreprises qu'ils ne connaissent pas ou lors de nouveaux marchés afin de bien comprendre les besoins et tâches à réaliser par les candidats. Les visites en entreprises sont également plus fréquentes.

1.6. Un développement d'activités pour les SIAE

Nous nous intéresserons ici uniquement aux ETTI, GEIQ et AI. Les ACI ne répondent pas aux marchés article 14 (Cf. synthèse sur article 30). Les EI n'ont pas été mobilisées dans les marchés étudiés bien que celles soient en capacité de répondre à certains de ces marchés.

Globalement, sur les deux territoires, les marchés avec article 14 ont eu un impact positif pour les SIAE concernées.

En premier lieu, **ce sont les ETTI qui sont les plus sollicitées** dans l'apport de solutions pour la mise en œuvre des clauses sociales. Le gain en développement

d'activités est indéniable. L'ETTI de Nantes indique un développement de plus 30 % de son activité depuis la mise en œuvre des clauses. Et ce malgré l'autorisation des ETT classiques à s'intégrer dans le dispositif. Les ETTI, très proches de l'entreprise, sont reconnus pour leurs capacités à proposer des candidats rapidement insérables sur des chantiers, ou pour sélectionner des profils particuliers. C'est également pour les ETTI le développement d'un portefeuille clients via la clause qui peut générer d'autres contrats par la suite.

En deuxième position arrivent les GEIQ qui ont connu depuis la généralisation des clauses sociales une augmentation du nombre de leurs membres et un développement d'activité. Le GEIQ propriété de Nantes estime à 15 % le volume d'activité issu des clauses sociales. De la même manière, les GEIQ sont très proches des besoins des entreprises, et proposent des candidats avec de fortes capacités d'adaptation à l'entreprise du fait d'une préparation à des situations de travail chez des employeurs multiples. Dans le cadre de la clause, les GEIQ sont fortement sollicités pour répondre aux remplacements liés aux périodes de congés ou absences de longue durée. On notera cependant que certains marchés avec clause sociale qui se traduisent par des périodes de travail très courtes et éparpillées dans le temps créent une complexité de gestion importante pour le GEIQ et une difficulté d'adaptation rapide aux situations de travail nouvelles pour les candidats.

L'implication des AI est différente sur les deux territoires. Alors que sur Valenciennes, celles-ci ont intégré le dispositif grâce à une convention avec l'ETTI, elles n'ont pas intégré le dispositif clause sur Nantes. Toutefois, sur Valenciennes, la pertinence et la rentabilité de leur participation en termes économiques mais aussi d'intérêt pour les candidats est jugée limitée. La complexité de la gestion et du passage de l'un à l'autre étant considéré comme un frein important. **De ce fait, et globalement,** les AI n'ont pas ou peu bénéficié de l'effet clause sociale article 14 sur les marchés étudiés.

Les SIAE concernées par les deux marchés étudiés ont mobilisé du temps de coordination avec les services de l'emploi, notamment pour échanger sur les candidats potentiels et la réalisation des démarches administratives nécessaires à l'agrément d'un candidat pour un marché clause.

Les SIAE se mobilisent également pour les temps de coordination technique et de pilotage du dispositif.

1.7. Des postes valorisant pour les publics en insertion

Le principal effet qui ressort pour les publics en parcours d'insertion est la motivation à participer à des travaux valorisant. Que ce soit la participation au projet de grands travaux liés au Tramway sur Valenciennes, ou le travail sur un site prestigieux comme le Château des Ducs de Bretagne, l'intérêt est unanime.

Que le travail soit difficile et exigeant, que les conditions d'intégration avec les équipes ne soient pas idéales, sont des éléments de veille à prendre en compte, mais pour ces personnes c'est la participation à un projet visible, qui a du sens sur leur territoire, qui est le principal apport des clauses sociales.

Un autre apport indéniable des clauses est la meilleure préparation des candidats en amont de la mise en situation de travail, soit par des formations ou des actions de pré qualification, mais aussi d'anticipation de ces situations de travail. Les services de l'emploi développent une capacité d'anticipation des marchés avec clause et une meilleure connaissance des tâches que les candidats auront à réaliser qui permet d'améliorer les conditions d'entrées sur le poste de travail.

Dernièrement, la mise en œuvre de l'article 14+53 sur Nantes a renforcé la qualité de l'intégration en situation de travail dans l'entreprise. Les règles d'accueil et de tutorat sont plus claires et mieux formalisées. Les responsables de sites sont sensibilisés et préparés.

2. Les facteurs clés de réussite.

2.1. Affirmation d'une volonté politique

L'affirmation d'une volonté politique d'une commande publique responsable est le premier élément stratégique incontournable pour impulser le développement des clauses sociales dans les marchés publics. Cette affirmation émane des élus pour le marché VRD de Valenciennes Métropole. Dans le cas de la SEM Culture et Patrimoine, si l'initiative émane d'un directeur de services, celle-ci trouve très rapidement un écho favorable auprès de la Direction Générale de la SEM.

2.2. Des moyens d'ingénierie pour accompagner la mise en œuvre

Sur les deux territoires, la création et pérennisation d'une cellule d'ingénierie dédiée aux clauses sociales est le deuxième élément stratégique incontournable. Les donneurs d'ordre s'appuient entièrement sur le facilitateur pour définir la clause de manière cohérente dans leurs différents marchés, et organiser l'interface opérationnelle avec les services de l'emploi et les entreprises du territoire. Le facilitateur s'adjoit également des compétences juridiques pour valider et sécuriser les procédures de marchés avec clauses sociales.

Le rôle du facilitateur est donc d'une part d'accompagner les services des donneurs d'ordre publics pour systématiser l'introduction de clauses sociales, d'organiser un suivi opérationnel avec les entreprises et les services de l'emploi, d'évaluer et d'ajuster le dispositif « chemin faisant ».

L'animation d'espaces de dialogue entre les entreprises, les services de l'emploi et de l'insertion, et les donneurs d'ordre est essentielle et réalisé lors

des réunions techniques trimestrielles, ou lors d'un comité de pilotage institutionnel. Le facilitateur a une posture de neutralité par rapport aux enjeux de chacun des acteurs, il est le garant des objectifs des clauses sociales.

Le choix d'intégrer le facilitateur au sein d'une Maison de l'Emploi, ou au sein d'une collectivité locale a des avantages et des inconvénients.

L'AMO insertion sur Nantes est plus proche des services et autres donneurs d'ordre publics et à donc plus de facilité à mobiliser les responsables sur des objectifs d'intégration de clauses sociales dans leurs marchés respectifs. Les résultats et objectifs des différents services sont discutés chaque année. En revanche, le pilotage direct de la cellule d'ingénierie par Nantes Métropole, lui confère moins de neutralité vis-à-vis des partenaires.

Pour Valenciennes Métropole, la présence du facilitateur au sein de la Maison de l'Emploi garantit plus d'autonomie et de neutralité, permet de travailler plus en proximité avec les services de l'emploi, de l'insertion, et en meilleure connaissance des publics. Cependant il est plus éloigné des centres de décision en termes d'achats publics.

2.3. Responsabiliser les donneurs d'ordre et les entreprises sur la qualité du parcours d'insertion dans le dispositif clauses sociales.

Les territoires de Nantes et de Valenciennes génèrent des volumes d'heures d'insertion important annuellement ; des axes de développement plus qualitatifs sont aussi possibles par la combinaison des articles 14 et 53 qui introduit des critères qualitatifs en termes d'insertion. Cette conjugaison de dispositions du code des marchés publics réalisée sur Nantes incite les donneurs d'ordre et les entreprises non seulement à se poser la question de « combien de personnes en insertion vais-je faire travailler, mais aussi comment je vais les intégrer au mieux aux postes de travail ? » L'initiative repose de nouveau sur les donneurs d'ordre qui introduisent l'article 53 dans leurs appels d'offres. Suite à cela, les entreprises sont forcées de proposer des réponses construites et formalisées pour être compétitives dans le jugement des offres. De nouveau elles s'appuient sur les SIAE existantes du territoire, et développent leurs propres outils et démarches interne en matière de tutorat et d'accompagnement au poste de travail.

Sans que l'article 53 impose des objectifs d'accès à l'emploi durable, ce qui serait inacceptable à ce jour pour les entreprises, il permet de créer un espace de discussion avec un point de vue qualitatif, et non seulement quantitatif, sur les parcours d'insertion entre les donneurs d'ordre, les entreprises, et les services de l'emploi. Sur le marché étudié avec la SEM Nantes Patrimoine, une des discussions portait sur la question des horaires de travail pour les prestations de nettoyage.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 53 implique pour la cellule d'ingénierie d'être en capacité de suivre et d'évaluer cette qualité des parcours d'insertion. Les moyens techniques et humains conséquents pour assurer cette mission de suivi et d'évaluation mis en place par Nantes Métropole semblent nécessaires pour qualifier et légitimer cette fonction.

3. Les points de vigilance et éléments de progrès.

3.1. Risque de sélectivité des publics pour optimiser la clause

Un des risques majeurs de détournement des objectifs des clauses sociales consistera à ne proposer aux entreprises que les publics les plus proches de l'emploi, rencontrant peu de difficultés sociales. Ceci afin de réduire le turnover de personnes, de limiter l'absentéisme, de réduire les temps d'intégration aux postes de travail. Ce risque est d'autant plus grand en période de crise économique quand le taux de chômage augmente du fait de licenciements économiques importants. La clause n'aura alors tendance qu'à faciliter l'accès à l'emploi pour un public qui ne constitue pas la cible de départ du dispositif clauses sociales.

Un pilotage institutionnel du dispositif, garant de l'intérêt général, avec une capacité de veille et de vigilance sur ce point est à maintenir et consolider. Ce pilotage doit aussi s'appuyer une coopération maintenue avec les SIAE qui ont une connaissance sensible de l'évolution des publics et avec les entreprises réticentes à recruter certains publics. D'un point de vue opérationnel, cette vigilance doit être animée et garantie par le facilitateur. Grâce à sa vision globale sur le dispositif, et aux outils de suivi qu'il met en œuvre, il est en capacité de veiller à ce que la clause ne dévie pas de sa finalité de départ.

3.2. Développer de nouveaux types de marchés

La clause sociale tend à se développer sur quatre corps de métiers principaux : Bâtiment, Travaux publics, propreté, Entretien des espaces verts, Gestion des déchets. Ce sont des marchés importants en termes de montants qui permettent d'intégrer des volumes d'heures d'insertion conséquents. Cependant, cette typologie a tendance à favoriser l'emploi masculin, et limite les champs d'intervention. Le développement de clauses sociales sur les activités tertiaires permettra vraisemblablement de mobiliser plus facilement un public féminin ainsi qu'un public jeune sur des postes de travail entreprises.

Un travail de recherche et d'expérimentation est à conduire par les cellules d'ingénierie, avec les donneurs d'ordre pour l'analyse de leurs achats sous cet angle, avec les entreprises concernées pour identifier les modalités d'intégration de clauses sociales dans de nouveaux marchés. A titre d'exemple, nous pouvons

citer les marchés de reprographie et d'impression, les marchés avec téléopérateurs.

Par ailleurs, les marchés de nettoyage, mais aussi d'autres marchés de prestations de services, nécessitent une reprise du personnel en place³⁰ qui le protège en partie de la précarité mais qui limite les possibilités de création d'heures d'insertion sur ces marchés. Des innovations sont à trouver afin de créer des opportunités sur ce type de marché également.

3.3. Place des Associations intermédiaires (AI) dans le dispositif

Les AI sont face à une contrainte réglementaire d'un plafond du nombre d'heures de mises à disposition en entreprises qui ne leur permet pas ou peu d'intégrer le dispositif clause sociale. En comparaison des ETTI ou des GEIQ, elles accompagnent généralement un public en insertion plus éloigné du travail en entreprise et sont intéressés à trouver des passerelles avec celle-ci.

Sur Nantes, comme sur Valenciennes leur implication dans le dispositif est problématique. La création d'une convention AI/ETTI sur Valenciennes est une première base de travail. Un travail de mise en relation plus abouti avec les ETTI semble intéressant à mener. Il s'agirait également d'identifier des marchés avec clauses sociales plus adaptés au positionnement de l'AI, soit en termes d'allotissement, soit en termes de type de marché : Les marchés de remplacements de personnels par exemple, sur lesquels les AI semblent plus facilement mobilisables, seules ou en groupement.

3.4. Place des Entreprises de travail temporaire classiques dans le dispositif

Suite à la loi de cohésion sociale, les ETT ont été reconnues comme acteurs de l'insertion professionnelle. A ce titre, elles ont interpellés Nantes Métropole pour être partie prenante du dispositif clause sociale et être en capacité de proposer des mises à disposition de candidats pour les entreprises titulaires de marchés avec clauses sociales. Nantes Métropole a cadré leur implication en les mobilisant uniquement sur le public « jeunes », cible prioritaire du territoire. L'introduction de l'article 53 a été également un moyen de cadrer leurs pratiques en matière de qualité du parcours d'insertion.

La généralisation des clauses sociales et l'expérience de Nantes, pourront conduire d'autres territoires à être confronté à cette situation qu'il convient d'anticiper d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue économique et organisationnel afin de ne pas générer de concurrence agressive entre ETT et SIAE.

³⁰ Article L122.12 du code du travail

2. L'ARTICLE 30 DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Introduction : un développement différent sur les deux territoires

Dans les pages qui suivent nous essayerons de proposer une analyse transversale de la mise en œuvre des clauses sociales et plus particulièrement de l'article 30 du CMP, à partir de l'étude menée sur les deux territoires de Nantes Métropole et Valenciennes Métropole. Au préalable, il faut indiquer qu'il s'agit encore, sur les deux sites, d'une phase que l'on peut qualifier d'expérimentale, même si le dispositif s'est différemment développé : un développement, plus important, sur Nantes, avec une mise en concurrence entre les SIAE et la mise en place d'une nouvelle procédure d'application du dispositif « marché d'insertion » ; un développement plus faible sur Valenciennes, qui nécessite encore une sensibilisation des maîtres d'ouvrage, et une diversification des activités et des ACI.

Du fait de leur caractère expérimental, et du faible nombre d'expériences étudiées, nos analyses doivent être comprises comme des pistes de réflexion, voire des éléments de « veille » pour les marchés à venir.

1. Les spécificités du marché d'insertion

1.1. Des modalités spécifiques de construction du marché

1.1. Le facilitateur et la supervision directe de la dimension « insertion »

Lors du montage des appels d'offre, à la fois au moment de la construction du marché mais également lors de son évaluation, le facilitateur a un rôle-clé de superviseur direct de la bonne application des clauses. Cela implique des temps longs de mise en place du dispositif, spécifiques aux clauses, au sens où, pour leur application optimale, elles demandent une concertation entre des acteurs aux profils différents (collectivités territoriales, SIAE, bailleurs et autres donneurs d'ordre). C'est donc un temps de coordination qui se décline, non seulement au moment de la mise en place du marché, mais également au cours de sa réalisation et après celle-ci.

On peut supposer que ces temps pourront être écourtés, après la phase d'expérimentation, et que, entre les différents acteurs, des « automatismes » s'instaureront en termes de collaboration et de coordination par rapport aux clauses. Mais, pour l'instant, ce n'est pas le cas, notamment dans le cadre de l'article 30. Ainsi, à l'heure actuelle, le rôle du facilitateur est central pour créer les conditions optimales de mise en confiance des acteurs en faveur de la généralisation des clauses article 30 dans les marchés publics.

Du fait de l'importance de l'investissement en temps du facilitateur, un poste spécifique (1 ETP) peut être directement affecté à l'article 30, ce qui peut représenter un coût supplémentaire pour la mise en œuvre du dispositif.

