



Site Saint Jacques II
5 rue Alfred Kastler
54320 MAXEVILLE
Tél. : 03 83 92 30 70
Fax : 03 83 92 30 71

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

*Analyse de quatre chantiers sur le territoire lorrain,
autour de l'article 14 et l'article 30 du code
des marchés publics*

Etude financée par la DARES

Direction de l'Animation et de la Recherche, des Etudes et des Statistiques

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la Ville.

Octobre 2009

Outil Régional d'Accompagnement à la Création d'Entreprise

E-mail : Orace.Lorraine@Alexis.fr / www.Alexis.fr
Siret 327 389 227 000 72 - Association loi 1901

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

*Analyse de quatre chantiers sur le territoire lorrain,
autour de l'article 14 et l'article 30 du code des marchés publics*

ALEXIS-LORRAINE

Directeur d'étude : Louis-Michel Barnier

Catherine PEREIRA

Chargée d'études socio-économique

Muriel CONTI

Chargée d'études économiques

Delphine EL FEKRI

Juriste

Cette étude a été rendue possible grâce à la collaboration de Collectivités territoriales en Lorraine, porteuses d'initiatives autour des clauses sociales, à la collaboration de donneurs d'ordre, à la bonne volonté des entreprises classiques ou SIAE, opérateurs directement concernés par la mise en application de ces clauses, à la bonne volonté de participants à ces chantiers.

La Région Lorraine.

Le Conseil Général 54.

Le Pays du Val de Lorraine

La Communauté urbaine du Grand Nancy.

La Communauté de communes du Bassin de Pompey.

L'OPH de Nancy

La Ville de Pompey

Les entreprises impliquées dans les marchés à clauses :

Aide Intérim (ETTI) Alturas (ACI) – ASFED (EI)

ID'EES Intérim (ETTI)

Allround - Forclum - Lagarde-Meregnani - Muller TP.

*Les bénéficiaires des clauses sociales
qui ont bien voulu participer à nos entretiens.*

PLAN GENERAL DE L' ETUDE

I RESUME : présentation des objectifs et des principaux résultats de l'étude-----p. 5 - 8

II MONOGRAPHIES -----p. 9 -87

II.1 Sommaire des Monographies

II.2 Introduction

II.3 Le Marché du lycée de la Briquerie à Thionville (art 14)

II.4 Le Marché de Nancy "Tilleul – Cèdre" (art 14)

II.5 Le Marché de nettoyage du centre administratif départemental à Nancy (article 30 puis 29 et 33)

II.6 Le Marché des sentiers et talus à Pompey (art 30)

III SYNTHESE -----p. 90 -107

IV ANNEXES -----p. 108

IV.1 Annexe 1 : Glossaire - Bibliographie

IV.2 Annexe 2 : les fiches de synthèse par chantier

IV.3 Annexe 3 : les grilles d'entretiens semi-directifs

IV.4 Annexe 4 : les personnes rencontrées en entretien

IV.5 Annexe 5 : entretiens avec 16 bénéficiaires

IV.6 Annexe 6 : analyse problématique par chantier

IV.7 Annexe 7 : Compte-rendu des réunions de pilotage en Lorraine

IV.8 Annexe 8 : Compte-rendu de la réflexion autour des facteurs de réussite des clauses (réunion du 10 juillet 2009).

Résumé

Les clauses sociales dans les marchés publics constituent un outil spécifique de lutte contre l'exclusion par la commande publique, grâce au cadre juridique du code des marchés public de 2001, renforcé par le code de 2006. Cet outil a vocation à donner une chance aux publics éloignés de l'emploi en facilitant leur intégration dans le marché du travail.

Quatre articles permettent de mettre en œuvre les clauses sociales dans les marchés publics par l'embauche de personnes éloignées de l'emploi pour exécuter une partie des activités commanditées :

- L'article 14 sur les clauses sociales et environnementales
- L'article 15 sur les marchés réservés.
- L'article 30 sur les procédures applicables aux marchés de service dont l'objet est l'insertion.
- L'article 53 : alinéa 1 sur l'attribution des marchés et les critères de sélection des offres ; alinéa IV sur le droit de préférence.

Il s'agit, dans le cadre de cette étude, alors que le potentiel d'utilisation de telles clauses dans les marchés publics est extrêmement important, au niveau national, de s'intéresser aux conditions de mise en application de deux de ces clauses (l'article 14 et l'article 30) et d'analyser les effets de leur mise en application :

- Tenter de comprendre les conditions qui favorisent ou non le recours à ces clauses sociales.
- Mesurer les "coûts avantages" de la mise en œuvre de ces clauses pour les différents protagonistes de ces marchés, l'acheteur public, les entreprises concernées mais aussi la collectivité dans son ensemble

Il s'agit également, de s'interroger sur la particularité des clauses sociales, comme moyen de faire face à "l'effritement de la société salariale" dont parle Robert Castel* dans *"les Métamorphoses de la question sociale"*, en donnant un surcroît d'opportunités aux personnes durablement exclues du marché du travail, notamment par une remise au travail en entreprise classique ou en structure d'insertion par l'activité économique.

Objectifs et contenus de l'étude :

L'étude réalisée sur le territoire de la région Lorraine présente quatre chantiers réalisés à plusieurs échelles de collectivités et donneurs d'ordre publics : Commune (Ville de Pompey-54), Département (Conseil Général de Meurthe et Moselle 54), Région (Région Lorraine), Organisme HLM (OPAC de Nancy).

Voici des éléments de cadrage pour caractériser les chantiers étudiés :

- Deux chantiers appliquent l'article 14 (Réhabilitation des immeubles Tilleul-Cèdre à Nancy et réfection des aires sportives du Lycée de la Briquerie à Thionville).
- Deux chantiers sont des chantiers de qualification et d'insertion se référant à l'article 30 du code des marchés publics (Nettoyage du Centre administratif départemental à Nancy et "Entretien des sentiers et talus" à la ville de Pompey)

Au niveau géographique les chantiers se situent comme suit :

- Département de la Meurthe et Moselle (54) : Deux chantiers sur le territoire de la commune de NANCY, un chantier sur la commune de Pompey en périphérie Nord de l'agglomération nancéenne.
- Département de la Moselle (57) : un chantier sur la commune de Thionville.

L'objectif est d'observer des marchés diversifiés, par le contenu des activités développées et le mode d'organisation territoriale, autour d'une mission de facilitateur de la clause.

La mission de facilitateur pouvant être interne (Région ou Département 54) ou externe (Nancy, avec la Maison de l'emploi du Grand Nancy ; Pompey avec le PLIE du Pays du Val de Lorraine).

La diversité est présente également dans le mode de recrutement des bénéficiaires :

- en article 14 : par les entreprises en direct ou par une structure prestataire d'insertion pour les entreprises. (Intérim d'insertion)
- en article 30 : par une structure d'insertion par l'activité économique directement attributaire du marché.