1.2. Les donneurs d'ordre, une volonté politique et potentialité d'images

L'achat d'insertion n'est pas au cœur du métier de ces acteurs institutionnels qui s'inscrivent dans le dispositif des clauses et pour lesquels ceci peut constituer un coût en temps et en savoir (connaissance fine du dispositif inséré dans le Code des marchés publics). De ce fait, la « volonté politique » du donneur d'ordre s'avère indispensable pour le fonctionnement de ces marchés spécifiques. Notamment dans la phase d'identification des supports d'activité pouvant être extraits des marchés publics les concernant. S'il est vrai que, pour certains donneurs d'ordre, l'introduction des clauses peut devenir une évidence dans la gestion générale des marchés publics, pour d'autres, cet exercice se relève encore impossible. Comme l'indique Jean-Baptiste de Foucauld, « il semble important de développer la responsabilité sociale au sein des administrations et force est de constater qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir en ce sens » (Observatoire économique de l'achat public, 2008). Notamment dans le cadre des moyennes et petites Villes, la mise en place de marchés publics avec clauses (article 30) peut représenter un frein pour des raisons diverses qui tiennent à :

- une inquiétude quant à l'incapacité « supposée » des services techniques à gérer la complexité administrative de l'inscription de la clause article 30 dans les appels d'offre ;
- une certaine stigmatisation de l'insertion, à la fois envers les personnes en insertion et envers les SIAE, notamment par rapport à leurs réelles compétences (techniques, financières et de pérennisation), mobilisables pour gérer un chantier ;
- la perte de la relation de confiance instaurée sur le terrain avec certains acteurs des SIAE ou d'autres acteurs économiques, sollicités autrefois directement par le système de « gré à gré » ;
- la crainte de « marchés infructueux », du fait de la mise en concurrence.

De ce fait, et pour dépasser l'ensemble de ces réticences, la volonté politique du donneur d'ordre paraît une clé indispensable de réussite.

L'objectif social que se donne le maître d'ouvrage peut avoir des effets indirects positifs comme celui que l'on peut appeler un « retour d'image ». En effet, une campagne de communication peut être faite auprès des électeurs et citoyens quant à l'engagement institutionnel en faveur de l'insertion. Ce retour en « image », réel avantage du dispositif, est plutôt valorisant pour les donneurs

d'ordre, aussi bien les élus que les techniciens travaillant aux marchés avec clauses. Ce constat est conforté par les différentes modalités de communication mises en place afin de rendre public cet engagement des donneurs d'ordre dans les marchés d'insertion : citation dans les bilans d'activités, panneaux affichant l'information, communication directe auprès des riverains, publications diverses mentionnant ces actions d'insertion. En définitive, pour les donneurs d'ordre, les clauses sociales peuvent constituer une réelle possibilité de prise en compte des habitants le plus éloignés de l'emploi (de leurs territoires de compétence) avec des dispositifs relativement visibles et facilement identifiables.

En revanche, ceci peut également avoir des effets négatifs si la communication avec les habitants n'est pas bien maîtrisée. L'attribution et la gestion de chantiers complexes par une main d'œuvre en insertion peut solliciter des réactions plutôt négatives de la part de certains habitants qui doutent des compétences techniques de ce public, voire de sa capacité à garantir un suivi des chantiers sur de longues périodes. Cette forme de stigmatisation ne peut être dépassée que par le travail conjoint du donneur d'ordre et des SIAE qui communiquent et montrent la viabilité d'un tel dispositif. Seulement par cette action conjointe, il est possible de « renforcer le rôle et la représentation des usagers », comme préconisé lors de « Grenelle de l'insertion »³¹. En termes de coûts, il s'agit de temps supplémentaires de communication (réunions publiques, tracts, visites sur le chantier, ...) auprès des riverains et des habitants, pour dissiper les réticences.

1.3. L'initiative directe des SIAE

Démarcher et se faire connaître

Dans la construction des marchés, le rôle des SIAE est à mettre en exergue car c'est le reflet des pratiques instaurées entre les différents acteurs dans la définition des marges de manœuvre possibles dans le cadre des marchés publics. Or, les cas étudiés prouvent l'importance du rôle actif joué par les SIAE dans la construction du marché public. A minima, pour se faire connaître auprès des services techniques, à maxima, pour aller directement « démarcher » auprès des donneurs d'ordre afin de solliciter la mise en place d'un article 30. Faire connaître ses compétences dans des domaines techniques divers, constitue une réelle ouverture pour les SIAE, utile pour montrer aux donneurs d'ordre qu'on est en mesure de pouvoir répondre de manière efficace aux marchés article 30, non seulement du fait de compétences avérées dans le domaine de l'insertion, mais également au niveau technique. En effet, l'une des limites les plus fortes au

³¹ « Renforcer le rôle et la représentation des usagers. Objectif : placer, effectivement, les personnes au centre des dispositifs en leur permettant d'exercer des responsabilités dans la gestion et l'évaluation des prestations et politiques d'insertion ». (p. 15), Rapport général « Grenelle de l'insertion », 27 mai 2008.

développement de l'article 30 semble être la méconnaissance, voire parfois la méfiance, que témoignent les donneurs d'ordre potentiels, à l'égard du travail technique des SIAE. Dans le cas du « démarchage », directement mobilisé par la SIAE auprès du bailleur/donneur d'ordre, on est vraiment dans le cas de figure où l'acteur associatif assume un rôle de promoteur d'un dispositif public. En ceci, c'est un rôle plus qu'actif qui nécessite un coût en temps, assez lourd, pour un retour sur investissement parfois incertain.

Des compétences avérées dans le champ de l'insertion

L'activité des SIAE « n'a de sens que dans son rapport à l'insertion et c'est notamment en cela qu'elle peut être qualifiée d'utilité sociale » (Maison de l'emploi de Valenciennes Métropole, 2009). Cette « expertise sociale » est mise au service du donneur d'ordre pour la réalisation du marché, donneur d'ordre qui, malgré sa volonté politique, pourrait difficilement « faire de l'insertion » sans s'appuyer sur des structures spécialisées. Et ceci, d'autant plus que seuls les communes et les départements disposent d'une compétence explicite en matière d'insertion.

On peut parler dans ce sens d'une forme « d'externalisation » de certaines dimensions de la fonction d'insertion par des donneurs d'ordre, aux SIAE. Cette « externalisation » se décline à plusieurs niveaux d'intervention qui dépassent la phase de construction du marché : dans la phase de recrutement et de préparation des publics ; dans la phase de suivi et accompagnement ; dans la phase d'évaluation et bilan. Cette nouvelle forme de collaboration a incontestablement un effet levier sur la mise en relation de l'acteur public et l'acteur associatif qui, de par l'article 30, se retrouvent à travailler ensemble. On y voit en effet des possibilités d'ouverture qui se créent à partir de la réalisation d'un premier chantier et qui permettent de développer des formes inédites de travail en commun sur des marchés sur lesquels auparavant les SIAE n'étaient pas mobilisées.

Une nouvelle source de financement

L'article 30 ouvre la possibilité, pour les SIAE, d'accéder à des nouveaux financements. C'est en effet, pour les donneurs d'ordre, une manière d'ouvrir des nouvelles sources de financement par l'achat de prestations d'insertion. En identifiant des supports d'activité, ils destinent une partie des fonds déjà affectés à la réalisation de leurs marchés, et à celle d'objectifs en termes d'insertion. L'amplitude des champs de la commande publique assure en effet la possible démultiplication des supports d'activité identifiables par les donneurs d'ordre, à condition que la volonté politique y soit. De plus quand les marchés sont sur plusieurs années, cette nouvelle source de financement s'avère bien plus fiable que les financements des dispositifs classiques de soutien à l'insertion par

l'économique [avec en outre des délais de versement très enviables comparés à nombre ceux des subventions].

Au final, ceci peut constituer une réelle opportunité pour les SIAE en termes d'évolution des financements et donc de pérennisation. Ce qui implique que toutes les conditions, qui seront développées plus loin, soient réunies afin que le passage d'un système de subvention à un système de mise en concurrence sur le marché, puisse être réellement vertueux pour les SIAE.

1.2. Des « supports d'insertion » ciblés

2.1. Faire valoir la dimension de proximité

Les marchés d'insertion permettent aux donneurs d'ordre, l'achat de prestations d'insertion sur les territoires et auprès des habitants par des supports d'activité ciblés. La dimension de proximité, notamment lorsque les pouvoirs adjudicateurs sont les Villes ou des bailleurs sociaux, est particulièrement pertinente par l'implication directe des SIAE qui sont très implantées localement. Elles font valoir en effet leur capacité à identifier le public le plus éloigné de l'emploi sur un territoire donné, pouvant bénéficier de l'ouverture de tel ou tel autre chantier. Par ailleurs, cette notion de proximité est reprise dans le cadre de l'ANRU qui sollicite fortement la mise en place de marchés d'insertion article 30 (minimum 5%) dans les programmes de réhabilitation urbanistique.

2.2. Des sites valorisants

L'article 30 offre, sans aucun doute, de nouvelles possibilités de travail sur des chantiers valorisants, de par la situation géographique ou de par la nature des travaux, pour les personnes en insertion. Ceci engendre une motivation accrue, non seulement chez les personnes en insertion, mais également chez les équipes d'encadrants qui peuvent ainsi mieux développer leurs modalités de suivi et d'accompagnement grâce à une activité support dont la qualité technique est avérée. La durée du chantier a également une incidence sur les motivations des personnes en insertion. Le fait de suivre un chantier du début à la fin leur permet de s'inscrire dans une démarche complète qui conduit certains, à relativiser leur perception de la dureté des tâches. Il s'agit là d'une autre manière de dépasser la représentation stigmatisante réduisant souvent les domaines d'insertion des personnes en difficulté aux seuls chantiers « espaces verts » ou « ménage »³². Or, les possibilités sont multiples, encore faut-il que les donneurs d'ordre s'en saisissent. En ceci, le rôle du facilitateur est fondamental pour faire évoluer moins des modalités de travail, que des représentations de l'insertion.

³² Selon les préconisations du Rapport général du « Grenelle de l'Insertion » 27 mai 2008, p.21.

1.3. Des prestations d'insertion identifiées

3.1. Le coût de l'insertion

L'objet spécifique de l'article 30 est la passation d'un marché relatif à l'achat de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi, en vue du développement de l'insertion professionnelle. Dans ce sens, même s'il est vrai que la dimension technique pour la réalisation du marché est importante, la prestation d'insertion reste au cœur du dispositif : on achète une action d'insertion, on la paye et au final on l'évalue. Mais avant tout il faut en estimer le coût, ce qui correspond à une réelle difficulté pour les SIAE mais également pour les donneurs d'ordre qui doivent apprécier la pertinence des coûts envisagés.

Dans les cas observés, deux modalités d'estimation des coûts ont été utilisées. D'une part, ils ont été définis en fonction des temps de chantier (installations, fouilles, fondations, ...) considérés comme des temps d'apprentissage des gestes et des techniques. D'autre part, l'estimation a été faite à la hauteur de 50% du montant du budget de l'activité technique. De leur côté, les services techniques ont des difficultés réelles à définir la pertinence du coût des prestations d'insertion et peuvent, comme c'est le cas dans une des agglomérations étudiées, se référer à un ratio qui consiste à définir qu'une demi-journée de travail pour 2 personnes en entreprise correspond à environ 1 journée avec 5 personnes en SIAE. Ces exemples montrent une difficulté évidente à trouver une harmonisation pour la définition du coût de l'insertion. Ceci n'est pas anodin, car ce flou sur les modalités de définition des coûts de l'insertion peut être à l'origine de tensions diverses : un manque de confiance de la part des pouvoirs publics qui peuvent considérer que les différences d'estimation entre les SIAE cachent des pratiques distinctes, un problème de crédibilité des SIAE par rapport, bien sûr, aux donneurs d'ordre mais également entre elles. En effet, dans un contexte de marché ce manque de définition peut accroître la mise en concurrence entre les SIAE qui peuvent « tirer sur les prix », notamment de l'insertion. Or, ceci est dommageable et il semble opportun que les SIAE se positionnent sur des critères communs. On pourrait faire l'hypothèse que des éléments communs servent de référence pour définir le prix de l'insertion : le nombre de permanents de la structure, l'encadrement technique, l'accompagnement socioprofessionnel, la formation et la production (en termes d'amortissement du matériel). On pourrait même, comme le propose P. Loquet³³, considérer la contribution indirecte au développement local comme un critère supplémentaire pour la définition du coût de l'insertion. Ce travail de définition de critères communs peut se faire en partenariat direct avec les donneurs d'ordre.

³³ Patrick Loquet, intervention orale à Valenciennes Métropole, le 29 septembre 2009.

3.2. Professionnalisation et changement dans les approches d'accompagnement et de suivi pour les SIAE

Les modalités de construction et de mise en œuvre des marchés article 30 ont montré une évolution en termes de professionnalisation des équipes des SIAE. La complexité supposée du dossier de réponse aux appels d'offre ainsi que les modalités de suivi du marché, ont introduit des nouvelles pratiques au sein des SIAE : une plus grande rigueur dans les modalités de réponse aux appels d'offre, une plus fine connaissance des dispositifs législatifs en matière de travail, une réflexion plus pointue (voire quantifiée) sur la nature du service rendu en termes d'insertion et de techniques, une meilleure connaissance des interlocuteurs institutionnels. Les marchés publics article 30 demandent des compétences spécifiques qui peuvent coûter cher aux SIAE en termes de temps de travail, pouvant même déboucher sur la création d'un poste affecté à ces tâches. Les clauses mobilisent tout de même une rigueur et une veille qui peuvent avoir des impacts sur les modes de gestion interne. Notamment, dans la phase de suivi, toute une série de nouveaux outils ont été créés en adaptation aux exigences d'évaluation des prestations d'insertion : des bilans plus détaillés, le plus souvent sous forme de grilles, à mi-parcours et à la fin du chantier et une présence constante de l'ASP et de l'encadrant technique sur le chantier.

Malgré ces avantages avérés, l'introduction de l'article 30 implique, de par sa nature, que l'on rentre dans une gestion des activités des SIAE se fondant sur un équilibre économique et une gestion plus marchande. Ceci a des implications directes sur les modes d'accompagnement. On risque d'évoluer, en effet, vers une approche qui passe de l'accompagnement social à l'employabilité (sous une injonction d'efficacité et d'efficience). En effet, l'accompagnement des personnes a tendance à répondre davantage aux exigences techniques du marché en limitant la portée de la dimension pédagogique. Souvent, sur les chantiers observés, les échanges entre le donneur d'ordre et la SIAE portent sur la prestation travaux plutôt que sur la prestation insertion. De ce fait, l'activité de production peut risquer de devenir une fin en soi et non pas uniquement un support au service de l'insertion. Même sur des supports d'activité « classiques » comme par exemple l'entretien des espaces verts, on a pu constater que le passage par le marché instaure une relation différente entre le donneur d'ordre et la structure adjudicatrice en ce sens qu'elle est, du fait de sa présence sur le marché, identifiée aux autres structures privées. Ceci implique des pressions en termes de délais, technicité, efficacité, efficience qui peuvent nuire aux formes d'accompagnement socio professionnel et contraindre les encadrants à se recentrer uniquement sur la dimension technique³⁴.

³⁴ « Réduire les écarts entre quartiers populaires et agglomérations : l'effet levier de la commande publique » Séminaire organisé par le Comité National de Liaison des régions de Quartier. 28 octobre 2008.

2. Les limites ou les zones d'ombre

2.1. Mise en concurrence ou « procédure allégée » ?

La mise en place des clauses sociales dans les marchés publics sous-entend une mise en concurrence des SIAE pouvant répondre à l'appel d'offre du pouvoir adjudicateur (CNLRQ, 2007). Dans la réalité, les choses se passent de manière différente et cela tient à la nature spécifique de ce dispositif. En effet, bien qu'il s'agisse d'une mise en concurrence sur le marché, on est dans le cadre d'une prestation d'insertion impliquant des paramètres et des critères de consultation bien plus fins qu'un marché classique.

1.1. La connaissance des capacités et des compétences des SIAE

Aux yeux des donneurs d'ordre, la connaissance des SIAE et de leurs compétences semble représenter un élément déterminant dans le lancement et la réalisation du marché. Il y a en effet une recherche d'adéquation entre la demande de l'appel d'offre et la capacité d'offre existante sur le territoire visé par la consultation. Pour éviter que les marchés soient infructueux, les donneurs d'ordre ont l'habitude d'identifier quelles sont les SIAE pouvant répondre à l'appel d'offre. La réalisation des chantiers précédents, le démarchage des SIAE, la recherche ciblée du donneur d'ordre, permettent en effet une mise en relation directe entre le pouvoir adjudicateur et la structure potentielle attributaire du marché. De la même manière, dans le cas du choix du support d'insertion objet du marché, le donneur d'ordre a tendance à s'assurer que la passation du marché se fasse sur des chantiers pour lesquels les structures auront les compétences pour les porter à terme. Cette manière de fonctionner, tout en étant « rassurante » pour le donneur d'ordre, remet en cause le principe d'une concurrence entre acteurs de l'IAE.

1.2. Les formes de regroupement entre les SIAE

De leur côté, quand elles ne peuvent démarcher directement, les SIAE se trouvent, en raison de l'article 30, dans un contexte nouveau qui les oblige à passer du conventionnement direct avec les collectivités compétentes en matière d'insertion, à la mise en concurrence sur le marché. Ceci constitue, non seulement un changement en termes de relation avec les pouvoirs publics, mais également avec les autres SIAE locales. La mise en concurrence est de fait imposée, avec certes, des avantages supposés (plus d'efficacité et d'efficience) mais également avec des contraintes fortes pour les structures qui disposent de ressources différentes entre elles : la taille des structures, leur capacité de pérennisation économique ainsi que leur capacité en personnel encadrant. Pour pallier aux différences de ces structures, et éviter une mise en concurrence trop exacerbée entre elles, des formes d'ajustement peuvent être envisagées, telles que :

- une **mise en réseau accrue des différents acteurs** de manière qu'ils se positionnent collectivement face aux interlocuteurs publics et
- des **formes de regroupement formalisées**, permettant aux SIAE de répondre de manière conjointe aux appels d'offre. Ceci permettrait d'une part de mieux équilibrer l'attribution des ressources entre les SIAE en fonction de la localisation du marché et des compétences des unes et des autres. Et d'autre part, d'accéder à des marchés dont la taille tend à croître.

On note deux types de regroupements formalisés mobilisables par les SIAE :

Les regroupements au cas par cas sur appels d'offres : Dans le cadre de la réponse à un appel d'offres d'une collectivité locale, il est possible pour deux ou plusieurs SIAE de former un groupement conjoint ou solidaire. Le groupement conjoint signifie que chaque SIAE s'engage à réaliser une partie distincte du marché. Le terme « conjoint » indique ainsi qu'en cas de défaut, il ne peut pas être demandé aux autres de réaliser la partie de marché faisant défaut. Le groupement conjoint est utilisé dans le cas de groupement où des compétences très différentes sont mobilisées.

Le groupement solidaire, signifie qu'en cas de défaut d'une des parties, les autres s'engagent à réaliser la partie faisant défaut. Plus sécurisant pour le donneur d'ordre, le groupement solidaire est utilisé quand les tâches sont réalisables par l'ensemble des structures répondant au marché public. Par exemple, un groupement solidaire d'AI peut être constitué pour répondre à un marché de remplacement de personnel sur un vaste territoire, celui d'un Conseil Général par exemple.

Les regroupements de SIAE sous forme de Groupe Economique Solidaire (GES). Des SIAE de différentes nature, sur un territoire donné, se regroupent à l'aide d'une entité juridique commune afin de mutualiser des moyens, mener des opérations commerciales communes, et coordonner leur stratégie de développement. Les GES existant regroupent généralement l'ensemble des structures de l'IAE (ACI, AI, ETTI, EI), des associations de services à la personne par exemple, ainsi que des SARL classiques. Le GES est matérialisé par une structure juridique en capacité de répondre à des marchés publics qui mobilisent l'ensemble des compétences et savoir faire existant au sein du groupe. Ceci-dit, la constitution sous forme de GES est un processus à mener sur le long terme de structuration des partenariats entre différentes SIAE.

Cet « effort de structuration »³⁵ pourrait en définitive assurer, à toutes les structures, de bénéficier des nouveaux financements libérés par les clauses sociales, dans un contexte où ce mode de financement tend à se substituer d'autres formes d'accès aux ressources non-marchandes.

1.3. Le rôle de régulateur des pouvoirs publics

Les pratiques développées du côté des donneurs d'ordre et des SIAE face au nouveau dispositif des clauses sociales article 30, montrent bien que la question mérite d'être relevée pour donner lieu à une régulation plus claire qui prenne en compte la réalité. On peut se demander, par rapport aux observations réalisées, sous quelle forme et de quelle manière **la mise en concurrence** est opportune pour un objet tel que l'insertion. Il peut exister des formes « allégées » de mise en concurrence, notamment dans le cadre de prestations sociales, qui pourraient répondre aux exigences des deux acteurs principaux : des donneurs d'ordre qui tout en ayant une volonté politique de réaliser des objectifs sociaux, doivent s'assurer que les marchés ne restent pas infructueux et des SIAE qui, tout en voulant se positionner sur le marché, ne veulent pas subir les effets induits par la mise en concurrence, notamment par rapport à la perte de qualité de leur travail d'accompagnement et de suivi.

1.4. Les ACI et leur rôle au sein du dispositif des clauses sociales d'insertion

Dans les cas étudiés, les Ateliers et Chantiers d'Insertion, ACI, sont les prestataires des marchés article 30. Il est vrai que, si d'autres SIAE peuvent plus aisément se positionner sur l'article 14, les ACI, du fait de la nature de leur public (très éloigné de l'emploi) et de leurs activités (d'utilité sociale qui ne sont pas rentables), semblent plus aptes à s'inscrire dans le cadre de l'article 30. Dans les cas étudiés, deux options opposées ont été appliquées. L'une, plutôt orientée vers la mise en œuvre des procédures utiles à généraliser l'article 30 à l'ensemble des SIAE dans un système de concurrence entre elles afin « d'être en mesure d'objectiver les réels besoins et les réelles compétences des SIAE » dans un système qui permet « une amélioration constante des prestations »³⁶. L'autre, plutôt orientée vers la mise en place d'un dispositif s'adressant de « manière quasi-réservée » aux ACI du territoire afin de leur permettre de « trouver les ressources complémentaires nécessaires à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés par la loi » (Maison de l'emploi de Valenciennes Métropole, 2009). Il reste difficile de savoir si l'application de l'article 30 doit se limiter aux seuls ACI ou s'étendre à l'ensemble des SIAE. Dans tous les cas, il est indispensable de prévoir des systèmes d'arbitrage qui soient garants que l'accès

³⁵ Selon l'expression utilisée par Claude Alphantery lors du « Colloque sur le développement des clauses sociales dans la commande publique ». Observatoire économique de l'achat public. 17 octobre 2008.

³⁶ Extraits d'entretiens avec la Direction de l'emploi, Nantes Métropole.

aux ressources financières, indispensables à l'existence même des SIAE, soit le plus équitable possible dans un contexte qui reste difficile pour les personnes en insertion.

2.2. Des parcours d'insertion ou une sélection accrue du public ?

2.1. L'organisation et la coordination des parcours d'insertion

Dans le discours partagé des promoteurs des clauses sociales, il est entendu que ces articles du CMP sont des nouveaux outils pour favoriser un meilleur suivi des personnes en termes de parcours d'insertion. Il est entendu, également, qu'une dynamique pourrait au final s'enclencher, capable de faire évoluer les personnes entre les différentes SIAE dans un parcours qu'irait du ACI jusqu'au GEIQ Pro, en passant par des structures intermédiaires comme les AI et les ETTI. Ceci, dans une alternance organisée des article 30 et 14 qui permettrait un accroissement des compétences et de la professionnalisation des personnes jusqu'à leur insertion dans le marché classique. Or, si techniquement cette évolution paraît possible et souhaitable, dans la réalité observée, des limites restent et elles ont des impacts sur le dispositif.

Trois conditions semblent nécessaires pour sa réalisation :

- Une organisation et une coordination centralisées et légitimes avec des outils appropriés de suivi et d'évaluation ;
- Une synergie entre les SIAE ;
- Une confiance diffusée entre les acteurs (institutionnels, associatifs, privés).

Une organisation et une coordination centralisées et légitimes

Pour la maîtrise des parcours d'insertion, des outils ont été mis en place afin d'avoir des éléments d'appréciation les plus objectifs. Les instruments à disposition des encadrants techniques et des accompagnateurs socioprofessionnels pour produire des bilans sont des outils classiques. Ils portent sur les compétences relationnelles et sociales du public ainsi que sur son évolution technique et par rapport au travail (ponctualité, assiduité, ...) afin de produire des éléments d'analyse sur le parcours de la personne. Le traitement de ces informations est assuré par le facilitateur qui l'inscrit sur des logiciels spécifiques. Il s'agit donc d'un traitement qui est centralisé afin de créer les conditions d'une véritable capitalisation. Toutefois, la légitimité du facilitateur à mettre en œuvre ce type de suivi est questionnée par les acteurs, notamment si celui-ci dépend directement des collectivités territoriales et donc des élus. N'est-ce pas du ressort des référents de la MDE de traiter ces informations qui le plus

souvent relèvent de la confidentialité ? Le souci de capitalisation ne cache-t-il pas, une volonté de contrôle de la part des élus sur le travail des SIAE ? Les grilles sont-elles des outils fiables pour une évaluation des parcours, pourtant légitime ? Dans le cas, par contre, d'un traitement assuré directement par les services de la MDE, on peut se demander dans quelle mesure le traitement dans le cadre de l'article 30 serait plus à même de garantir une coordination en termes de parcours que d'autres dispositifs ? Si le traitement des informations sur la personne est le même, alors on peut se poser la question de savoir pourquoi jusqu'à aujourd'hui, et au-delà des clauses sociales, cela n'a pas fonctionné.

2.2. Une synergie entre les SIAE

Pour garantir le passage d'une SIAE à l'autre dans une logique de parcours d'insertion pour la personne, il est indispensable qu'il existe une réelle synergie entre les structures afin de permettre la mise en place de passerelles. Or, cette synergie n'est pas là. Les clauses sociales ont eu des effets positifs sur la mise en réseaux des structures qui auparavant avaient très peu de contacts entre elles. En effet, les réunions d'information et de communication organisées par les facilitateurs sur les deux sites étudiés ont véritablement créé un lien entre les SIAE. Mais ceci reste encore peu productif en termes d'échanges d'informations sur les personnes. Ce type de communication n'a pas lieu. Si on peut observer une quelconque avancée dans le cadre de l'article 14, en ce qui concerne l'article 30, les contacts entre les structures ne visent pas du tout la question du parcours des publics et elles restent plutôt sectorisées par typologies de structures. Ainsi, sur Nantes Métropole, un réseau a pu se mettre en place entre les ACI et entre les AI, suite à l'introduction des clauses sociales, ce qui est très utile en termes de dynamique territoriale mais encore très peu utile en termes de suivi des parcours des personnes.

2.3. Sélectivité des publics et confiance entre les acteurs (institutionnels, associatifs, privés)

En définitive, il apparaît clair que ce qui pourra faciliter un suivi en termes de parcours d'insertion des personnes tient, avant tout, à une pratique plus diffuse de la clause sociale dans le cadre de l'article 30, aujourd'hui encore à un stade d'expérimentation, mais surtout à une mise en confiance des acteurs sur les enjeux qui doivent être atteints. Et ce, de manière coordonnée et partagée, dans des formes plus structurées de co-construction.

Les SIAE défendent une posture selon laquelle toute personne a droit à l'insertion. De ce fait, jusqu'ici, il n'y a pas eu sur les chantiers article 30 de sélection du public en fonction de critères spécifiques qui s'adapteraient aux clauses. Cependant, quand on analyse le déroulement des marchés article 30, on peut constater que si la sélection n'est pas volontaire, elle est quand même

induite par une exigence technique plus forte de ces marchés et se fait, donc, de manière « naturelle ». Le public est en effet plus âgé, plus formé, sortant peu du dispositif. Cet effet négatif induit de sélectivité du public, conduit à trois risques majeurs en termes de parcours d'insertion :

- d'une part une limitation forte à l'accès aux formations,
- d'autre part un manque de « transfert de compétences » entre les personnes qui nuit à l'esprit d'équipe (utile pour la réussite de l'accompagnement) et à la valorisation des savoirs des uns et des autres (utiles aux parcours individuels de reconnaissance),
- et, enfin, plus regrettable, un très faible niveau de sorties du dispositif.

Il faut tout de même indiquer que, notamment dans le cas de l'analyse des données concernant le public, l'échantillon d'étude est trop réduit pour en tirer des conclusions très tranchées. En revanche, on peut dire que la mise sur le marché implique un changement de posture au sein des SIAE qui doivent prendre garde à ne pas introduire cette sélection pour être en mesure de répondre aux appels d'offre.

Conclusions

Comme dans d'autres secteurs, on voit se profiler dans le domaine de l'insertion de nouvelles formes de financement des SIAE. Le dispositif des clauses sociales présente de réels avantages pour les différentes parties prenantes mais il réclame des conditions particulières de mise en œuvre et présente des limites auxquelles il faut répondre. Si l'article 14 a été largement diffusé, à l'heure actuelle l'article 30 reste dans une phase d'expérimentation.

Dans un contexte où les financements publics en matière d'insertion tendent à se réduire, il est vrai que la possibilité d'extraire des « supports d'insertion » dans le cadre de marchés publics dont la vocation initiale n'est pas l'insertion, constitue une réelle opportunité. Nous avons essayé de montrer les atouts d'un tel dispositif mais également les zones d'ombre qui peuvent en limiter la portée.

En conclusion, du fait de la spécificité des marchés d'insertion, il nous paraît indispensable une plus ample collaboration entre les acteurs institutionnels et les SIAE, dans les différentes phases du marché (construction, suivi, évaluation) afin de garantir des réelles opportunités d'insertion pour les personnes. Cette finalité peut prendre des perspectives différentes suivant les types de régulations territoriales à l'œuvre.

3. CLAUSES SOCIALES ET REGULATIONS TERRITORIALES

Au final, les conditions de mise en œuvre des clauses sociales sont dépendantes de décisions prises localement par les instances politiques des collectivités locales mais aussi de l'action de facilitateur qui représente le principal coût supplémentaire pour que ces choix politiques deviennent effectifs. Les fonctions de ces facilitateurs peuvent toutefois être différentes suivant les territoires, ce qui entraîne des coûts différents. Ces constructions différenciées entraînent en outre des modes de régulations territoriales que nous essaierons de caractériser en dépassant la spécificité des cas analysés.

1. Les conditions de mise en œuvre des clauses d'insertion

1.1. Un choix politique à appuyer sur une légitimation juridique

La décision d'introduire des objectifs d'insertion dans les marchés publics relève incontestablement d'un choix politique pris par les instances décisionnelles des collectivités locales et institutions soumises au Code des marchés publics. Cela ne signifie pas que la mise en place de telles dispositions émane à l'origine nécessairement des élus. Celle-ci peut provenir d'une des parties prenantes du futur dispositif : structures d'insertion innovantes, clubs d'entreprises pour l'insertion, chargés de mission ou experts comme des élus eux-mêmes... Néanmoins, au final, c'est la prise de décision politique de ces derniers qui permettra d'engager le processus.

Les commanditaires n'ont pas toujours connaissance des possibilités juridiques offertes par le code des marchés publics. On relève une méfiance quant aux possibilités d'aménager les marchés pour permettre l'insertion de personnes sans emploi. Le marché vise à permettre la concurrence pour que les propositions ayant les prix les plus bas à qualité égale soient retenues. Introduire des dimensions sociales dans les appels d'offres conduirait à favoriser certains opérateurs et donc à fausser la concurrence et les règles établies au niveau européen. Pour dépasser ces préjugés, les acteurs font appel à des experts juridiques (universitaires et consultants reconnus) pour sensibiliser les élus et légitimer les possibilités d'introduction de clauses. Cette légitimation demande ensuite la transmission des connaissances juridiques.