De plus, en article 14, le chantier de réhabilitation d'immeubles HLM de l'OPAC de Nancy (devenu OPH de Nancy en 2009) s'intègre dans le cadre obligatoire d'application de la clause en charte ANRU

Au niveau des contextes de déroulement des chantiers, à l'échelon territorial, les deux départements présentent des situations locales bien différenciées :

- sur le sud Nancéen en Meurthe et Moselle : un cadre de développement des clauses sociales qui amène à des croisements de différents donneurs d'ordres, pour la mise en œuvre de marchés à clauses.
- sur le département de la Moselle : un contexte encore peu développé autour des clauses sociales, mais en partie émergent, sur l'arrondissement de Thionville où des initiatives se font jour pour permettre la mise en place d'un poste de facilitateur encore inexistant.

Le travail d'analyse, présenté dans ce rapport d'étude, a consisté en une observation fine du déroulement opérationnel de ces chantiers. Pour ce faire, le travail s'est structuré autour de quatre niveaux d'approche des marchés :

- niveau politique et stratégique pour observer le contexte d'émergence et d'évolution du marché à clauses et choix de modes opératoires.
- niveau juridique pour examiner les difficultés rencontrées et les choix opérés dans les modes de passation et d'évaluation de ces marchés.
- niveau économique pour aborder la question des contraintes financières des différents opérateurs impliqués dans la mise en œuvre des clauses.
- niveau d'insertion des bénéficiaires des clauses sociales pour réaliser l'objectif des clauses sociales, c'est-à-dire, faciliter l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

L'approche problématique fait apparaître des freins particuliers ou des problèmes empêchant ou compliquant la mise en œuvre des clauses dans les marchés concernés. Elle montre également des aspects positifs et des facteurs favorisant, lesquels devaient être questionnés pour dépasser un premier niveau d'appréciation et approfondir la réflexion.

Les principaux résultats de l'étude

Les freins à la mise en œuvre des clauses se situent principalement en amont et dans la phase de démarrage du chantier. Il s'agit d'abord, pour le donneur d'ordre, de dépasser certains préjugés, puis de dépasser l'inquiétude, très présente au départ, dans les services juridiques et services de marchés, à propos de l'utilisation des articles 14 ou 30 du CMP. Dans les deux marchés de qualification et d'insertion, cela se traduit par une approche juridique très prudente, voire en contradiction avec l'objectif énoncé, lorsque les collectivités –donneurs d'ordre choisissent la mise en concurrence.

A cette phase initiale il faut ajouter, le flou du terme "insertion", fortement connoté et qui ajoute à l'incertitude de la démarche. Au moment du lancement, le repérage des interlocuteurs de la clause, et le mode d'organisation du suivi, peuvent, s'ils sont insuffisants ou encore tâtonnants, augmenter l'appréhension initiale.

Une fois la clause engagée, le temps à consacrer au suivi et les contraintes administratives liées à ce suivi constituent une difficulté qui serait particulièrement ressentie par les petites entreprises en article 14. Les structures SIAE qui réalisent une prestation d'insertion peuvent aussi se confronter à une lourdeur administrative dans la gestion des heures, ce qui nécessite une organisation de travail adaptée.

En article 30, c'est l'organisation du suivi qui pose certains problèmes et, en particulier, l'articulation entre le suivi de la réalisation technique du chantier et le suivi de l'insertion. On observe que les chantiers en article 14 sont davantage traités dans toute leur spécificité par une organisation structurée dès l'amont du chantier. Ceci est moins vrai pour l'article 30, qui passe davantage inaperçu car les collectivités ont souvent l'habitude d'avoir recours à des marchés à bons de commande avec les SIAE.

Au niveau de la réalisation des marchés, les deux marchés en article 30, ont rencontré des problèmes d'ajustement du travail au niveau de la qualité pour la réalisation de l'activité support. Le profil des bénéficiaires a été également, plus ou moins ouvertement, questionné.

Les facteurs favorisant dans la mise en œuvre de la clause apparaissent principalement dans la préparation et l'organisation "amont" des chantiers, dans le contenu et, on pourrait dire, le choix des chantiers et des lots, ainsi que l'environnement direct des chantiers.

La volonté politique est l'un des facteurs essentiels pour lancer le processus mais elle doit pouvoir se prolonger et se concrétiser dans l'organisation de moyens véritablement adaptés pour le suivi.

Les liens de confiance développés entre les opérateurs, et les outils spécifiquement créés pour accompagner les chantiers à clause apparaissent également comme de bons supports pour susciter l'intérêt et encourager la démarche. C'est le cas particulièrement dans les deux chantiers en article 14.

L'analyse "coût avantage" n'est pas aisée à mener, car les protagonistes de la mise en place des clauses, sur ces chantiers, manquent encore de recul et d'outils pour calculer précisément les coûts de mise en œuvre. Il y a parfois aussi un choix de ne pas aborder directement la question des coûts financiers. C'est le cas à la Région Lorraine et au Conseil Général 54.

Cependant, on observe globalement sur ces quatre chantiers, des formes d'équilibre assez favorables entre les avantages et les coûts. Les avantages existent à de multiples niveaux et montrent assez bien l'importance des enjeux autour de la question des clauses sociales et de l'insertion : image autour du développement durable et de l'insertion, positionnement économique, équilibre économique global...

De plus, Les marchés publics constituent des enjeux économiques importants qui peuvent aider au développement, tant des SIAE que des entreprises "classiques", et qui compensent certains aspects contraignants, du moins en partie, voire certains coûts ou surcoûts.

Pour les bénéficiaires, l'apport des clauses n'est pas encore suffisamment observé, ou du moins en tant qu'instrument spécifique pour favoriser l'accès au marché du travail.

Pour mesurer les effets propres aux clauses sociales, il faudrait pouvoir isoler les effets de cette étape spécifique qui s'inscrit, en fait, dans un parcours, avec parfois plusieurs activités menées en parallèle des clauses sociales. (C'est le cas en article 30)

La mesure des sorties de clauses reste à faire, mais l'on peut dire, d'ores et déjà, que le parcours de bénéficiaires en clauses sociales est vécu le plus souvent positivement par les participants aux différents chantiers. L'expérience en article 14, permet au bénéficiaire de se confronter directement au monde de l'entreprise. L'expérience peut être ensuite valorisée sur le marché du travail. Dans les marchés de qualification et d'insertion (article 30), on approche également des conditions de travail de l'entreprise mais, dans un statut qui n'est pas celui de l'intégration véritable au marché du travail, notamment au niveau du temps de travail et du salaire, ce qui semble moins valorisant pour le bénéficiaire.

Quoiqu'il en soit, dans les deux types de marchés, on voit globalement une progression dans les parcours vers une plus grande employabilité en référence à Gazier (1990) cité par Denis Castra et Francis Valls* : reprise ou découverte du rythme de travail, actualisation ou élargissement des compétences, formations complémentaires, obtention d'une qualification qui permet d'élargir le champ des recherches d'emploi, progression vers plus de mobilité... et l'entrée dans l'emploi pour un certain nombre.

Pour les entreprises "classiques", certains préjugés sont surmontés, les contraintes en matière de profil encadrent les velléités de sélection. Sur les secteurs d'activité en tension, les entreprises trouvent leur intérêt dans la mise en œuvre des clauses sociales, elles découvrent aussi, parfois, les aspects positifs de l'accompagnement des bénéficiaires par un prestataire d'insertion.

* Employabilité et insertion professionnelle / Denis Castra, Francis Valls (cf bibliographie)

Sommaire des Monographies

Introduction	p. 12
II.1. <u>Le Chantier de Thionville – Région Lorraine</u> (marché en article 14)	p. 15
Préambule	p. 16
1. Les éléments de contexte	p. 17
1.1 La phase préalable au lancement de marchés régionaux à clauses sociales .	p. 17
1.2 Le lancement d'une démarche régionale expérimentale sur 5 sites	p. 17
1.3 La passation des marchés : les documents de référence pour l'article 14	p. 19
1.4 La convention –cadre passée avec les relais territoriaux	p. 20
2. Le marché de la Briquerie à Thionville et son déroulement	p. 20
2.1 La passation de marché.....	p. 20
2.2 Le facilitateur –« relais territorial » et tête de réseau autour des clauses sociales sur le bassin de vie	p. 21
2.3 La mise en œuvre de l'insertion dans le marché de la Briquerie	p. 22
2.4 La structure AIDE Intérim et le mode d'accompagnement mis en place sur le chantier	p. 23
3. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite	p. 24
3.1 L'approche des problèmes et des freins.....	p. 24
3.2 Les niveaux de réussites et questionnements sur les facteurs de réussite.....	p. 26
II. 2. <u>Le Chantier de réhabilitation des immeubles "Tilleul et Cèdre" – OPAC de NANCY – MDE du Grand NANCY (article 14)</u>	p. 29
Préambule	p. 30
1. Les éléments de contexte	p. 31
1.1 Les territoires et le contexte d'intervention ANRU	p. 31
1.2 Le projet de réhabilitation des immeubles Tilleul et Cèdre	p. 32
1.3 La charte d'insertion de l'ANRU et le plan local d'application de la charte.....	p. 32
1.4 Le plan local d'application de la charte d'insertion et les modalités d'organisation autour de la clause d'insertion sur le Grand Nancy	p. 32
1.5 La Maison de l'Emploi du Grand Nancy, facilitateur de la clause d'insertion ..	p. 33
1.6 L'évolution des chantiers à clause d'insertion sur le Grand Nancy de 2006 à 2009.....	p. 34

2. La genèse de la clause sur le chantier TILLEUL – CEDRE	p. 35
2.1 L'OPAC de Nancy : passation du marché et mise en application de la clause d'insertion	p. 35
2.2 Les entreprises attributaires et la mise en application de la clause	p. 37
3. La mise en œuvre et le suivi de la clause	p. 38
3.1 ID'EES intérim : principal prestataire d'insertion selon les critères ANRU	p. 38
3.2 Le chantier vu par six bénéficiaires	p. 39
3.3 Suivi – évaluation de la clause : les évolutions en cours de chantier.....	p. 41
3.4 Les résultats en fin de chantier	p. 41
4. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite	p. 44
4.1 L'approche des problèmes et des freins.....	p. 44
4.2 Niveaux de réussite du chantier et questionnements	p. 45

II. 3. Le chantier de Nancy - Conseil Général 54 (Marché de qualification et d'insertion) p.49

Préambule	p. 50
1. Les éléments de contexte.....	p. 51
1.1 Le Conseil Général et l'intervention autour des clauses sociales	p. 51
1.2 Les préconisations du Conseil Général 54 en matière d'application des clauses sociales et de l'article 14.....	p. 52
2. La passation d'un marché d'insertion et de qualification pour le nettoyage du Centre Administratif Départemental	p. 52
2.1 La description des marchés successifs.....	p. 52
2.2 L'activité de nettoyage	p. 54
2.3 La dimension « insertion » et l'encadrement des équipes	p. 55
3. Le déroulement, le suivi et l'évaluation du marché.....	p. 55
3.1 L'entreprise d'insertion attributaire du marché : l'EI ASFED	p. 55
3.2 La spécificité de ce marché et son incidence sur la structure attributaire	p. 56
3.3 Les bénéficiaires : évolution des embauches et profils.....	p. 57
3.4 La formation des bénéficiaires	p. 60
3.5 Le suivi du chantier : implication à plusieurs niveaux de deux services du Conseil Général.....	p. 61
3.6 Les modes de sélection, les parcours d'insertion et l'évaluation de l'insertion sur le chantier	p. 62
3.7 L'insatisfaction du service technique a mené à l'évolution de la règle sur la proposition des bénéficiaires du RMI	p. 63
3.8 La reconduction du chantier 2010 : les conséquences pour l'EI en cas de non reconduction	p. 64

4. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite	p. 64
4.1 L'approche des problèmes et des freins.....	p. 64
4.2 Les niveaux de réussite du chantier et les questionnements sur les facteurs de réussite	p. 66
II. 4. <u>Le Chantier d'"entretien de sentiers et taille de talus" à Pompey – PLIE et MDE du Val de Lorraine</u>	<u>p. 70</u>
Préambule	p. 71
1. Les éléments de contexte.....	p. 72
1.1 Le pays et son organisation autour de l'insertion.....	p. 72
1.2 Le PLIE du Val de Lorraine	p. 72
1.3 La démarche de service d'accompagnement autour des clauses sociales....	p. 72
1.4 La nouvelle Maison Territoriale de l'Emploi et de la Formation : dynamiques à l'œuvre et niveaux politiques d'intervention.....	p. 73
1.5 La ville de Pompey.....	p. 74
2. Le marché des sentiers et talus de la ville de Pompey	p. 74
2.1 Description du marché et répartition des tâches entre les deux lots.....	p. 75
2.2 La passation de marché.....	p. 75
2.3 Déroulement et évolution des prestataires techniques entre 2007 et 2008.....	p. 76
2.4 Les entreprises attributaires : 2 ACI du Val de Lorraine	p. 76
2.5 Les bénéficiaires et les modalités d'organisation du travail très différentes entre les 2 ACI	p. 77
3. Le déroulement, le suivi et l'évaluation du chantier	p. 79
3.1 Les modalités de suivi.....	p. 79
3.2 Le déroulement du chantier : organisation concrète du travail et suivi opérationnel.....	p. 80
4. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite	p. 85
4.1 Points faibles et freins.....	p. 85
4.2 Niveaux de réussite du chantier et questionnements	p. 87

Introduction

L'étude réalisée autour de quatre monographies de chantiers à clauses sociales, doit permettre de décrire des expériences, d'observer les processus de cette forme particulière de mise au travail de personnes éloignées de l'emploi.

Il s'agit en effet de comprendre ce qui a favorisé ou freiné la mise en œuvre des clauses sociales dans les différents marchés publics étudiés.

Du côté des opérateurs (donneurs d'ordre, facilitateurs, entreprises attributaires ou prestataires, bénéficiaires) la question des coûts / avantages est posée, à travers la mise en place de tels chantiers.

Plus globalement, les facteurs de réussite, autour des résultats obtenus par l'application des clauses sociales, doivent être repérés et questionnés.

Les articles 14 et 30 du CMP : un cadre juridique pour engager une démarche d'insertion.