C'est pourquoi, une fois la décision politique prise, l'ingénierie juridique demande à être maîtrisée par les maîtres d'ouvrage comme par les opérateurs. Pour ce faire, formations et expertises techniques sont apportées aux techniciens des maîtrises d'ouvrage tant au niveau juridique qu'opérationnel. Pour convaincre ce deuxième type d'acteurs, le rôle des facilitateurs est crucial.

1.2. Le rôle et les coûts du « facilitateur »

Décision politique et connaissance juridique ne suffisent en effet pas pour parvenir à mettre en lien les différentes parties prenantes du marché. Le « facilitateur » joue un rôle d'intermédiaire central et constitue la cheville ouvrière du dispositif. Il s'agit en premier lieu d'accompagner les commanditaires dans le lancement d'appels d'offres intégrant ces clauses. L'enjeu pour le maître d'ouvrage est de lancer un marché qui ne reste pas infructueux. Cela exige donc d'aider les répondants sur les aspects juridiques mais aussi d'offrir aux maîtres d'ouvrage une connaissance de l'offre en termes d'insertion. Comme tous marchés, les marchés avec clauses ne peuvent fonctionner à partir d'individus et d'institutions atomisés, ils s'inscrivent aussi dans des réseaux sociaux (Granovetter, 2008) qui sont ici encore limités et demandent à être développés. Cette approche qui va à l'encontre des théories économiques classiques est empiriquement démontrée lorsque que les maîtres d'ouvrages ou les facilitateurs signalent qu'il est impossible de lancer un marché sans que le maître d'ouvrage n'est une connaissance des possibilités de réponse. Mais le rôle de facilitateur peut prendre selon les territoires, deux orientations divergentes quant à la réalisation des marchés.

Dans un premier schéma, il va intervenir pour :

- 1) la mise en relation des parties prenantes et ;
- 2) pour qu'elles acquièrent des compétences juridiques et techniques spécifiques.

Il permet ainsi de réduire :

- 1) les coûts de recherche d'information et ;
- 2) les coûts de négociation et de décision.

Les coûts de transaction liés à la passation de nouveaux types de marchés sont donc pris en charge par la collectivité, entendue au sens large. L'affectation du temps de travail du facilitateur est alors décomposée ainsi :

- | | |
|--|------|
| - contacts avec les Structures d'insertion par l'économique (mobilisation, suivi) | 25 % |
| - contacts avec la maîtrise d'ouvrage (tendance à la baisse sur l'article 14 mais hausse avec la montée de l'article 30) | 15 % |
| - liens avec les entreprises (processus de recrutement et suivi) | 40 % |
| - évaluation et bilan du dispositif | 20 % |

Dans un deuxième schéma, en plus de son implication dans ces niveaux de transaction, le facilitateur va mettre en place :

3) un dispositif d'évaluation de suivi, d'accompagnement et d'évaluation du dispositif.

Il prend alors en charge :

3) des coûts de surveillance et d'exécution.

Cette configuration demande alors une équipe plus étoffée :

- un responsable du dispositif : assurer le pilotage partenarial du dispositif, mobiliser les services de la métropole et autres donneurs publics, appui à l'élaboration des marchés art 14 + 53 ;
- une personne en charge du suivi et de l'évaluation du dispositif : collecte des données, gestion de la base de données ;
- une personne en charge du suivi technique : présence aux réunions de chantiers, relations avec entreprises et SIAE ;
- une personne en charge de la mise en œuvre de l'article 30 : élaboration des marchés, relations ACI ;
- une assistante administrative ;
- une assistance du service juridique de la métropole, 1 jour par mois.

Alors que dans le premier exemple, l'action du facilitateur est centrée sur un développement quantitatif des clauses sociales, dans le second on cherche aussi à intervenir sur l'évaluation qualitative des marchés en s'intéressant au parcours des individus. Cette politique n'est pas rejetée par les entreprises privées dans le cadre de l'article 14, elle est vue comme un moyen de les responsabiliser et de les inciter à recruter durablement les personnes recrutées lors des marchés. En revanche, dans le cadre de l'article 30, les structures d'insertion se refusent à donner les noms des personnes recrutées dans le cadre du dispositif au nom de l'anonymat mais aussi en questionnant la légitimité de la Cellule à demander des statistiques déjà délivrées à d'autres instances comme les Directions départementales du travail et de l'emploi.

1.3. Mise en perspective des coûts différenciés suivant les territoires

Ces deux types de fonctions différenciés entraînent des coûts de la fonction de facilitateur différents. Alors que le volume d'heures réalisées dans le cadre de l'article 14 est sur les deux territoires d'environ 100 000 heures, ils sont cinq personnes sur le second site contre une seule sur le premier. Certes, une des cinq personnes est plus spécialement chargée du développement de l'article 30 ; toutefois les différences de coûts par heure réalisée ne sont pas négligeables.

	Territoire 1	Territoire 2
Charges externes (guide, expertise...)	2 500 €	15.000 € logiciel Com : 5 000 € + apport juridique de la métropole : 1j. par mois non budgété
Estimation des coûts de logistique	5 500 €	25 000 €
Salaires et charges sociales des chargés de mission clause d'insertion	45 000 €	230 000 €
Total sur 2008	53 000 €	275 000 €
Nombre d'heures réalisées sur 2008	100 000 h	200 000 h
Estimation du coût par heure	0,53 €	1,3 €
Budget global sur 4 ans	212.000 €	652.000 €
Nombre d'heures réalisées en 4 ans depuis le démarrage	474 000 h	643 000 h
Estimation du coût par heure sur 4 ans	0,45 €	1 €

Tableau : Estimation sur une année des coûts de fonction « facilitateur » par heures réalisées sous l'article 14.

Si les coûts de transaction apparaissent semblables en ce qui concerne la mise en relation des parties prenantes et leur acquisition de compétences, ils sont différenciés pour le suivi et l'évaluation du marché. On se trouve face à deux positions que l'on peut caractériser ainsi :

- un contrôle de l'utilisation de l'article 14 par les entreprises classiques étendues aux structures d'insertion par l'activité économique dans le cadre de l'article 30 avec un rejet par ces dernières de ces lourdeurs doublant d'autres injonctions administratives ;
- un fonctionnement basé sur la confiance tant avec les structures d'insertion par l'activité économique qu'avec les entreprises classiques avec le risque que ces dernières mais aussi les premières se détournent des objectifs du marché notamment sur l'article 14. En effet, les SIAE gagnent à conserver le personnel le plus formé qui « ne pose pas de problème » et les entreprises gagnent à ne pas embaucher tout en ayant un personnel formé à leur disposition grâce aux SIAE.

Un approfondissement des missions des facilitateurs demanderait à être réalisé sur un nombre de sites plus important en prenant également en compte l'impact différencié de son positionnement statutaire tel que l'emploi par une MDE ou par une collectivité locale ou un bailleur. Le recrutement par une MDE offrant ainsi une plus grande légitimité vis-à-vis des SIAE pour les évaluer sur leur politique d'insertion alors que le recrutement au sein d'une structure également commanditaire de travaux renforce la capacité à influencer ses services techniques et juridiques. Mais au-delà du rôle et de la place des facilitateurs dans la construction des marchés, un travail sur les régulations territoriales apparaît comme un moyen de favoriser le développement des clauses dans des perspectives qui peuvent prendre des options politiques différentes.

2. Quelles régulations des clauses d'insertion ?

2.1. Clauses sociales et types de marché

L'article 14 et l'article 30 ont des conséquences différentes sur la nature des marchés qui sont mis en œuvre mais l'utilisation d'un même article connaît aussi des différences notamment quant aux conditions d'application d'une concurrence entre acteurs.

L'article 14 stipule que « la définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement. Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. »³⁷ Il s'agit d'introduire des dimensions sociales définies à partir de choix politiques locaux dans les logiques de marché. On peut en ce sens désigner ce mouvement comme un ré-encastrement sociopolitique du marché au sens où l'entend Polanyi (1982). Les relations marchandes prennent en partie en compte la question de l'emploi local.

Concernant l'article 30, les doctrines et pratiques d'utilisation de cet article sont diversifiées. Deux points de divergences apparaissent :

- le premier concerne le type de SIAE pouvant y répondre, ces marchés dont l'objet est l'insertion sont-ils réservés aux Ateliers chantiers d'insertion ou peuvent-ils concerner aussi d'autres structures telles que les entreprises d'insertion voire les entreprises dès lors qu'elles rendraient un service d'insertion.

³⁷ Article 14 du décret no 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics (JORF du 8 mars 2001).

- le deuxième tient à la question des modalités voire à l'absence de mise en concurrence. L'article 30 permet de passer des marchés d'insertion sociale par une « procédure allégée ». Le guide AVE rappelle que la jurisprudence a admis que certains de ces marchés peuvent être passés « sans publicité préalable et même, éventuellement, sans mise en concurrence en raison de leur objet ou de situations répondant à des motifs d'intérêt général ».

Notre objet n'est pas ici de trouver un positionnement juridique mais simplement de comprendre comment suivant les territoires l'article 30 participe à une marchandisation de l'action des SIAE. L'utilisation différente suivant les territoires montre que l'article 30 peut-être à la fois un moyen de développer la concurrence entre chantiers d'insertion, mais aussi qu'il peut ne pas remettre en cause des rapports territoriaux privilégiés entre maître d'ouvrage et structures d'insertion. En schématisant, une première orientation introduit des logiques marchandes sur des objets comme l'insertion où elle était inconnue, et la seconde reproduit des logiques proches des mécanismes de financement par subvention. Entre ces deux extrêmes, une troisième position apparaît, il s'agirait d'admettre une pluralité d'offres mais en capacité d'être en réseau et d'influer sur les critères qui fondent le coût de l'insertion à savoir les niveaux d'encadrement sociaux et techniques, de formation...

2.2. Trois grands types de régulation

Trois grands types de régulations sont généralement identifiés dans les rapports entre associations et pouvoirs publics (Laville et Nyssens, 2001 ; Gardin, 2006) :

- une régulation tutélaire héritière de la construction de l'État-providence mais qui prend aussi de nouvelles formes locales avec la décentralisation ; elle peut correspondre aux politiques de contrats aidés où de façon unilatérale l'Etat décide du nombre de postes et du volume de prise en charge financière.
- une régulation quasi-marchande qui se développe à partir de la mise en place d'appel d'offres avec une mise en concurrence des structures d'insertion par l'activité économique entre elles voire avec des entreprises classiques.
- une régulation conventionnée qui marque la capacité des instances publiques et des initiatives à co-construire les politiques publiques. D'une certaine manière³⁸, les nouvelles modalités de conventionnement entre

³⁸ En effet, le manque de moyens destinés aux politiques d'insertion par l'activité économique peut limiter l'objet de ces négociations et contraindre les SIAE à suivre les orientations privilégiées par l'Etat.

l'Etat et IAE (CNAR, 2009) entendent s'inscrire dans cette dynamique en instaurant une négociation entre SIAE et Etat à partir d'accord triennal.

Les marchés relevant de l'article 30 comme ceux relevant de l'article 14 s'inscrivent a priori dans le deuxième type de régulation. « Cependant, les entreprises sociales commencent à trouver la parade en émettant des réponses groupées aux appels d'offres ou en proposant des prestations communes construites sur leurs complémentarités. C'est pourquoi la gouvernance territoriale peut absorber la nouvelle donne des marchés publics, en aménageant les mécanismes de marché et leur codification juridique en fonction des enjeux du développement local et du contexte des réseaux sociaux locaux. » (Gianfaldoni, Rostaing, 2009, p. 16).

Ces dynamiques apparaissent dans les cas étudiés. Les informations et formations des SIAE dans la réponse aux marchés leur permettent d'élargir des possibilités d'intervention sur ces marchés, mais aussi de développer les liens entre elles. Cette volonté ne doit pas masquer des ambiguïtés dans les rapports qu'induisent les marchés publics. Elles peuvent rejeter ces logiques concurrentielles en continuant à avoir leurs pratiques antérieures de définition d'un périmètre géographique au développement de leurs chantiers. Dans ce cas, elles déjouent les volontés politiques de construction d'une concurrence locale. La construction de formation, les actions de sensibilisation, la mise en place de guide explicitant et référençant les procédures ... sont des outils mis en œuvre pour dépasser les situations de monopole. Les SIAE avec ces marchés vont être amenées à se concurrencer dans la réponse aux appels d'offre alors que dans le même temps on leur demande de coopérer dans la mise en place de parcours d'insertion. Face aux commanditaires publics, elles peuvent se trouver démunies, c'est pourquoi les clauses ont parfois pour conséquence d'entraîner une réaction de regroupement des SIAE limitant la marchandisation et la mise en concurrence induite par la passation de marché. La constitution d'un acteur collectif au niveau des SIAE ne doit toutefois pas être perçue uniquement comme un réflexe corporatif cherchant à préserver un monopole. Il s'agit aussi de participer à la construction des règles des marchés publics.

A cet égard, l'exemple des coopératives sociales italiennes d'aide à domicile en Emilie-Romagne montre comment, après une mise en concurrence instituée par les collectivités locales et fondée sur le moins-disant, « les coopératives sociales, réunies en groupe de réflexion [ont entamé] la rédaction d'une "charte de qualité" fournissant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité des services à la personne » (Fraisie et *alii.*, 2001, p. 174-177).

2.3. Enjeux d'une régulation territoriale négociée

A partir de cette orientation, les préconisations esquissées pour faire face aux limites du dispositif mais aussi, plus largement, de l'insertion par l'activité économique peuvent être réalisées dans le cadre d'une co-construction. Les enjeux qui se posent à cette régulation territoriale négociée on l'a vu dans les parties consacrées à l'analyse transversale des articles 14 et 30, sont, nombreux.

Par exemple, il est nécessaire d'avoir un temps d'échange les SIAE, voire en amont les organismes de formation, sur les chantiers à venir dans le cadre des clauses. Ceci passe par un dialogue régulier avec les structures d'insertion sur la programmation des travaux et les futurs marchés. L'insuffisante diversité des activités des SIAE peut alors demander de travailler sur la construction de nouvelles compétences permettant d'anticiper les évolutions de la demande locale. Des formes de regroupement entre SIAE sont ainsi évoquées. Autre axe, les clauses sociales comportent un risque de sélectivité des publics, l'utilisation combinée de l'article 14 et de l'article 30 sur un même programme permet d'envisager des offres d'insertion particulières et des coopérations entre SIAE dans la construction de parcours d'insertion.

Les limites actuelles dans la réalisation des parcours d'insertion ne sont bien sûr pas spécifiques aux clauses sociales, mais touchent plus largement le monde de l'insertion par l'économique (Eme, 2007 ; DRTE, 2009). Les clauses sociales peuvent être une opportunité de retravailler sur la finalité de l'insertion grâce à l'implication des parties prenantes qu'elles permettent. Dans le cadre de l'article 14, une approche trop quantitative du dispositif peut conduire à une utilisation des SIAE comme des entreprises d'intérim servant de variable d'adaptation du marché du travail sans emploi pérenne malgré l'implication des entreprises classiques que permet ce dispositif. Certes, le contexte actuel de montée du chômage, ne se prête guère à ce type de recrutement dans les entreprises classiques. Toutefois, la construction, le suivi, l'évaluation de l'insertion durable au sein des entreprises demande d'être réalisée entre secteur privé, secteur public et SIAE ; c'est un objet de régulation territoriale que l'introduction de clause sociale peut réanimer. La responsabilité sociale des acteurs n'est toutefois à approcher qu'à partir des entreprises, les collectivités et institutions publiques ont aussi des capacités d'embauche et une « responsabilité sociale de collectivités » qui ne peut être ignorée.

Ces dynamiques peuvent donc être la base d'un renforcement des négociations sur des enjeux relevant de l'utilité sociale de l'insertion et s'approchant plus d'une régulation conventionnée où les objectifs et valeurs des SIAE sont pris en compte que d'une régulation marchande. Comme l'ont montré Gianfaldoni et Rostaing ce partenariat d'utilité sociale se différencie d'un partenariat corporatiste propre à la régulation tutélaire où les pouvoirs publics ont une

intervention contraignante et discrétionnaire quant à la production du service d'insertion, mais aussi du partenariat contractuel où la production du service d'insertion est subordonnée à des normes de compétition entre prestataires de service mis en concurrence (Ibid, p. 12). Malgré les différences sur les deux territoires, c'est ce partenariat d'utilité sociale qui est recherché par les SIAE et dans des proportions différentes par les acteurs du système politico-administratif.

ANNEXES

I. BIBLIOGRAPHIE

Alliance Villes Emploi, 2007, *Clauses sociales et promotion de l'emploi dans les marchés publics*.

CNLRQ, 2007, *Guide d'utilisation de la commande publique*, Editions du CNLRQ, Septembre.

BUCOLO E., EME B., FRAISSE L., GARDIN L., GOUNOUF M.-F., 2003, *Entre solidarités locales et commerce équitable, l'économie solidaire en Ile-de-France*, Recherche pour la préfecture de région et le secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, Paris, CRIDA-LSCI, CNRS-IRESO.

COLLIGNON M.F., ULLMO B., 1983, *Bilan coûts/avantages des entreprises intermédiaires de production (E.I) pour les finances publiques et l'économie nationale*, Direction de la Prévision Ministère des finances, Paris : doc. ronéo.

CNAR, 2009, *Les nouvelles modalités de conventionnement entre Etat et IAE*, Paris : CNAR IAE.

DARES, 2009, « L'insertion par l'activité économique en 2007 », *Premières informations, premières synthèses*, Ministère du Travail, de l'emploi, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Avril, n° 17.2.

DRTE Nord-Pas-de-Calais, 2005, « Premiers éléments d'une approche par les parcours d'insertion sur l'année 2005 », *Panorama Emploi - Formation Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, n°64.

EME B., 2007, « L'individualisation des parcours d'insertion n'est-elle pas un leurre ? », *La lettre de l'insertion*, n°141, Novembre 2007

EME B, GOUNOUF M.-F, HOUSSIN C, LAVILLE J.-L, SAUVAGE P, 1989, *Les entreprises d'insertion : exemples et réflexions transversales*, Paris : CRIDA.

ENJOLRAS B., 1995, *Le marché providence*, Paris : Desclée de Brouwer.

DORIVAL C., 2007, « Comment se développent les clauses sociales ? » in *L'insertion au service de l'emploi, Alternatives économiques*, Hors série n°30, septembre, p. 105.

DE FOUCAULD J.-B., 2007, *Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, Guide à l'attention des acheteurs publics*, Rapport pour l'Observatoire économique de l'achat public.

FRAISSE L., LA ROSA M., LAVILLE J.-L., GARDIN L., 2001, « Italie : coopératives sociales et construction d'un champ d'activités », in J.-L. Laville et M. Nyssens, 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, Paris : La découverte, p. 168-178.

FRAISSE L., GARDIN L., LAVILLE J.-L., (sous la direction de), *Le fonctionnement socio-économique du Troisième système*, Recherche européenne pour la Direction de l'emploi et des affaires sociales (DGV) de la Commission des Communautés Européennes, Paris, CRIDA-LSCI, CNRS-IRESCO, 2000.

GIANFALDONI P., ROSTAING F. 2009, « Insertion par l'Activité Economique : Action publique et Gouvernance », *Conférence sur la gouvernance des associations*, Journées de recherche Cnam : Paris. Doc remis par les auteurs.

GADREY J., 2004, *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents*, Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE, Programme de recherche « L'économie sociale et solidaire en région », CLERSE-IFRESI, Université de Lille 1.

GARDIN L., 2006, « A variety of resource mixes inside social enterprises », in *Social Enterprise, At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Edited by: Marthe Nyssens, London and New York, Publisher : Routledge Taylor & Francis Group,.

GARDIN L., 2006 b, *Les initiatives solidaires, la réciprocité face au marché et à l'Etat*, Ramonville Saint-Agne : Editions Erès.

GARDIN L., HADDAB K., sous la responsabilité de EME B., REGNAULT B., 1991, *Les contraintes de stabilisation d'une entreprise d'insertion. Evaluation socio-organisationnelle et financière de la SOPRORES*. Paris : CRIDA.

GRANOVETTER M., 2008, « Action économique et structure sociale : le problème de l'encastrement » dans *Sociologie économique*, Paris : Seuil

LAVILLE J.-L. ET NYSSENS M., 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, Paris : La découverte.

LOQUET P., 1999, « L'utilisation de la clause du mieux-disant social dans les marchés publics : une simple affaire de volonté politique et d'ingénierie sociale », *Droit social*, sept.-oct.

LOQUET P., 2003, « Le nouveau code des marchés publics et l'insertion sociale et professionnelle » in *Les mardis de l'économie solidaire*, Université de Valenciennes Haut-Cambrésis, Disponible sur <http://reseau21.univ-valenciennes.fr>

LOQUET P., 2007, « Les clauses sociales dans les marchés publics » in *L'insertion au service de l'emploi, Alternatives économiques*, Hors série n°30, septembre, p. 100-106.

MAISON DE L'EMPLOI DE VALENCIENNES METROPOLE, 2009, *Marchés publics & Insertion par l'activité économique, Guide pratique de la Maison de l'emploi de Valenciennes Métropole*, Valenciennes, avril.

NAVEZ F., 2005, « Marchés publics et dimensions éthiques : Quelles possibilités de soutien pour les entreprises d'économie sociale ? », in *Actes du colloque ISTR-EMES*, Paris, 27-29 avril 2005, www.crida-fr.org.

OBSERVATOIRE ECONOMIQUE DE L'ACHAT PUBLIC, 2008, « *Colloque sur le développement des clauses sociales dans la commande publique* », Direction des affaires juridiques.. 17 octobre 2008.

OUTREQUIN P., POTIER A., SAUVAGE P., 1986, *Les entreprises alternatives*, Paris : Syros Aldéa.

II. GRILLES D'ENTRETIEN ET QUESTIONNAIRES

1. Grille d'entretien - collectivités publiques & commanditaires

Responsables Services techniques et marchés

Identité de la collectivité et contexte	Questions à poser
<p>>Identité de la collectivité</p> <p>>Contexte de la mise en œuvre des clauses</p>	<p>>Identité de la collectivité</p> <p>Nom de la collectivité</p> <p>Identité et fonction de la personne interrogée</p> <p>>Contexte de la mise en œuvre des clauses</p> <p>Existe-t-il une délibération au sein de la collectivité? Depuis quand ?</p> <p>Existe-t-il une personne référente sur ce sujet au sein de la collectivité ? depuis quand ? Quelle est sa mission exacte?</p> <p>Existe-t-il une personne référente sur ce sujet au sein d'une structure pour l'aide à l'emploi ? La Collectivité participe-t-elle au cofinancement du poste de cette personne ?</p> <p>Quel est le volume de marché annuel pour les marchés de travaux, services, fournitures ?</p> <p>Les marchés avec clauses par an : nombre, montant, nombre d'heures concernées, nombre de personnes en insertion touchées.</p> <p>Quels types de marchés sont concernés ?</p> <p>Votre structure dispose-t-elle d'un facilitateur ? Si non avez-vous eu recours à cet intermédiaire ? A quelle structure appartenait-il ? Quel a été son rôle ?</p> <p>Choix d'un marché en particulier pour l'analyse</p> <p>Quel était la nature du marché ?</p> <p>Par qui a-t-il été élaboré ?</p>

	<p>Avec quel(s) service(s)?</p> <p>Le montant ? L'article mobilisé ? Le nombre d'heures ETP?</p> <p>La date de sa mise en œuvre ? La date et délais de sa réalisation ?</p>
La mise en place des clauses (investissement)	Questions à poser
<p>Coûts d'information, étude de marché, connaissance besoins-réalités de l'insertion économique ; et des réalités entrepreneuriales</p> <p>Lourdeur de la procédure Coûts de formation/adaptation</p> <p>Coûts liés à l'élaboration des contrats (contrats avec pouvoirs publics ; et ou avec prestataires, sous-traitants, etc)</p> <p>Coûts de négociation</p> <p>Transversalité</p> <p>Etc.</p>	<p>>Concernant la prise de décision</p> <p>Pour quelles raisons avez-vous décidé d'introduire des clauses sociales dans votre appel d'offre ?</p> <p>Avez-vous rencontrés des difficultés dans la prise de décision de recourir aux articles relatifs aux clauses sociales? (Freins et contraintes ?) Les difficultés varient-elles en fonction de l'article choisi ?</p> <p>Avez-vous rencontrés des difficultés en termes d'explication des articles? de leur légitimation ? en termes de persuasion ? (vis-à-vis de différents services en interne, vis-à-vis des entreprises ?)</p> <p>Quels ont été les leviers et les opportunités permettant d'accompagner la décision de recourir aux articles relatifs aux clauses sociales ?</p> <p>La pertinence et la plus-value de telles clauses sont-elles des arguments convaincants ?</p> <p>A-t-il été facile de décider du marché où l'introduction de telles clauses serait pertinente et efficace ?</p> <p>Quels ont été les éléments qui ont motivé votre choix ? Nature du marché ? Durée ? Localisation et échelle ? Montant ? Autres ?</p> <p>> La construction du marché ?</p> <p>Avez-vous rencontré des difficultés dans la définition et la rédaction de votre cahier des charges ? Lesquelles ? Maîtrisiez-vous la procédure ? Les salariés avaient-ils été formés ?</p>

	<p>Le principe non discriminatoire « d'égalité de traitement des offres » vous a-t-il posé problème ?</p> <p>La clause sociale a été introduite sur tout ou partie du marché ? Certains lots ? Pourquoi ?</p> <p>Comment avez-vous défini le volume d'heures d'insertion ?</p> <p>Connaissiez-vous la réalité des besoins et des offres en matière d'insertion socio-économique ? Comment ?</p> <p>Avez-vous travaillé conjointement avec d'autres acteurs type « Pôle Emploi », PLIE, Ministère, SIAE, autres ? Si oui, vous ont-ils aidé dans la définition du marché et de votre demande ?</p> <p>En matière de sélection des offres ? De mise en œuvre ? De contrôle ? D'évaluation ?</p> <p>Avez-vous eu besoin de concertation avec les entreprises du territoire concernées par ce marché ? Temps ? Avec qui ? ...</p> <p>> Concernant l'évaluation et la sélection des offres</p> <p>Quels étaient les critères de sélection ? Comment la clause sociale a-t-elle pesé sur le processus de sélection ?</p> <p>Toutes les offres répondaient-elles aux exigences de clauses ? avez-vous dû demander des compléments ?</p> <p>Avez-vous eu moins de candidats que pour des marchés précédents de même nature ?</p> <p>L'introduction de telles clauses a-t-elle entraîné des coûts supplémentaires? Une hausse du prix du marché ? Un allongement de la procédure ? Si oui, cela a-t-il constitué une difficulté supplémentaire ?</p> <p>Quelle a été l'offre sélectionnée ? Quelles étaient les modalités de mise œuvre des clauses ? (embauche, recours à prestataires, etc.)</p> <p>>Les outils et procédures : Avez-vous mis place des formations ?</p>
--	---

	<p>Vos services avaient-ils déjà été informés-formés sur l'utilisation de ces articles ? avez-vous mis en place des formations spécifiques ? avec des ressources internes ? avec l'appui un prestataire spécialisé ? combien d'agents ont participé ? combien de temps de formation ? Qu'en était-il des élus ?</p> <p>Avez-vous mis en place de nouvelles procédures ? Si, oui lesquelles.</p>
En aval du marché	Questions à poser
<p>Bilan Mise en œuvre Contrôle Evaluation Impacts et plus values Transversalités</p>	<p>Savez-vous si la mise en œuvre des clauses à poser des difficultés ? (sur le terrain)</p> <p>Avez-vous contrôlé la bonne application des clauses ? Si non, pourquoi ? Si oui, ce contrôle était-il unilatéral ou conjoint ? (avec qui ?) Avec quels outils ? Pour quels coûts ? Avez-vous rencontrés des difficultés dans la réalisation de ce contrôle ?</p> <p>Avez-vous a posteriori évalué les impacts en sorties dynamiques vers l'emploi (durable, simple ou poursuite du parcours d'insertion), les plus-values, etc, de la réalisation du marché ?</p> <p>Si oui, comment avez-vous procédé ? Quels étaient les critères ?</p> <p>Quelles étaient les conclusions de cette évaluation (impacts socio-économique, plus values politiques, bénéfiques pour le territoire, mise en réseau et développement d'actions conjointes, etc.)</p> <p>Les plus values mesurées dépassent-elles l'ensemble des coûts (mise en place, suivi et évaluation) ?</p> <p>Estimez-vous que l'introduction de ces clauses ait donné du « sens » à ce marché ? A-t-elle contribué à une certaine sensibilisation ? A-t-elle été source d'innovation sociale ?</p> <p>L'introduction de ces clauses a-t-elle fait l'objet d'une communication/valorisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En interne (auprès des agents et élus) - En externe (auprès des entreprises, siae, citoyens)
Coût de fonctionnement et valeur ajoutée	Questions à poser

<p>Coût de fonctionnement des clauses sociales dans l'organisation interne</p>	<p>Le renouvellement des marchés avec clause sociale est-il acquis ? Demandent-ils plus de temps ou de travail qu'un marché sans clause sociale ?</p>
<p>Valeur ajoutée dans l'organisation interne</p>	<p>Des formations sur le sujet sont-elles récurrentes ? combien ? pour qui ?</p>
<p>Valeur ajoutée dans les relations avec les partenaires ?</p>	<p>Comment l'introduction des clauses sociale évolue-t-elle ? Vers de nouveaux marchés ? Vers plus de volume ? Vers plus d'exigence (art.53) ?</p>
<p>Valeur ajoutée sur l'attractivité du territoire ?</p>	<p>Comment cette évolution est-elle accompagnée ? avec des ressources internes ? avec des prestataires spécialisés ? avec des temps de concertation avec les partenaires ?</p>
<p>Valeur ajoutée sur la qualité du tissu socio-économique ?</p>	<p>L'accompagnement – (ingénierie) vous paraît-il suffisant ou non ? adéquat ?</p> <p>L'introduction d'une clause sociale dans un nouveau marché est-elle intégrée dans le fonctionnement de la collectivité ? Ou génère-t-elle des coûts d'investissement (négociation, formation, études..) ?</p> <p>Pourquoi certains marchés n'ont pas de clauses sociales ? Quels freins / difficultés rencontrez-vous aujourd'hui ?</p> <p>Quels sont les effets de la clause sociale en interne ? Ont-elles modifié l'organisation en interne ? (relations entre différents services ?) Ont-elles modifié les relations entre la collectivité et les partenaires territoriaux ?</p> <p>L'introduction de ces clauses a-t-elle favorisé plus de transversalité dans vos actions ? Cette transversalité et ces partenariats feront-ils (pourront-ils) faire l'objet d'une continuité dans l'avenir ?</p> <p>Quels sont les effets de la clause sociale chez les entreprises ? avez-vous constaté une modification des comportements et des réponses aux AO ?</p> <p>Quels sont les effets de la clause sociale chez les Siae et partenaires pour l'emploi ? avez-vous constaté une modification des comportements et des relations ?</p>
<p>Conclusion et perspectives</p>	<p>Questions à poser</p>
	<p>Quel regard portez-vous en général sur la pertinence et l'efficacité des clauses sociales ?</p>