Deux articles du CMP, encadrent la mise en œuvre des clauses sociales sur les chantiers que nous allons étudier ; pour décrire, ces deux articles, voici un rappel des explications présentées dans le guide en direction des donneurs d'ordre, Alliance Ville Emploi :

"Article 14 : Le principe de cette clause est simple. Il s'agit de demander aux entreprises soumissionnaires de prendre l'engagement de réserver une part des heures de travail générées par le marché à une action d'insertion. C'est le décret du 7 mars 2001 qui a donné une base juridique stable à cette procédure. Le dispositif s'est appelé antérieurement "clause du mieux-disant social". Cette appellation doit être abandonnée car l'article ne vise pas à mettre en concurrence les entreprises sur le terrain de l'insertion. Le choix de l'entreprise attributaire se fait sans aucune référence à un quelconque critère lié à l'insertion. La clause n'est qu'une condition d'exécution du marché que toute entreprise doit s'engager à respecter."

"Article 30 : On entre ici dans la catégorie des marchés de services dont l'objet est l'insertion sociale et professionnelle et qui sont réalisés sous forme de prestation d'appui et d'accompagnement à l'emploi, de formation ou d'expériences pré-qualifiantes ou certifiantes et destinées aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi, aux personnes handicapées."

Pour l'article 30, il est précisé que les SIAE concernées sont principalement celles qui développent des activités d'utilité sociale, en s'appuyant, le cas échéant, sur des prestations marchandes. Il est dit encore dans le guide AVE :

"Les relations entre ces structures (notamment les ACI) et les collectivités publiques peuvent s'organiser au travers de marchés de qualification et d'insertion professionnelle, sachant que l'activité de production, quelle qu'elle soit, n'est que le prétexte, le support de la démarche d'insertion".

Une méthode structurée autour de deux modes d'approches et d'une analyse problématique :

L'étude des quatre chantiers et la rencontre des opérateurs des clauses s'est effectuée de façon à rendre compte de la spécificité de chaque chantier, du cadre de mise en œuvre des clauses dans lequel il s'inscrit et aussi de certains éléments de contexte local.

Ceci s'est traduit par deux niveaux d'approche :

- Une analyse globale de chaque chantier par une prise en compte de son contexte d'inscription, des modalités concrètes de sa mise en œuvre et des outils ou supports utilisés pour son application Cette approche a été menée par des entretiens approfondis et des entretiens complémentaires et par une analyse documentaire.
- Une analyse selon le point de vue des différents acteurs de la clause sur le chantier : donneurs d'ordre, facilitateurs, entreprises attributaires du marché ou prestataires d'insertion, participants aux différents chantiers, bénéficiaires des clauses sociales.

Ce premier niveau d'étude a été complété par une analyse problématique qui s'appuie sur le discours des acteurs rencontrés, de façon à mettre en exergue, les points forts et les points faibles de la mise en œuvre de ces chantiers.

La réussite de chaque chantier a ensuite été posée puis étudiée en lien avec 4 niveaux de réussite distincts :

- *La dynamique locale autour des marchés à clauses sociales*
- *La réussite technique du chantier*
- *L'équilibre ou non du rapport coût-avantage*
- *La réussite de la démarche d'insertion*

Ces niveaux de réussite ont permis ensuite de questionner les facteurs de réussite et d'émettre des hypothèses ou de poser des questions de fond sur les modalités de mise en œuvre opérationnelle.

Le temps de réalisation des chantiers et le temps de l'étude :

L'étude des quatre marchés retenus en région lorraine s'est déroulée de janvier à septembre 2009. Les marchés de Nancy "Tilleul – Cèdre» et Pompey " Les sentiers et talus" ont été étudiés en premier, principalement sur la période février à avril 2009 ; les marchés de Nancy "Centre administratif départemental" et Région Lorraine "chantier de la Briquerie" sur la période de mai à juillet 2009.

Au niveau des temps de réalisation des chantiers, il faut préciser que deux chantiers sont arrivés à terme durant l'étude : Le chantier de Thionville s'est déroulé sur avril et mai 2009 ; le chantier de Nancy "Réhabilitation des immeubles Tilleul et Cèdre" est arrivé au terme des 3 années de travaux en septembre 2009.

Le chantier de Pompey s'achèvera fin octobre mais sera probablement reconduit l'année prochaine, comme c'est le cas depuis 2007. Le chantier de nettoyage du centre administratif départemental s'achèvera en 2010, après 3 ans de mise en œuvre. Ce chantier de qualification et d'insertion, qui succède à un premier marché sur une année a pour particularité d'être passé, en article 29 et article 33 ; le nettoyage ayant été jugé comme l'activité prépondérante du marché pour ce second marché.

Pour ce qui concerne les modalités de réalisation des chantiers et de mise en œuvre des heures d'insertion, il est important de distinguer trois modalités principales :

- une activité de chantier et une mobilisation des personnes en insertion occupées le plus souvent à temps complet sur la durée du chantier ou une partie du chantier. (Nancy "Tilleul-cèdre" ; Thionville "Lycée de la Briquerie")
- une activité saisonnière à temps partiel (Pompey "Sentiers et talus")
- une activité permanente à temps partiel, à raison d'une dizaine d'heure de présence-équipe par semaine (Nancy - Centre administratif départemental).

Les organisations locales autour des clauses sociales : de nombreux changements en cours et des contraintes à intégrer à l'étude :

Les modes d'organisations autour des clauses sociales, pour chacun des marchés, se sont avérés très différents et ils connaissent tous, plus ou moins, des évolutions qui ne sont pas sans influencer sur le fonctionnement actuel concernant le suivi des marchés. Il est important de souligner, en particulier, la situation du Conseil Général 54 qui a restructuré, début 2009, sa direction de l'insertion et son organisation interne autour des clauses sociales. La mise en place opérationnelle n'a débuté qu'à la rentrée 2009.

Au niveau de la Région Lorraine, la démarche autour des clauses sociales est en phase de lancement, huit consultations pour marchés de travaux avec clauses se sont déroulées en cours d'année pour près de 20 000 heures d'insertion. Mais un seul chantier, celui que nous étudions, était achevé en octobre 2009.

Au Grand Nancy, après la phase de lancement et de montée en puissance, une nouvelle phase de développement s'engage et qui mobilise toutes les énergies avec 50 nouveaux chantiers en prévision.

Globalement, la mission d'étude a été confrontée à un manque de capitalisation et d'outils de mesure des résultats autour de la mise en application des clauses. Ce manque doit être intégré à l'étude comme l'une des difficultés majeures dans le suivi des clauses et qui freine, pour l'instant, la mise en œuvre des évaluations.

Le Chantier de Thionville - Région Lorraine

*« Réfection de la piste d'athlétisme
et Création d'un parking
au lycée de la Briquerie »*

Marché en article 14

Préambule

Le Marché de Thionville s'inscrit dans une démarche expérimentale de la Région Lorraine autour des clauses sociales. En 2009 en Lorraine, cinq sites devaient entrer en expérimentation, parmi lesquels, le chantier du lycée de la Briquerie, première expérimentation régionale qui s'est achevée en mai 2009.

L'analyse de ce chantier, de petite taille et de courte durée, s'inscrit donc dans ce contexte de lancement. Ceci explique que lors des entretiens menés dans le cadre de l'étude, les acteurs concernés ne disposaient pas encore de recul pour l'analyse des actions engagées ou en cours d'engagement : l'essentiel de l'expérimentation a, en effet, été engagé après le travail d'étude.

Il s'ensuit que la monographie a pris pour angle de vue le cadre de l'expérimentation et le contexte local du chantier de la Briquerie, c'est-à-dire l'arrondissement de Thionville, où une mobilisation originale autour des clauses sociales est en cours d'élaboration.

La structure ELIPS (*entreprise lorraine d'insertion et de prestations spécialisées*) jouant le rôle de facilitatrice, pour la Région Lorraine dans le cadre de ce chantier et initiatrice d'une approche transversale et innovante des clauses sociales, a été aussi spécifiquement étudiée.

En effet, une dynamique globale autour de l'insertion par l'économie et des clauses sociales est en émergence, dans un contexte local encore peu ouvert aux clauses sociales et dépourvu d'une structure de coordination telle qu'un PLIE. Ce contexte local est aussi fortement touché par la crise industrielle et confronté à une forte augmentation du chômage.

La région Lorraine intègre, d'ores et déjà, le principe d'examen, pour la mise en application d'une clause article 14, de tous ses marchés de travaux et de services. Elle va lancer à l'automne 2009 deux nouveaux chantiers à clauses en article 14, dans le département de la Moselle.

1. Les éléments de contexte

1.1 La phase préalable au lancement de marchés régionaux à clauses sociales

A la Région lorraine, la démarche autour des clauses sociales a été initiée principalement par un élu Vert Monsieur L (actuellement sans étiquette), conseiller régional, aux alentours de 2005.

Une commission aux clauses d'insertion s'est réunie en 2005 et 2006 pour discuter de l'intérêt du recours aux clauses sociales. Un groupe lorrain, pour des achats publics responsables, s'est également constitué. Il a permis d'échanger autour d'expériences locales réussies et d'entrer en relation avec la dynamique nationale autour des achats responsables. Certains élus impliqués ont ensuite participé à des colloques nationaux ou se sont formés.

La démarche de mise en œuvre des clauses d'insertion dans les marchés publics régionaux, s'est véritablement engagée à la fin de l'année 2007, avec la création d'un comité de pilotage interne. Elle a fait suite à une première tentative de réunir des groupes de travail autour des clauses sociales et des clauses environnementales. Mais la tentative a en partie échoué, ces groupes ne se sont jamais réunis, les élus n'étant visiblement pas prêts à aborder conjointement ces deux thématiques.

En 2007, le directeur des services juridiques et du service des marchés a été mandaté, par les élus de la Commission d'appel d'offre, pour bâtir la réflexion autour des clauses d'insertion. Le choix a été fait de recourir, dès 2007, à une assistance à maîtrise d'ouvrage (le consultant, spécialiste de clauses sociales, Patrick Loquet) pour accompagner l'ensemble du projet, puis d'embaucher ensuite un chargé de mission aux clauses d'insertion en août 2008. L'idée, en recrutant ce chargé de mission, a été de ne pas rester simplement au niveau du facilitateur interne mais de pouvoir s'ouvrir aux besoins des autres collectivités locales.

La même année, un dispositif régional pour la mise en place d'une démarche globale autour des clauses d'insertion, a été présenté en réunion plénière de l'Assemblée régionale. Les étapes précises des actions à engager ont été ainsi définies :

Extrait

- *Rencontre avec les structures territoriales relais (avril 2008)*
- *Rencontre avec les partenaires économiques : Fédération du Bâtiment, CCI. (mai 2008)*
- *Présentation du dispositif, en vue de son lancement officiel lors de la séance plénière de juin 2008.*
- *Lancement de 5 consultations – tests, second semestre 2008.*
- *Extension du dispositif après évaluation des consultations- tests, à l'ensemble des marchés publics régionaux (travaux, fournitures, services).*

Le Comité de pilotage et le service juridique ont piloté la mise en œuvre dans son ensemble.

1.2 Le lancement d'une démarche régionale expérimentale sur 5 sites

L'Assemblée plénière du Conseil Régional a voté en juin 2008, la décision d'introduire une clause d'insertion par l'activité économique, obligatoire dans l'exécution de certains de ses marchés. La mise en œuvre de clauses sociales dans les marchés publics du Conseil Régional de Lorraine s'appuie sur une méthodologie en 3 temps :

a) Une phase d'expérimentation

La phase d'expérimentation a été lancée fin 2008, autour de 5 sites sur les quatre départements lorrains. La clause sociale, selon l'article 14, s'appliquera donc sur ces différents chantiers avec un

taux d'environ 5 % d'heures d'insertion, appliqué sur la masse salariale. Voici les différents sites retenus :

En Meurthe et Moselle (54)

- **La Maison régionale des sports à Tomblaine** : extension, restructuration, aménagement d'espaces extérieurs. La Maison de l'emploi du Grand Nancy a été choisie comme relais territorial pour ce chantier.
- **Le Lycée Louis Bertrand Schwartz à Pompey** : Construction d'une plateforme logistique. Le PLIE du Val de Lorraine a été retenu comme relais local.

Dans les Vosges (88)

- **Le Lycée Louis Beaumont à Saint-Dié** : Réfection du gymnase et des aires sportives. Le relais local est la Maison de l'emploi de la Déodaté.

En Meuse (55)

- **L'antenne du Lycée régional professionnel Philippe de Vilmorin à Verdun (Cadre ANRU)** : Construction d'un pôle équestre. La Maison départementale de l'emploi à Verdun, a été retenue comme relais local.

En Moselle (57)

- **Le lycée de la Briquerie à Thionville** : création d'un parking et réfection des aires sportives. L'association ELIPS a été retenue comme relais-local.

En juillet 2009, un seul chantier avait été réalisé, celui du Lycée de la Briquerie de Thionville qui s'est déroulé sur la période avril - mai 2009. Les chantiers de Meurthe et Moselle (54) étaient sur le point d'être lancés et le chantier du département des Vosges (88) devait être engagé durant l'été. Le chantier de Meuse (55) était en attente pour des problèmes de choix de terrain d'implantation.