<p>Coûts de recherche et d'information » : prospection, étude de marché, veille, etc.</p> <p>Lourdeur de la procédure de mise en concurrence et de sélection.</p> <p>Coûts liés à l'élaboration des contrats (contrats avec pouvoirs publics ; et ou avec prestataires, sous-traitants, etc)</p> <p>Coûts de négociation</p>	<p>Comment avez-vous été informés du marché ? A-t-il été facile pour vous d'avoir accès à l'information ?</p> <p>A-t-il été évident pour vous de répondre à l'appel d'offre ?</p> <p>La décision a-t-elle été difficile à prendre ? Quels sont les critères qui ont été pris en compte ? Quels ont été les critères déterminants ?</p> <p>Les délais vous paraissaient-ils corrects ?</p> <p>La procédure est-elle selon vous dissuasive ?</p> <p>Avez-vous bénéficié d'un accompagnement, ou formation antérieure en la matière ?</p> <p>Répondiez-vous initialement aux critères du marché, étiez-vous déjà compétents ? ou a-t-il fallu que vous vous adaptiez ? Aujourd'hui vous estimez-vous compétent pour répondre à l'avenir à un tel appel d'offre ?</p> <p>Etiez-vous préparés pour une telle procédure ? Etiez-vous préparés à cette adaptation ?</p> <p>Connaissiez-vous l'offre d'insertion proposée sur votre territoire ? Si non, comment l'avez-vous identifiée ? Comment l'avez-vous contactée ?</p> <p>L'offre d'insertion du territoire sur lequel vous vous trouvez, vous paraît-elle adaptée ? de qualité ?</p> <p>La contractualisation avec les pouvoirs publics (et les prestataires) a-t-elle été facile à mettre en œuvre ?</p>
<p>>Surcoûts > Coûts liés à l'activité</p> <p>Coûts de surveillance et d'exécution. Coûts de gestion divers Coûts de coordination Coûts d'organisation ou de réorganisation</p>	<p>>Surcoûts > Coûts liés à l'activité</p> <p>Comment a été réalisé le recrutement ? Quel a été le rôle de chacun des partenaires ?</p> <p>Avez-vous été amenés à repenser l'organisation de votre activité ? Cela vous a-t-il posé certaines difficultés ?</p>

<p>Coût d'évaluation</p>	<p>Celles-ci ont-elles entraîné des coûts supplémentaires ? Si oui, relèvent-ils de coûts d'investissement ? de formation ? d'accompagnement / coordination ? de gestion ?</p> <p>La décision a-t-elle été bien acceptée par le reste de vos salariés ? Si non, comment expliquez-vous ces réticences ?</p> <p><i>Sur quoi se répercutent les coûts ?</i></p> <p>Avez-vous rencontrés des difficultés lors du contrôle de leur exécution ?</p> <p>Y-a-t-il des coûts spécifiques pour l'évaluation des clauses ?</p>
<p>Bilan</p>	<p>Questions à poser</p>
<p>Analyse des avantages</p>	<p>Quel regard général portez-vous sur votre expérience. ?</p> <p>A-t-il été évident de répondre à l'offre ? Si non pourquoi ?</p> <p>Votre regard sur les clauses sociales a-t-il évolué au recours de leur mise en œuvre ?</p> <p>Les conditions et critères imposés sont-ils trop lourds et/ou difficiles à mettre en œuvre ?</p> <p>L'information vous paraît-elle suffisante ? accessible ? adéquate ?</p> <p>L'accompagnement – (ingénierie) vous paraît-elle suffisant ? adéquat ?</p> <p>Votre politique de recrutement a-t-elle depuis évolué ?</p> <p>Vous êtes vous par la suite repositionnés sur ce type de marché ? Pensez-vous continuer à vous positionner sur des marchés aux clauses sociales ?</p> <p>Quel regard portez-vous en général sur la pertinence et l'efficacité des clauses sociales ?</p>

	Intérêts, logiques et enjeux de tous les acteurs de la procédure vous paraissent-ils conciliables ? Pourquoi ?
--	--

3. Grille d'entretien – structure d'insertion par l'activité économique

Identité de la structure et contexte	Questions à poser
<p>>Identité de la structure</p> <p>> Contexte de la mise en œuvre des clauses</p>	<p>>Identité de la structure</p> <p>Nom de la structure Statut juridique Conventionnement Champs d'activité Nombre d'employés et statut CA annuel Territoire d'intervention</p> <p>Identité et fonction de la personne interrogée</p> <p>>Contexte de la mise en œuvre des clauses</p> <p>Quel était le marché ? Quand ? Quelle collectivité publique (donneur d'ordres) ?</p> <p>Quelles modalités de mise œuvre des clauses ?</p>
Types de coûts analysés	Questions à poser
<p>>Coûts de transactions > Coûts préalables à la réalisation</p> <p>Coûts de recherche et d'information » : prospection, étude de marché, veille, etc.</p> <p>Lourdeur de la procédure de mise en concurrence et de sélection.</p> <p>Coûts liés à l'élaboration des contrats (contrats avec pouvoirs publics ; et ou avec prestataires, sous-traitants, etc)</p>	<p>>Coûts de transactions > Coûts préalables à l'activité</p> <p>Comment avez-vous pris connaissance de la mise en place de cet appel d'offre ?</p> <p>Savez-vous comment cet appel d'offre a été construit ? Retracez précisément les conditions de cette mise en œuvre. Quels ont les acteurs clés pour l'introduction de clauses sociales dans les marchés ?</p> <p>Avez-vous participé à son élaboration ? Qui de votre SIAE a été impliqué dans son élaboration ? Quel temps avez-vous consacré à cette élaboration ?</p> <p>A-t-il été facile pour vous d'avoir accès à l'information ?</p>

<p>Coûts de négociation</p>	<p>A-t-il été évident pour vous de répondre à l'appel d'offre ?</p> <p>La décision a-t-elle été difficile à prendre ? Quels sont les critères qui ont été pris en compte ? Quels ont été les critères déterminants ?</p> <p>Les délais vous paraissaient-ils corrects ?</p> <p>La procédure est-elle selon vous dissuasive ?</p> <p>Avez-vous bénéficié d'un accompagnement, ou formation antérieure en la matière ?</p> <p>Répondiez-vous initialement aux critères du marché, étiez-vous déjà compétents ? ou a-t-il fallu que vous vous adaptiez ? Aujourd'hui vous estimez-vous compétents pour répondre à l'avenir à un tel appel d'offre ?</p> <p>Etiez-vous préparés pour une telle procédure ? Etiez-vous préparés à cette adaptation ?</p>
<p>>Surcoûts > Coûts liés à l'activité</p> <p>Coûts de surveillance et d'exécution. Coûts de gestion divers Coûts de coordination Coûts d'organisation ou de réorganisation</p> <p>Coûts d'investissement</p>	<p>Surcoûts > Coûts liés à l'activité</p> <p>Connaissiez-vous les entreprises répondantes ?</p> <p>Comment s'est réalisé le marché ? Quelles ont été les relations avec les différents salariés de l'entreprise (direction, chefs d'équipes, ouvriers) ?</p> <p>La contractualisation avec les pouvoirs publics et les prestataires a-t-elle été facile à mettre en œuvre ?</p> <p>Avez-vous été en contact avec un facilitateur ? A quelle structure appartenait-il (collectivité, maison de l'emploi, PLIE...) ? Quel a été son rôle ?</p> <p>Quel profil de personnes en insertion avez-vous retenu pour travailler sur ce marché ? Sur quels critères les avez-vous choisis ? Quel était leur parcours avant leur travail sur ce marché ? Quel est leur parcours depuis ? (harmonisation avec grille PI)</p> <p>Comment a été réalisé le recrutement ? Quel a été le rôle de chacun des partenaires ?</p> <p>Avez-vous été amenés à repenser l'organisation de votre activité ? Cela vous a-t-il posé certaines difficultés ?</p> <p>Celles-ci ont-elles entraîné des coûts supplémentaires ?</p>

Coût d'évaluation	<p>Si oui, relèvent-ils de coûts d'investissement ? de formation ? d'accompagnement / coordination ? de gestion ?</p> <p>La décision a-t-elle été bien acceptée par le reste de vos salariés ? Si non, comment expliquez-vous ces réticences ?</p> <p><i>Sur quoi se répercutent les coûts ?</i></p> <p>Avez-vous rencontrés des difficultés lors du contrôle de leur exécution ?</p> <p>Y-a-t-il des coûts spécifiques pour l'évaluation des clauses ?</p>
Bilan	Questions à poser
<p>Analyse des avantages</p> <p>Vis-à-vis des commanditaires</p> <p>Vis-à-vis des personnes en insertion</p> <p>Vis-à-vis des entreprises</p> <p>Vis-à-vis du territoire</p> <p>Vis-à-vis de votre SIAE</p>	<p>Aviez-vous auparavant des relations, techniques, financières avec les commanditaires ? sous quelles formes ? En quoi la passation de marché public a-t-elle modifié ces relations ?</p> <p>Quel a été l'apport de ce marché pour ces personnes en insertion ? Est-ce qu'il y a un apport spécifique pour les personnes en insertion de ce marché avec clause sociale comparé aux autres travaux que vous réalisez ? Quelle évaluation a été réalisée de ces effets ? est-ce spécifique à ce type de marché ?</p> <p>Vos relations avec les entreprises ont-elles évoluées ?</p> <p>La réalisation de ce marché a-t-elle eu un impact dans vos relations avec les différents acteurs territoriaux ? distinguer le politico-administratif ? le secteur marchand ? la société civile (habitant, association...) ?</p> <p>Pour votre structure, quels sont les avantages et les limites de la réponse à de tels appels d'offre ? Sur votre chiffre d'affaires ? Sur des coûts supplémentaires éventuels (distinguer recherche, négociation, réalisation) ?</p> <p>Quel regard général portez-vous sur votre expérience ?</p> <p>Votre regard sur les clauses sociales a-t-il évolué au cours</p>

	<p>de leur mise en œuvre ?</p> <p>Les conditions et critères imposés sont-ils trop lourds et/ou difficiles à mettre en œuvre ?</p> <p>L'information vous paraît-elle suffisante ? accessible ? adéquate ?</p> <p>L'accompagnement – (ingénierie) vous paraît-il suffisant ? adéquat ?</p> <p>Vous êtes-vous par la suite repositionnés sur ce type de marché ? Pensez-vous continuer à vous positionner sur des marchés aux clauses sociales ?</p> <p>Quel regard portez-vous en général sur la pertinence et l'efficacité des clauses sociales ?</p> <p>Intérêts, logiques et enjeux de tous les acteurs de la procédure vous paraissent-ils conciliables ? Pourquoi ?</p>
--	---

4. Questionnaire - bénéficiaires des clauses sociales

Un questionnaire par bénéficiaire

Un questionnaire pour chaque travailleur concerné, qu'il soit encore dans l'entreprise / SIAE ou non, entré durant la période suivante : entre le et le .

Ce questionnaire a pour but de retracer les trajectoires individuelles des travailleurs éloignés de l'emploi qui sont entrés en 200 dans le circuit des marchés comportant des clauses sociales.

Ce questionnaire est confidentiel

Cela signifie que, si les données recueillies grâce à tous les questionnaires seront traitées et disséminées, les questionnaires individuels sont confidentiels et en aucun cas le nom de la personne ne sera cité.

Date de l'enquête (JJ/MM/AA)	_ _ _ / _ _ _ / _ _ _
Nom de l'enquêteur
Code du marché (ex: FR01)	_ _ _ _ _
Nom l'entreprise
Adresse de l'entreprise
Numéro de téléphone de l'entreprise
Type de l'entreprise
Nom du travailleur (optionnel)
Code individuel (code du travailleur) (ex: VA 01 001 : Valenciennes, marché n°01, travailleur n°001)	_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

SECTION I.

Cette section fait référence au moment de l'entrée du travailleur dans l'entreprise (dans la plupart des cas, ce moment a lieu pendant l'année 200).

Caractéristiques socio-économiques de la personne en insertion	Eléments quantitatifs
AGE	Année de naissance <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
GENRE	Introduisez s'il vous plaît son sexe M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>
SITUATION AU NIVEAU DU MENAGE	1. Célibataire <input type="checkbox"/> 2. Cohabitant en couple <input type="checkbox"/> 3. Vit avec ses parents ou d'autres membres de la famille <input type="checkbox"/> 4. Autre (<i>spécifiez _____</i>) <input type="checkbox"/> Combien de personnes le travailleur a-t-il à sa charge dans le ménage ? 1. Enfants <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 2. Parents (<i>spécifiez _____</i>) <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 3. Autres (<i>spécifiez _____</i>) <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 4. Aucun <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 5. Le travailleur est dépendant <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>

<p>NIVEAU D'ETUDES</p>	<p>Quel est le niveau d'études le plus élevé atteint par le travailleur ?</p> <p><i>Introduisez s'il vous plaît une et une seule réponse</i></p> <p>1. Pas de diplômes <input type="checkbox"/></p> <p>2. Diplôme d'études primaires <input type="checkbox"/></p> <p>3. Diplôme d'études secondaires inférieures <input type="checkbox"/></p> <p>4. Diplôme d'études secondaires supérieures: programmes conçus pour préparer l'étudiant à : 4a) l'université <input type="checkbox"/></p> <p>5. Diplôme universitaire <input type="checkbox"/></p>
<p>TYPES DE DESAVANTAGES</p>	<p>Pouvez-vous s'il vous plaît spécifier le nombre d'années d'études accomplies³⁹ par le travailleur ?</p> <p><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Introduisez s'il vous plaît la typologie de désavantage(s) du travailleur</p> <p><i>Si vous introduisez plus d'une réponse (au maximum trois), classez s'il vous plaît ces réponses par ordre de priorité</i></p>

	<p>EXPERIENCE PROFESSIONNELLE</p> <p>(avant l'entrée dans l'entreprise / SIAE)</p> <p>Selon l'OCDE, les chômeurs correspondent à la force de travail à la recherche d'un emploi; les inactifs correspondent à la population en âge de travailler (15-64) qui ne cherche pas un emploi.</p>	<p>6. Personne ayant d'autres problèmes sociaux (ex: dépendance à la drogue, mineurs avec des problèmes familiaux, sans-abri, alcoolique, etc.) <input type="checkbox"/></p> <p>7. Immigré <input type="checkbox"/></p> <p>8. Réfugié <input type="checkbox"/></p> <p>19. Autre (<i>spécifiez _____</i>) <input type="checkbox"/></p> <p>Pouvez-vous s'il vous plaît indiquer la durée totale de ses expériences ?</p> <p>1. Pas d'expérience <input type="checkbox"/></p> <p>2. Moins de 6 mois <input type="checkbox"/></p> <p>3. Entre 6 mois et moins de 1 an <input type="checkbox"/></p> <p>4. Entre 1 an et moins de 2 ans <input type="checkbox"/></p> <p>5. Entre 2 ans et moins de 5 ans <input type="checkbox"/></p> <p>6. Plus de 5 ans (<i>spécifiez combien d'années _____</i>) <input type="checkbox"/></p> <p>Quel était son statut juste avant d'entrer dans l'entreprise / SIAE?</p> <p><i>Introduisez s'il vous plaît une et une seule réponse</i></p> <p>1. Contrat à temps plein à durée indéterminée <input type="checkbox"/></p> <p>2. Contrat à temps partiel à durée indéterminée <input type="checkbox"/></p> <p>Contrat de _____ heures/semaine</p> <p>3. Contrat à temps plein à durée déterminée <input type="checkbox"/></p> <p>4. Contrat à temps partiel à durée déterminée <input type="checkbox"/></p> <p>Contrat de _____ heures/semaine</p>
--	--	---

		<p>5. Stagiaire <input type="checkbox"/></p> <p>6. Chômeur (se) sans allocations de chômage <input type="checkbox"/></p> <p>7. Chômeur (se) avec allocations de chômage <input type="checkbox"/></p> <p>8. Inactif (ve) <input type="checkbox"/></p> <p>9. A l'école – en formation <input type="checkbox"/></p> <p>10. Indépendant <input type="checkbox"/></p> <p>11. Emploi saisonnier <input type="checkbox"/></p> <p>12. Femme au foyer <input type="checkbox"/></p> <p>13. Volontaire <input type="checkbox"/></p> <p>14 . <input type="checkbox"/> A u t r e s <input type="checkbox"/> (spécifiez _____)</p> <p>Combien de temps a-t-il/elle eu ce statut ?</p> <p>Est-ce qu'il y a eu une perte de revenu pour le travailleur, entraîné par le retour à l'emploi dans le cadre des clauses sociales ?</p>
	Situation dans l'entreprise / SIAE	Eléments quantitatifs
	MODALITES D'ENTREE et CONTRAT	<p>Quand le travailleur a-t-il commencé à travailler pour l'entreprise/SIAE (avec ou sans courtes interruptions) ?</p> <p>Mois <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Année <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>Comment le travailleur a -t-il été intégré dans ce marché ? Via quelles filières ?</p>

³⁹ Vous devez prendre en compte les années d'études réussies, à partir de l'école primaire.