Description des chantiers programmés

Chantier	Relais local	Nombre d'heures minimum d'insertion	Durée prévue du chantier
Chantier de Tomblaine (54)	MDE du Grand Nancy	3 150 heures	16 mois
Chantier de Pompey (54)	PLIE du Val de Lorraine	2 815 heures	16 mois
Chantier de Saint-Dié (88)	MDE de la Déodaté	530 heures	Non précisé
Chantier de Thionville	Association ELIPS	440 heures prévues 554 heures	2 mois.
TOTAL prévu TOTAL réalisé au 1^{er} juillet 2009		6 935 heures 554 heures (8%)	
Chantier de Verdun (55)	MDE 55	Non défini	Non défini

b) La phase de déploiement interne

Si l'expérimentation s'avère positive, elle vise à étendre la démarche à l'ensemble des consultations régionales (travaux, fournitures, services) qui seraient susceptibles de s'y prêter. Une évaluation des consultations – tests sera préalablement réalisée.

c) La phase de mutualisation

La phase de mutualisation se déroulera conjointement à la phase de déploiement interne, pour envisager les synergies utiles avec d'autres donneurs d'ordre, ceci dans la perspective de consolider le nombre d'heures d'insertion, au profit des parcours individuels d'insertion. **Un dispositif d'accompagnement des entreprises** est mis en place dont l'objectif est de permettre :

- L'information des entreprises autour des modalités d'exécution de la clause.
- Un appui technique à la mise en œuvre des modalités retenues
- Un appui à la réalisation du bilan quantitatif, qualitatif et financier d'exécution de la clause.

Le chargé de mission aux clauses assure la coordination du dispositif Régional d'accompagnement : *« il coordonne, anime le partenariat conclu avec les structures territoriales relais, via les responsables de la mise en œuvre des clauses au sein de celles-ci. »*

Au niveau des relais locaux, un travail s'est engagé pour tenter d'organiser un mode de fonctionnement : Des accords – cadres vont être signés pour encadrer le fonctionnement entre le donneur d'ordre (la Région) et le facilitateur local, dit « relais local ».

1.3 La passation des marchés : les documents de référence pour l'article 14

Dans le règlement de candidature il est prévu un point concernant "l'insertion par l'activité économique". La Région Lorraine a décidé *"de faire application des dispositifs de l'article 14 du code des marchés publics en incluant une clause obligatoire d'insertion par l'activité économique". L'accent est mis sur deux points, l'un concernant les futurs bénéficiaires, l'autre, les besoins des entreprises lorraines :*

- *"L'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières "*
- *"La mise en relation du monde de l'entreprise avec les publics concernés qui doit pouvoir, au final, constituer un élément de réponse à la pénurie de main d'œuvre à laquelle sont confrontées nombre d'entreprises lorraines.*

Dans le document de référence CCAP (cahier des clauses administratives particulières) au point **1-4 Insertion par l'activité économique**, les conditions de l'évaluation sont ainsi explicitées : *«Il sera procédé, par tous les moyens au contrôle de l'exécution de l'action d'insertion pour laquelle le titulaire s'est engagé. A la demande de la Région Lorraine, le titulaire fournit, dans le délai qui lui sera imparti, tous renseignements utiles, propres à permettre le contrôle de l'exécution de l'action.»*

L'absence ou le refus de transmission de ces renseignements entraîne l'application de pénalités " ou, en cas de manquement grave du titulaire, à son engagement d'insertion, peut mener à la résiliation du marché. Ces pénalités vont de 60 € HT l'heure d'insertion non réalisée à 100 € H.T par jour de retard dans la transmission des renseignements sollicités.

1.4 La convention – cadre passée avec les relais territoriaux

En 2009, La région lorraine a mis en place une convention-cadre pour préciser les modes d'accompagnement des marchés à clause et de soutenir une dynamique autour des marchés à clauses sociales à l'échelon des territoires. Cette convention précise le profil des personnes que la Région souhaite faire entrer dans son dispositif :

Extrait :

- *les demandeurs d'emploi de longue durée*
- *Les jeunes de moins de 26 ans sortis du système scolaire sans qualification*
- *Les personnes prises en charges dans les dispositifs de l'IAE, ainsi que les personnes prises en charge dans des dispositifs particuliers (ex : défense 2^{ème} chance)*
- *Les allocataires du RMI, du RSA ou leurs ayant-droit.*
- *Les bénéficiaires de l'ASS, de l'AI, de l'API, de l'AAH, de l'allocation d'invalidité*
- *Les personnes reconnues personnes handicapées, au sens de l'article L323-3 du code du travail*
- *En outre d'autres personnes rencontrant des difficultés particulières peuvent sur prescription du relais territorial ou avis motivé de Pôle emploi, des MDE, des PLIE, des Missions locales ou de CAP Emploi, être considérées comme relevant des publics les plus éloignés de l'emploi*

Elle encadre également un mode de partenariat fondé sur la mutualisation des compétences et l'étude conjointe préalable, avant le lancement d'un chantier à clauses sociales. Cette étude préalable a pour but de vérifier si les conditions sont réunies pour lancer un marché à clauses sociales et permet à la Région de décider « *de l'opportunité ou non, de retenir le marché comme support à une action d'insertion conforme aux moyens juridiques offerts par le code des marchés publics* ». Le partenariat ne se limite pas au facilitateur local mais peut s'étendre également à d'autres donneurs d'ordre locaux pour une mutualisation des heures d'insertion.

2. Le marché du Lycée de la Briquerie à Thionville et son déroulement

2.1 La passation du marché

Le lycée polyvalent de la Briquerie est situé au centre-ville de Thionville. C'est un lycée général et technologique avec une section d'enseignement professionnel et un centre de formation des apprentis. Ses domaines de formation sont principalement centrés autour de l'électronique, l'électrotechnique et la productique. Le CFA forme à la maintenance des véhicules, à la chaudronnerie et au métier de fleuriste.

Il s'agit d'un marché dont l'offre a été publiée le 31 octobre 2008. Le marché a été attribué, en mars 2008, à une entreprise locale pour un lot unique. La passation du marché s'est effectuée en marché négocié. Trois entreprises ont été sollicitées et deux ont déposé une offre. Ce marché a constitué le premier marché en phase expérimentale, les autres marchés ayant pris un certain retard, essentiellement pour des raisons techniques, sans rapport direct avec l'application d'une clause sociale.

Le contenu du marché était le suivant : « *Création d'un parking et aménagement d'aires sportives (une piste d'athlétisme) avec des revêtements en béton bitumeux* ». Les travaux à exécuter comprenaient des démolitions de chaussées, bordures et pièces de voiries existantes, des travaux de terrassement et décapages, scarification, déblais, remblais et traitement de surfaces.

Le délai de réalisation du marché était court, le chantier a été effectivement réalisé, sur une période de 2 mois. Le nombre d'heures d'insertion minimum à réaliser était de 414 heures. Le

chantier s'est finalement déroulé du 31 mars au 29 mai, soit 8 semaines de chantier ; 554 heures d'insertion ont été réalisées.

L'entreprise Muller TP, attributaire du chantier, a sous-traité une partie de la réalisation pour la pose d'une résine sur la piste d'athlétisme, laquelle nécessite une compétence spécifique. Néanmoins, le chantier peut être considéré comme un chantier classique de VRD (voieries, réseaux divers).

Le chantier était de petite taille, avec une moyenne de 5 à 6 salariés sur le site, dont un maçon et des ouvriers non qualifiés, des travailleurs intérimaires (dont les 2 personnes en insertion), et des conducteurs d'engins. Il comportait deux parties distinctes : le parking et la piste d'athlétisme. Les bénéficiaires de la clause ont été orientés, chacun, sur l'une des zones de déroulement du chantier.

2.2 Le facilitateur - "relais territorial" et tête de réseau autour des clauses sociales sur le bassin de vie

ELIPS (Entreprise lorraine pour l'insertion et les prestations spécialisées) est une structure sous statut associatif qui a été créée en 1997 et dont le siège se situe à Uckange en Moselle. L'association est une plateforme de coopération entre opérateurs locaux de l'insertion (SIAE), techniciens de l'emploi local (ANPE, Missions locales..) et élus locaux, autour de l'insertion par l'activité économique, à l'échelle du bassin d'emploi de Thionville et de Hayange (Val de Fensch).

ELIPS s'est mobilisée au départ autour de la création d'une structure d'insertion par l'activité économique qui est aujourd'hui une EI située à Florange (57) comptant 65 salariés (EI Valo, unique entreprise d'insertion du bassin sidérurgique en 2009). L'association ELIPS est aujourd'hui un espace de rencontre, de débats et de réflexion et un support pour la mise en œuvre d'actions d'accompagnement. Elle initie également des études autour de l'insertion par l'activité économique et développe des supports de communication autour des SIAE et autour des clauses sociales dans les marchés publics.

ELIPS ("structure à géométrie variable" selon son président, intervient sur un territoire (le bassin sidérurgique) exempt de Maisons de l'emploi et de PLIE. Sur ce territoire (Bassin de Thionville et Val de Fensch) aucun facilitateur n'a encore été embauché pour la mise en œuvre des clauses sociales.

Durant 4 ans, de 2003 à 2005, ELIPS a organisé sur le Val de Fensch des "petits déjeuners de l'économie sociale" : les clauses sociales ont fait partie des thématiques abordées. Cette action était financée par la Communauté d'agglomération du Val de Fensch et la DDTEFP et aurait mené au développement de quelques marchés à clauses sociales mais "sans créer de véritable déclic", selon Monsieur H, président d'ELIPS.

Durant cette même période et sur cette même communauté d'agglomération, des réunions autour des clauses sociales, réunissant des techniciens et des SIAE, ont été organisées par les communes intéressées. ELIPS a participé activement à ces différentes réunions. Ceci a mené au lancement d'un certain nombre de chantiers passés principalement en article 30 : chantiers d'espace vert, mais aussi chantiers de réhabilitation de logement, chantiers de prestation de service, réparation de meubles...

En revanche, le recours à l'article 14 n'a pas évolué et reste encore sous-utilisé. Les obstacles semblent principalement liés aux réticences des collectivités à contraindre les entreprises ou, du moins, à la crainte de voir certaines entreprises en incapacité de faire face à ces contraintes. Les inquiétudes au niveau du cadrage juridique semblent également avoir constitué l'un des obstacles majeurs.

Aujourd'hui, sur les deux grandes communautés d'agglomération "Val de Fensch" (Hayange) et Porte de France (Thionville), on ne peut pas dire que les clauses soient encore très développées. Sur Thionville, l'article 14 se met en place dans le cadre ANRU, mais sans guichet unique et sans facilitateur.

Dans ce contexte peu porteur, ELIPS a eu l'idée de créer une plateforme de compétences autour de la mise en œuvre des clauses sociales et ce projet a rencontré la volonté de la Région Lorraine qui cherchait un relais local pour le lancement d'un marché à clauses sociales expérimental sur Thionville. La plateforme de compétence réunit aujourd'hui 15 partenaires de l'insertion par l'économique, soucieux de mettre leurs compétences en commun, pour répondre au mieux aux attentes des entreprises et aux spécificités des marchés à clauses sociales. Ces 15 partenaires SIAE sont les suivants : 2 régies de quartier, 10 ateliers et chantiers d'insertion, 3 associations intermédiaires et une entreprise de travail temporaire d'insertion.

Une étude autour de ce projet est en cours et sera présentée en octobre 2009. Cette étude, doit vérifier la faisabilité d'une expérimentation, d'une durée de 3 ans, à l'échelon de l'arrondissement de Thionville et du canton de Moyeuve (57). Les conclusions provisoires de cette étude confirment la validité du projet.

L'expérimentation mènera, à court terme, à l'embauche d'un chargé de mission aux clauses sociales, à l'échelon de tout l'arrondissement. Actuellement, ELIPS recherche des fonds dans cet objectif et tente de mobiliser les collectivités locales (communautés de communes, communautés d'agglomération de l'arrondissement de Thionville), ainsi que le département de la Moselle. Par ailleurs, ELIPS vient de signer une convention- cadre avec la Région Lorraine pour poursuivre la collaboration autour de chantiers régionaux.

La vocation d'ELIPS est donc d'initier des formes nouvelles d'intervention, adaptées au contexte local, dans un souci affirmé de promotion et de repositionnement des structures d'insertion par l'économique. Selon le président d'ELIPS, les clauses sociales peuvent constituer un formidable levier pour l'adaptation et le développement des structures d'insertion et pour favoriser la rencontre avec les collectivités locales, les donneurs d'ordre publics et les entreprises classiques.

2.3 La mise en œuvre de l'insertion dans le marché de la Briquerie

ELIPS a rencontré l'entreprise attributaire le 24 mars 2009 avec une proposition de partenariat. L'entreprise MULLER TP a choisi l'Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) "Aide Intérim", comme structure d'intervention. Aide Intérim de Mondelange, structure participant à la plateforme ELIPS, s'est donc mobilisée pour travailler avec l'entreprise dans une perspective de démarrage de chantier le 30 mars 2009.

Les SIAE ont été mobilisées, via la plateforme ELIPS, pour proposer des candidats afin de répondre aux besoins de l'entreprise qui avait sollicité deux profils :

- un manœuvre en travaux publics
- une personne expérimentée en pose VRD.

Sept candidatures ont été proposées via le réseau ELIPS ; Aide- Intérim a choisi 3 candidats (dont 2 provenant de ses propres fichiers) lesquels ont été présentés à Muller TP. Deux candidats ont été retenus :

- Un jeune de 19 ans qui souhaitait se reconvertir après une formation de CAP pâtissier. Ce jeune avait été proposé par AIDE Intérim (envoyé par l'AI Tremplin et en suivi Mission locale).
- Un jeune soudeur de 25 ans, de niveau CAP soudeur, qui avait été proposé par Aide-Intérim. Cette personne, bénéficiaire du RMI, s'était inscrite spontanément à Aide – Intérim.

En cours de chantier, il y a eu un problème qualifié "problème de comportement " avec le jeune soudeur pendant le travail. Cette personne conteste aujourd'hui ce qui lui a été reproché mais elle a néanmoins reconnu sa faute et accepté de démissionner. Ce problème aurait eu lieu lors de l'arrivée d'un nouveau chef de chantier qui aurait mal perçu ce bénéficiaire.

L'entreprise a ensuite accepté d'engager le 3^{ème} candidat qui n'avait initialement pas été retenu, un homme de nationalité Georgienne, expérimenté, mais non qualifié de 44 ans, qui réside en foyer à Talange et parle difficilement le français. Au final, le 3^{ème} candidat a "fait l'affaire" et a même travaillé au-delà du contrat initialement prévu. : soit 22 jours supplémentaires et environ 176 heures en sus.