⁴⁰ Plus d'une année de chômage.

		<p>1. Assistance sociale ou d'autres autorités locales/régionales <input type="checkbox"/></p> <p>2. Pole emploi (anciennement ANPE) <input type="checkbox"/></p> <p>3. PLIE <input type="checkbox"/></p> <p>4. MDE</p> <p>5. Candidature volontaire pour cet emploi</p> <p>6. Via d'autres associations <input type="checkbox"/></p> <p>7. Par l'intermédiaire d'autres unités de la même entreprise <input type="checkbox"/></p> <p>8 . A u t r e <input type="checkbox"/> (spécifiez _____)</p> <p>Quel a été la durée (ou des contrats) dans ce marché ?</p> <p><i>Introduisez s'il vous plaît une et une seule réponse</i></p> <p>1. Rester pendant une durée fixée</p> <p>Un an <input type="checkbox"/></p> <p>Plus d'un an <input type="checkbox"/> Combien de temps ...</p> <p>Jusqu'à la fin du marché <input type="checkbox"/> Combien de temps ?</p> <p>Quel type de projet d'accompagnement l'organisation fournit (a fourni) à ce travailleur ?</p> <p><i>Si vous introduisez plus d'une réponse, classez s'il vous plaît ces réponses par ordre de priorité</i></p> <p>1. Logement <input type="checkbox"/></p> <p>2. Santé <input type="checkbox"/></p> <p>3. Transport <input type="checkbox"/></p>
--	--	--

	<p>ACCOMPAGNEMENT</p>	<p>3. Transport</p> <p>4. Formation</p> <p>5. Autre (<i>spécifiez</i>) <input type="checkbox"/></p> <p>Modalités de l'accompagnement :</p> <p>1. Quel encadrement ?</p> <p>2. Comment ?</p> <p>3. A quelles échéances ?</p> <p>4. Autre (<i>spécifiez</i>)</p> <p>Pendant le séjour dans l'entreprise/SIAE, comment sa formation lui a-t-elle été fournie ?</p> <table border="1" data-bbox="1094 1048 1404 1863"> <thead> <tr> <th></th> <th colspan="2">Heures/semaine</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Au moyen d'un enseignement direct, dans des classes formelles</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Organisé par des institutions externes</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Organisé à l'intérieur de l'entreprise /SIAE</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>2. Via un soutien direct et structuré d'un travailleur qualifié</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>3. En introduisant le travailleur dans une équipe de travailleurs</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>4. Il ne lui a été fourni aucune formation</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>		Heures/semaine		1. Au moyen d'un enseignement direct, dans des classes formelles			Organisé par des institutions externes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Organisé à l'intérieur de l'entreprise /SIAE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	2. Via un soutien direct et structuré d'un travailleur qualifié	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	3. En introduisant le travailleur dans une équipe de travailleurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	4. Il ne lui a été fourni aucune formation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Heures/semaine																						
1. Au moyen d'un enseignement direct, dans des classes formelles																							
Organisé par des institutions externes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																					
Organisé à l'intérieur de l'entreprise /SIAE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																					
2. Via un soutien direct et structuré d'un travailleur qualifié	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																					
3. En introduisant le travailleur dans une équipe de travailleurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																					
4. Il ne lui a été fourni aucune formation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>																					

	Bilan / Section I	Questions à poser /Analyse qualitative
		<p>Qualité de l'accueil dans l'entreprise/SIAE par les autres travailleurs statutaires, par les cadres, etc...?</p> <p>Changement constatés dans la situation personnelle durant la période du contrat ?</p> <p>Qualité de l'accompagnement :</p> <p>1. Satisfaisant ? Pas satisfaisant ?</p> <p>2. Apports concrets</p> <p>3. Evolutions</p> <p>4. Autre (<i>spécifiez</i>)</p>

Compétences socioculturelles

S'accoutumer à certaines informations de base et à certaines habitudes caractérisant la société (par exemple aller au cinéma, au théâtre, voir un match de football, savoir quels sont les partis politiques au pouvoir, comprendre dans quelle mesure il est utile/important d'être membre d'un syndicat, etc.).

Capacités à remplir ses engagements professionnels

Capacités à entreprendre les tâches demandées.

Capacités à travailler en autonomie

Cela veut dire que le travailleur peut facilement travailler sans la présence stable d'une autre personne à ses côtés.

Connaissance des différentes tâches professionnelles

Capacités de se charger de différentes tâches professionnelles.

La situation personnelle prise dans son ensemble

Améliorations de ses activités dans la vie de tous les jours (payer le loyer, nettoyer la maison, cuisiner pour lui-même, aller faire les courses, prendre soin de sa propre personne, etc.) et de sa stabilité psychologique, ce qui veut dire de ses capacités à gérer toutes les sortes de relations personnelles concernant chaque dimension de sa vie.

SECTION II.

Cette section fait référence à la situation après le marché

Situation par rapport à l'entreprise / SIAE	Eléments quantitatifs
	<p>Le travailleur est-il toujours employé dans l'entreprise ?</p> <p>1. Oui <input type="checkbox"/> (<u>Complétez seulement la sous-section A.</u>)</p> <p>2. Non <input type="checkbox"/> (<u>Complétez seulement la sous-section B.</u>)</p> <p>Nature du statut professionnel du travailleur aujourd'hui à l'intérieur de l'entreprise / SIAE</p> <p><u>Sous-section A.</u></p> <p><i>Travailleur toujours employé dans l'entreprise :</i></p> <p>1. CDI <input type="checkbox"/></p> <p>heures/semaine</p> <p>2. CDD <input type="checkbox"/></p> <p>Contrat de _____ heures/semaine</p> <p>3. Stagiaire <input type="checkbox"/></p> <p>7 . A u t r e s) <input type="checkbox"/> (spécifiez _____)</p> <p>Pouvez-vous s'il vous plaît introduire le revenu mensuel total perçu par le travailleur aujourd'hui dans l'entreprise /SIAE ?</p>

		<p>1. Salaire mensuel brut (sans les contributions sociales patronales) € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>2. Allocations publiques (reçues en espèces par le travailleur) €</p> <p>Allocations d'invalidité <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>Allocations d'assistance sociale € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>Allocations de chômage € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>Autre (<i>spécifiez</i> _____) € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>€ <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>3. Autres revenus € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>(<i>spécifiez</i> _____) <u><input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></u></p> <p>4. Total (introduisez s'il vous plaît une croix si le revenu total est inférieur au salaire minimum <input type="checkbox"/>) € <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>5. Pas de revenu <input type="checkbox"/></p> <p>Quand le travailleur a-t-il quitté l'entreprise /SIAE ?</p> <p>Mois <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Année <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>Pour quelles raisons a-t-il/elle quitté l'entreprise /SIAE ?</p> <p><i>Si vous introduisez plus d'une réponse, classez s'il vous plaît ces réponses par ordre de priorité</i></p> <p><u>Sous-section B.</u></p> <p><i>Travailleur ayant quitté l'entreprise</i></p> <p>1. Fin du projet soutenant son intégration au <input type="checkbox"/> travail à l'intérieur de l'organisation</p> <p>2. Interruption volontaire du travailleur sans <input type="checkbox"/> perspective d'un nouvel emploi</p>
--	--	--

		<p>3. Interruption volontaire du travailleur avec une perspective d'un nouvel emploi <input type="checkbox"/></p> <p>4. Renvoi <input type="checkbox"/></p> <p>5. Démission pour cause de problèmes de santé ou autres <input type="checkbox"/></p> <p>6. L'entreprise a fermé ses portes ou s'est restructurée <input type="checkbox"/></p> <p>7 . A u t r e <input type="checkbox"/> (spécifiez _____)</p> <p>Statut du travailleur aujourd'hui, introduisez-le ci-dessous.</p> <p style="text-align: center;"><i>Introduisez s'il vous plaît une et une seule réponse</i></p> <p>1. CDI (contrat à temps plein à durée indéterminée) <input type="checkbox"/></p> <p>2. CDI (contrat à temps partiel à durée indéterminée) <input type="checkbox"/></p> <p>Contrat de _____ heures/semaine</p> <p>3. CDD (contrat à temps plein à durée déterminée) <input type="checkbox"/></p> <p>4. CDD (contrat à temps partiel à durée déterminée) <input type="checkbox"/></p> <p>Contrat de _____ heures/semaine</p> <p>5. Stagiaire) <input type="checkbox"/></p> <p>6. Chômeur(se) sans allocations de chômage) <input type="checkbox"/></p> <p>7. Chômeur(se) avec allocations de chômage) <input type="checkbox"/></p> <p>8. Inactif(ve)) <input type="checkbox"/></p>
--	--	---

		<p>9. En formation <input type="checkbox"/></p> <p>10. Travailleur indépendant) <input type="checkbox"/></p> <p>11. Travailleur saisonnier) <input type="checkbox"/></p> <p>12. Femme au foyer) <input type="checkbox"/></p> <p>13. Bénévolat <input type="checkbox"/></p> <p>14. En accompagnement par le PLIE ou la MDE</p> <p>15. Autres) <input type="checkbox"/> <i>(spécifiez _____)</i></p>
	Bilan / Section II	Questions à poser / Eléments qualitatifs
	SITUATION PERSONNELLE	<p>Amélioration de la situation personnelle après la période de travail :</p> <p>1. Santé <input type="checkbox"/></p> <p>2. Logement <input type="checkbox"/></p> <p>3. Insertion sociale <input type="checkbox"/></p> <p>4. Reconnaissance sociale <input type="checkbox"/></p> <p>5. Autres <input type="checkbox"/></p> <p>Comment estimez vous cette expérience ? (Points négatifs / Points positifs</p> <p>Voudriez-vous la répéter ?</p> <p>Pourquoi ?</p> <p>EVALUATION</p> <p>Evaluation du parcours des personnes sorties du dispositif :</p>

	<p>IMPACTS TERRITORIAUX (en fonction du marché)</p>	<p>Est-ce que vous avez été questionné après la sortie du marché ?</p> <p>Si oui, qui vous a rencontré ? A quel sujet ?</p> <p>Est-ce que le marché auquel vous avez participé était le fruit d'une demande spécifique des habitants du quartier ?</p> <p>Avez-vous remarqué des améliorations au niveau des lieux dans lesquels vous travaillez (plus de respect pour le travail de la structure, mobilisation et/ou intérêt des habitants pour le travail rendu, ...?)</p>
--	--	--

III. ENTRETIENS REALISES

Confidentialité des entretiens

Lors des nos terrains d'enquête, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs et des entretiens collectifs auprès des personnes concernées par les clauses sociales. Ces entretiens se sont déroulés dans un cadre déontologique spécifique, à savoir la liberté d'expression de la personne interviewée et la confidentialité du contenu de ses réponses. De ce fait, pour respecter ce cadre, l'ensemble des entretiens sont anonymes. Dans le texte de ce rapport, nous avons été amenés à utiliser des extraits des entretiens afin de mieux expliciter notre pensée ou tout simplement pour mieux clarifier, avec les mots justes des personnes, des concepts ou des pratiques. Ainsi, chacun de ces extraits est accompagné d'un code qui correspond à l'entretien dont il est tiré.

Dans le code apparaissent :

- le territoire : N pour Nantes Métropole ; V pour Valenciennes Métropole ;
- l'article du CMP : 14 ou 30
- selon les cas l'organisme de la personne ou fonction : M pour Maître d'ouvrage ; FAC pour facilitateur ; PART pour partenaire ; SIAE pour structures d'insertion par l'économique ; S pour salarié (ou ancien salarié) dans le cadre des clauses.

Par exemple : V30S signifie sur Valenciennes Métropole (V), l'article 30 (30), un salarié embauché dans ce cadre (S).

Liste des entretiens réalisés

Art. 14-53 Nantes Métropole					
Organisme	Nom	Fonction	Ent. indiv	Ent. Coll.	Total
Nantes Métropole	Patrick IMBERT	Elu		1	1
Cellule AMO Insertion	Didier OBLE	Responsable / Facilitateur	2	1	3
Nantes Métropole Direction de l'emploi	Etienne FABRY	Directeur de l'emploi et de l'innovation sociale	1	1	2
GEIQ Propreté	Corinne LE BELLOUR	Directrice	1		1
GEIQ Propreté	Véronique MEYER	Présidente	1	1	2
INSERIM ETTI	Valérie MENARD	Directrice	1		1
ONET	Laurent GUILLOU	Responsable d'agence	1	1	2
SEM Nantes Patrimoine	François DUPEYRAT	Directeur des Moyens Généraux	1		1

Maison de l'emploi et PLIE	Odile BOISSEAU	Directrice	1	1	2
Total			9	5	14
Art. 30 Nantes Métropole Marché "La Passe à poisson"					
Organisme	Nom	Fonction	Ent. indiv	Ent. Coll.	Total
Nantes Métropole	Patrick IMBERT	Elu		1	1
Nantes Métropole Cellule AMO Insertion	Didier OBLE	Responsable / Facilitateur	2	1	3
Nantes Métropole Cellule AMO	Thierry BOURREAU	Responsable art.30	1		1
Nantes Métropole Direction de l'emploi	Etienne FABRY	Directeur de l'emploi et de l'innovation sociale	1	1	2
Nantes Métropole Direction de l'environnement	Emeline BRUARD	Chargé de mission / technicienne rivières	1		1
Maison de l'emploi / MDE et PLIE	Odile BOISSEAU	Directrice	1	1	2
ACI OCEAN	Pascal GOMEZ	Directeur	2	1	3
ACI OCEAN	Marie Cathrine LAFORGE	Accompagnatrice socio-professionnelle	1		1
Réseau ACI Loire Atlantique	Pascale BOSQUE	Directrice ACI Oser Forêt vivante	1	1	2
	Personnes en insertion		7		7
Total			17	5	22
Art.30 Val' Hainaut Habitat (V2H)					
Organisme	Nom	Fonction	Ent. indiv	Ent. Coll.	Total
Valenciennes Métropole Antenne Grands Travaux	Alice FERRAI	Ancienne Responsable / Facilitateur	1	1	2
Maison de l'emploi	Corinne GILDAS	Facilitateur	1	1	2
Maison de l'emploi	Joël GAILLET	Président	1	1	2
AGEVAL	Christophe FERRAI	Directeur	1	1	2
AGEVAL	Emmanuelle Mabon	Accompagnatrice sociale	1		1
AGEVAL	Personnes en insertion		2		2
Val' Hainaut Habitat (V2H)	Danielle SZYDLOWSKI	DRH	1		1
Val' Hainaut Habitat (V2H)	Christine Pavaut	Cellule Assistance Achats	1		1
Val' Hainaut Habitat (V2H)	Responsables techniques et commerciaux			3	3
Val' Hainaut Habitat (V2H)	Salariés de V2H anciens salariés de Ageval		2		2
Total			9	7	16
Art. 14 Valenciennes Métropole Le Tramway Marché 2RVD					
Organisme	Nom	Fonction	Ent. indiv	Ent. Coll.	Total
Valenciennes Métropole Antenne Grands Travaux	Alice FERRAI	Ancienne Responsable / Facilitateur	1	1	2
Maison de l'emploi	Corinne GILDAS	Facilitateur	1	1	2
SITURV	M. HATICHE	Responsable Clauses sociales	1		1
ETTI L'UCIE	Corinne PERMENT	Coordinatrice Emploi Formation	2	1	3
ETTI L'UCIE	J. DRAPRI	Accompagnateur socio-professionnel	1	1	2
AI ASEC	Yann LEPRETE	Directeur	1		1
AI ASEC	Valerie AGLAVE	Responsable	1		1

GEIQ Pro	J.-Richard VALLETTE	Directeur	1		1
AI EFEE	François CRUNLLE	Directeur	1		1
Entreprise Jean Lefebvre	Laurent SELOSSE	Responsable Travaux Tramway	1		1
	Personnes en insertion		3		3
Total			11	4	15
Autres entretiens					
CNLRQ	Vincent RICOLLEAU	Chargé de mission	1		1
Université de Valenciennes	Patrick LOQUET	Maître de conférences	1		1
Restitution à Valenciennes Métropole	Elus et commanditaires publics			10	10
	Une dizaine de personnes rencontrées lors de la recherche				
Restitution à Nantes Métropole					
Total			2	10	12
TOTAUX			48	31	79

IV. ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACI	Atelier et chantier d'insertion
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AI	Association intermédiaire
AMO	Assistance à maîtrise d'œuvre pour l'insertion
AMS	Agent de maintenance et de surveillance
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANS	Agent de nettoyage et de surveillance
ASP	Accompagnateur socioprofessionnel
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ATFJ	Atelier pour le travail et la formation des jeunes
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAT	Centre d'aide par le travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCRVS	Communauté des Communes Rurales de la Vallée de la Scarpe
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CIE	Contrat initiative emploi
CIRMA	Contrat insertion Revenu minimum d'activité
CMP	Code des marchés publics
Cnam	Conservatoire national des arts et métiers
CNAR	Centre national d'appui et de ressources
CNASEA	Centre national de l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNIAE	Conseil national d'insertion par activité économique
CNLRQ	Comité national de liaison des régies de quartier
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
Crida	Centre de recherche et d'information sur la démocratie l'autonomie
DARES	Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée
DRH	Directions des ressources humaines
DRTE	Direction régionale du travail et de l'emploi
EI	Entreprise d'insertion
Emes	Emergence de l'entreprise sociale
ESAT	Etablissement et service d'aide par le travail
ETP	Equivalent temps plein
ETT	Entreprises de travail temporaire
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
ETTI	Entreprise de travail temporaire et d'insertion
FSE	Fonds social européen
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GES	Groupe économique solidaire

HLM	Habitation à loyer modéré
IAE	Insertion par l'activité économique
MDE	Maison de l'emploi
OCEAN	Ouest Cœur d'Estuaire et Agglomération Nantaise
OEAP	Observatoire économique de l'achat public
PERSE	Performance des entreprises sociales
PIB	Produit intérieur brut
Plie	Plan local d'insertion par l'emploi
RFF	Réseau ferré de France
RMI	revenu minimum d'insertion
SARL	Société à responsabilité limitée
SEM	Société d'économie mixte
SIAE	Structures d'insertion par l'activité économique
Siturv	Syndicat intercommunal des transports urbains de Valenciennes
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer
TPE	Très petite entreprise
UREI	Union régionale des entreprises d'insertion
UVHC	Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis
V2H	Val'Hainaut Habitat
VRD	Voierie et réseaux divers

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	2
Résumé de la recherche.....	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE : RAPPEL DE PROBLÉMATIQUE ET DU PROJET DE RECHERCHE	7
1. Le contexte : une évolution des modes de régulation	8
2. Problématique	10
2.1. La reconnaissance sociopolitique des clauses sociales.....	10
2.2. Coûts et limites des clauses sociales.....	11
2.3. Les avantages et effets induits du recours aux clauses sociales.....	13
3. Echantillon	15
3.1. Nantes.....	15
3.2. Valenciennes	16
3.3. La sélection des marchés étudiés.....	17
4. Méthodologie	17
4.1. Monographies.....	17
4.2. Entretiens, recueil de données.....	18
PARTIE I – DEUX TERRITOIRES PIONNIERS DANS L’INTRODUCTION DES CLAUSES D’INSERTION	19
1. Organisation du territoire nantais en matière de clause sociale.....	20
1. La clause sociale sur le territoire de Nantes Métropole.....	20
2. Création d’une cellule d’ingénierie en matière de clause sociale au sein de Nantes Métropole.....	21
3. Le choix de la qualité en matière d’insertion : Systématiser l’article 14 + 53.....	23
4. L’animation du dispositif.....	24
4.1. Un rôle de prospection	24
4.2. Un rôle d’accompagnateur.....	24
4.3. Un rôle de coordinateur de l’offre d’insertion.....	25
Conclusion	27
2. Organisation de la clause d’insertion dans le Valenciennois.....	28
1. L’antenne emploi formation grands travaux de Valenciennes.....	28
2. Bilan quantitatif dans Valenciennes Métropole	31
3. Le rôle du chargé de mission « clause insertion ».....	33
Conclusion	34
PARTIE II. ANALYSE DE DEUX MARCHÉS AVEC L’ARTICLE 14	35
1. Le marché de propreté Marché du Château des Ducs de Bretagne (article 14+53).....	36
1. Présentation et déroulement du marché	36
1.1. Construction du marché de propreté.....	36
1. Le maître d’ouvrage.....	36
2. L’objet du marché.....	36
3. L’analyse des offres.....	37
4. Attribution du marché.....	38
1.2. Le déroulement du marché.....	38
1.3. Evaluation.....	41
En matière d’insertion.....	41
D’un point de vue technique.....	41
2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes.....	42

2.1. Le Maître d'ouvrage : SEM Nantes Patrimoine	42
Une plus value sociale dans les marchés de la SEM	42
Un souci de « qualité » en matière d'insertion socio professionnelle	42
Une première expérience qui en amène d'autres	43
2.2. L'AMO Insertion	43
Un test réussi pour l'article 14 + 53	43
2.3. La Maison de l'emploi (MDE).....	44
Lisibilité de l'offre en matière d'insertion	44
Un travail d'analyse des besoins et de pré-recrutement	44
Un travail plus efficace	45
2.4. L'entreprise titulaire : ONET	45
Un positionnement affirmé avec une offre très qualitative en matière d'insertion.....	45
Peu de coût d'organisation supplémentaire.....	46
L'important est d'avoir un interlocuteur à l'écoute des entreprises	46
Le travail en journée, une des conditions de l'insertion sociale dans le secteur du nettoyage	47
2.5. Les SIAE : ETTI et GEIQ Propreté	47
Un gain économique important	47
Des impacts en termes de coûts de fonctionnement très limités	48
L'intérêt des critères qualité en matière d'insertion (article 14+53).....	48
De l'intérêt des petits chantiers	49
2.6. Les personnes en insertion	49
2.7. La logique de territoire.....	50
Nécessité d'anticipation et de proximité avec les prescripteurs.....	50
Peu de mobilisation des autres outils SIAE	51
Manque de diversité dans les marchés publics	52
3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages.....	52
3.1. Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 14.....	52
2. Le marché VRD avec article 14 du Tramway de Valenciennes	54
1. Présentation et déroulement du marché.....	54
1.1. La construction du marché	54
Sous-traitants	55
1.2. Le déroulement du marché.....	55
1.3. Evaluation du marché.....	59
2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes.....	60
2.1. Le facilitateur – l'Antenne Grands Travaux.....	60
Des temps longs de coordination pour la mise en œuvre du dispositif.....	60
Temps supplémentaires de mise en relation et connaissance des SIAE et des entreprises	61
Temps d'appréciation et connaissance des métiers et des formations spécifiques au marché	61
Temps de suivi et d'accompagnement direct des publics.....	62
2.2. Les entreprises	63
Coût de coordination avec le facilitateur.....	63
Avantages liés à la relation directe avec les SIAE en termes de suivi, accompagnement et formation	64
2.3. Les SIAE.....	64
1. Les Associations d'insertion.....	65
Perte de légitimité vis-à-vis des entreprises en dépit du gain financier.....	65
Complexification de la gestion interne	65
Effet levier sur la mise en réseau en dépit du risque de concurrence	66
Effet sur la professionnalisation.....	66
2. Les Entreprises de travail temporaire d'insertion - ETTI.....	66
Coût pour l'embauche de personnel spécialisé.....	66
Coût de gestion, suivi et accompagnement des personnes qui abandonnent le marché	67

Coûts supplémentaires d'articulation avec les entreprises.....	67
Risque de sélection des publics.....	68
Risque de mise en concurrence.....	68
3. Les GEIQ Pro.....	68
Effets positifs sur le nombre d'adhérents.....	68
Effet facilitateur dans la négociation avec les entreprises.....	68
Complexification de la gestion.....	69
2.4. Les personnes en insertion.....	69
3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages.....	70
3.1. Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 14.....	70
3.2. Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 14.....	71

PARTIE III. ANALYSE DE DEUX MARCHÉS D'INSERTION ET DE QUALIFICATION AVEC

L'ARTICLE 30..... 72

1. La Passe à Poissons sur Nantes Un marché d'insertion article 30.....	73
1. Présentation et construction du marché.....	73
1.1. Modalités de mise en œuvre d'activités salariées pour des parcours de réinsertion et de professionnalisation.....	73
1.2. La construction du marché.....	75
1.3. Le déroulement du marché.....	77
1.4. Evaluation du marché.....	79
2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes.....	79
2.1. Le Maître d'ouvrage.....	79
Des temps supplémentaires de coordination en amont, durant et après la réalisation du marché.....	79
Un coût et des délais plus importants de réalisation des travaux.....	80
Difficulté à définir clairement les coûts.....	80
Motivation pour les services techniques.....	80
Un bon retour pour les élus.....	80
2.2. La structure d'insertion par l'activité économique.....	81
Plus grande visibilité du dispositif.....	81
Coûts en termes de mise en place et suivi du marché.....	81
Effets négatifs induits sur la sélection du public.....	81
Perte de la dimension de suivi social et éducatif.....	82
Avantage lié à la typologie du chantier.....	82
Avantage de publicité : valorisation du travail pour se faire connaître.....	82
2.3. Les personnes en insertion.....	82
« Risque » de sélection des publics.....	82
Avantage lié à la valorisation par rapport à la typologie du marché.....	83
Avantage lié à la dynamique d'équipe : « Bonne ambiance ».....	83
Manque de « transfert des compétences ».....	83
Avantage lié à la publicité.....	84
2.4. Le territoire.....	84
Manque de co-construction.....	84
Plus de visibilité des effets induits sur les parcours d'insertion.....	84
Diminution des contrats avec les Villes.....	85
« Risque » de mise en concurrence entre les structures.....	85
Plus grande visibilité ou « risque » de perte de la confidentialité sur les parcours d'insertion	85
Effet levier sur la mise en réseaux.....	86
Manque de transparence dans la définition du coût de l'insertion.....	86
3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages.....	87
Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 30.....	87
Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 30.....	88

2. Un marché de services d'insertion et de qualification professionnelles, article 30, sur Valenciennes	89
1. Présentation et déroulement du marché	89
1.1. Un marché centré sur l'insertion.....	89
1.2. La construction du marché.....	90
1.3. Le déroulement du marché.....	92
1.4. L'évaluation du marché.....	93
2. Coûts et avantages pour les différentes parties prenantes.....	94
2.1. Le maître d'ouvrage	94
Un coût supplémentaire de construction limité aux premiers marchés.....	94
L'avantage du recours à une SIAE dans la réalisation : une expertise sociale	94
Du point de vue technique : un marché comme un autre	95
La question de l'amélioration de la situation des locataires.....	95
2.2. La structure d'insertion par l'activité économique.....	96
Des coûts de transaction limités au démarrage.....	96
Des « gains de transaction » comparés aux systèmes de subventionnement.....	97
Croissance du chiffre d'affaires et limites de la marchandisation.....	97
2.3. Les personnes en insertion	98
L'accès à l'emploi durant la période du marché et ses effets	98
La reconnaissance au travail.....	99
La logique de sas en question	100
2.4. Le territoire	101
La construction d'une offre en capacité de répondre.....	101
Les risques de concurrence entre SIAE et avec le secteur classique.....	102
3. Tableaux synthétiques des coûts et avantages.....	103
Synthèse des coûts et limites du recours à l'article 30.....	103
Synthèse des avantages et effets induits du recours à l'article 30.....	104
PARTIE IV – SYNTHÈSE ET MISE EN PERSPECTIVE	105
Introduction.....	106
1. Objectifs, méthodologie, résultats attendus et obtenus.....	106
2. Les améliorations dans le parcours d'insertion des bénéficiaires des clauses	108
2.1. En situation de travail.....	109
2.2. Amélioration des compétences professionnelles et personnelles	110
2.3. Amélioration de la situation personnelle après la période de travail.....	112
3. Avantages et limites pour les différentes parties prenantes	113
1. L'article 14 du Code des Marchés Publics	115
Introduction.....	115
1. Un développement réussi pour l'article 14	115
1.1. Une contribution visible et évaluable pour l'emploi et l'insertion professionnelle	115
1.2. Une levée des freins et réticences par la pratique et l'apprentissage.....	116
1.3. Un investissement socialement responsable:.....	117
1.4. Des entreprises encore sur le qui-vive	117
1.5. Des services publics de l'emploi en position de force	119
1.6. Un développement d'activités pour les SIAE	119
1.7. Des postes valorisant pour les publics en insertion.....	120
2. Les facteurs clés de réussite.	121
2.1. Affirmation d'une volonté politique.....	121
2.2. Des moyens d'ingénierie pour accompagner la mise en œuvre.....	121
2.3. Responsabiliser les donneurs d'ordre et les entreprises sur la qualité du parcours d'insertion dans le dispositif clauses sociales.....	122
3. Les points de vigilance et éléments de progrès.	123
3.1. Risque de sélectivité des publics pour optimiser la clause	123
3.2. Développer de nouveaux types de marchés.....	123

3.3. Place des Associations intermédiaires (AI) dans le dispositif	124
3.4. Place des Entreprises de travail temporaire classiques dans le dispositif.....	124
2. L'article 30 du Code des Marchés Publics	125
Introduction : un développement différent sur les deux territoires	125
1. Les spécificités du marché d'insertion.....	125
1.1. Des modalités spécifiques de construction du marché.....	125
1.1. Le facilitateur et la supervision directe de la dimension « insertion ».....	125
1.2. Les donneurs d'ordre, une volonté politique et potentialité d'images.....	126
1.3. L'initiative directe des SIAE	127
Des compétences avérées dans le champ de l'insertion	128
Une nouvelle source de financement	128
1.2. Des « supports d'insertion » ciblés	129
2.1. Faire valoir la dimension de proximité	129
2.2. Des sites valorisants.....	129
1.3. Des prestations d'insertion identifiées.....	130
3.1. Le coût de l'insertion	130
3.2. Professionnalisation et changement dans les approches d'accompagnement et de suivi pour les SIAE	131
2. Les limites ou les zones d'ombre	132
2.1. Mise en concurrence ou « procédure allégée » ?.....	132
1.1. La connaissance des capacités et des compétences des SIAE.....	132
1.2. Les formes de regroupement entre les SIAE	132
1.3. Le rôle de régulateur des pouvoirs publics	134
1.4. Les ACI et leur rôle au sein du dispositif des clauses sociales d'insertion.....	134
2.2. Des parcours d'insertion ou une sélection accrue du public ?	135
2.1. L'organisation et la coordination des parcours d'insertion	135
Une organisation et une coordination centralisées et légitimes	135
2.2. Une synergie entre les SIAE.....	136
2.3. Sélectivité des publics et confiance entre les acteurs (institutionnels, associatifs, privés)	136
Conclusions.....	137
3. Clauses sociales et régulations territoriales	138
1. Les conditions de mise en œuvre des clauses d'insertion.....	138
1.1. Un choix politique à appuyer sur une légitimation juridique	138
1.2. Le rôle et les coûts du « facilitateur ».....	139
1.3. Mise en perspective des coûts différenciés suivant les territoires	140
2. Quelles régulations des clauses d'insertion ?	142
2.1. Clauses sociales et types de marché	142
2.2. Trois grands types de régulation.....	143
2.3. Enjeux d'une régulation territoriale négociée	145
ANNEXES.....	147
I. Bibliographie	148
II. Grilles d'entretien et questionnaires	151
1. Grille d'entretien - collectivités publiques & commanditaires	151
2. Grille d'entretien - entreprises.....	156
3. Grille d'entretien – structure d'insertion par l'activité économique	159
4. Questionnaire - bénéficiaires des clauses sociales	163
III. Entretiens réalisés.....	177
Confidentialité des entretiens.....	177
Liste des entretiens réalisés.....	177
IV. Abréviations, sigles et acronymes.....	180
Table des matières.....	182

www.crida-fr.org