Détail de la participation des 3 bénéficiaires et sortie de chantier.

1^{er} bénéficiaire	210 heures 30 mars-7 mai arrêt à la date initialement prévue	- N'a pas validé son projet de travail dans le bâtiment. - A eu des problèmes d'intégration dans l'équipe
2^{ème} bénéficiaire	79.50 heures 30 mars-17 avril arrêt en cours de mission	- A dû quitter le chantier mais a repris une mission Aide-Intérim et va être embauché en CDD
3^{ème} bénéficiaire	263 heures 14 avril – 29 mai	- A repris dans le cadre de l'AI « AIDE » un contrat en espaces verts.

Au total, le nombre d'heures d'insertion réalisé a été de 553 heures 50, soit 139 heures et demie au –delà de l'exigence initiale (+ 34 %).

2.4 La structure AIDE Intérim et le mode d'accompagnement mis en place sur le chantier

Initialement la structure créée en 1987 se nomme **A.I.D.E.** C'est une association intermédiaire (AI). En 1999, l'association se dote d'une deuxième structure, une **ETTI**, pour pallier le problème de la loi sur la limite des 240 heures d'intervention possibles par participant et par client. Il y a donc à présent deux associations qui collaborent étroitement avec un directeur unique et des locaux communs.

L'AI se concentre sur le territoire du Bassin de vie (Vallée de la Fensch), tandis qu'Aide Intérim, deuxième ETTI de Moselle, travaille sur l'ensemble du département et également sur le Nord de la Meurthe et Moselle.

L'ETTI a pour particularité d'être inscrite dans une démarche de certification MASE (*Manuel d'amélioration sécurité des entreprises*) depuis la fin 2007, avec une méthode d'intervention dynamique (*sécurité, poste, nuisance*), qui déploie différents outils, notamment au niveau de la sécurité. Aide Intérim vient de voir renouveler sa certification pour 3 ans. Cette démarche a été appliquée dans le cadre du chantier de la Briquerie.

M.DF, directeur d'Aide Intérim : *«On travaille avec les personnes là-dessus. On organise une "causerie sécurité" avec les personnes et la charte d'engagement sécurité est signée. (..). Les entreprises avec lesquelles nous travaillons signent une charte d'engagement d'entreprise, incluant le contrôle audit du chantier. En 2008, on a eu zéro accident du travail"»*

L'ETI a mis en place une fiche de suivi pour évaluer le travail du bénéficiaire et obtenir le point de vue de l'entreprise sur l'ETI dans sa mission d'accompagnement du bénéficiaire. Dans le cadre du chantier du Lycée de la Briquerie, trois visites sur site (audit sécurité) ont été réalisées.

Le Directeur de l'ETI reconnaît qu'il en fait davantage dans le cadre des clauses sociales au niveau du suivi « sécurité » et au niveau du bilan avec l'entreprise. Son souhait aurait été de disposer de plus de temps pour la sélection des candidatures en amont du chantier en coopération avec les structures de la plateforme ELIPS. *"Je considère qu'on doit travailler autrement, mettre au boulot les demandeurs d'emploi. On doit travailler en amont sur la gestion des parcours. Parfois on a du mal à trouver les profils"*

Pour le directeur d'AIDE Intérim, dans un contexte local particulièrement touché par la crise, les clauses sociales constituent une ouverture intéressante au plan économique et une occasion de rencontrer des entreprises, qu'elles pourraient difficilement rencontrer dans des cadres habituels. *"Nous avons une phase de ralentissement depuis octobre 2008. Nous avons beaucoup travaillé avec des sous-traitants d'Arcelor. Maintenant c'est fini. On est le 1^{er} régulateur dans les conjonctures difficiles. Une des sorties possibles c'est bien les clauses."*

L'ETI a déjà travaillé sur deux autres chantiers en cadre ANRU, et souhaite aller encore plus loin vers d'autres marchés à clauses sociales. Pour cela, elle a adapté son support commercial pour vendre sa capacité à répondre aux besoins des entreprises qui ont passé des marchés à clauses.

Le directeur d'Aide Intérim, également président des Associations d'insertion de Moselle, souligne la nécessité de pouvoir se former au code des marchés publics afin de pouvoir davantage sensibiliser les acteurs locaux et les SIAE aux conditions de mise en œuvre des clauses sociales.

3. L'approche problématique du chantier– L'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite

3.1 L'approche des problèmes et des freins (cf. synthèse points forts – points faibles – Annexe 6 p. XXXVIII)

Le chantier du Lycée de la Briquerie constitue le 1^{er} chantier de la phase d'expérimentation. Il montre une collectivité régionale en train d'engager un processus et de susciter une dynamique autour des clauses sociales, dans les marchés publics régionaux. L' "avant" du chantier de la Briquerie est aussi la période préalable à la démarche globale autour des clauses. Cette phase liminaire se caractérise par des questionnements, des points de blocage ou des freins et une montée en puissance du soutien politique.

Monsieur L, conseiller régional, délégué à la démocratie participative et à la vie citoyenne, membre de la commission d'appel d'offre, élu en 2004 souligne : *"Il y a beaucoup de barrières à lever (...) Les fonctionnaires travaillent dans un cadre et tant qu'il n'y a pas de position politique différente et affirmée comme telle, ils n'ont pas vocation à changer"*.

Le facilitateur, chargé de mission aux clauses d'insertion depuis août 2008, met l'accent sur le cadre apporté par le code des marchés publics : *"Le code des marchés publics donne l'opportunité d'agir : trouver des leviers pour faciliter l'insertion"*. Il rappelle également : *«Toute commande publique est potentiellement concernée à terme. Elle renvoie au Code des marchés publics : la collectivité définit son besoin (article 5 du CMP), elle définit le développement durable.*

Les questions liées à la phase « amont » remontent à 2002, mais la phase initiale de travail sur les clauses a véritablement démarré en 2005, après les dernières élections des conseillers régionaux. Un travail de longue haleine s'est engagé où l'on voit apparaître différentes tensions : étiquettes politiques autour des clauses sociales et environnementales, freins au sein du service juridique etc.

M. L, Conseiller régional précise : *"Petit à petit avec M. W, président de la Commission d'appel d'offre, j'ai réussi à parler au service juridique. On a pu, petit à petit, détailler la procédure. Ceci, avant l'arrivée du chargé de mission aux clauses d'insertion. Le poste de chargé de mission était l'un des éléments de la construction de la démarche autour des clauses sociales."*

Au fur et mesure de la procédure il y a eu des questions soulignées par Monsieur L : *"C'est la question de la sûreté juridique. On a besoin de certitudes. Monsieur L consultant (assistance en maîtrise d'ouvrage) a été important à ce moment-là"*

En ce qui concerne le contexte local, plusieurs freins au développement des clauses ont été soulignés. M F, chargé de mission : *"Il y a d'abord un constat général d'une difficulté de rencontre entre deux mondes : Le monde de l'entreprise et le monde de l'insertion"*

Cette difficulté, l'association **ELIPS**, "structure relais" du conseil Régional pour le marché de Thionville, l'a intégrée dans son projet associatif qui s'est structuré en partie autour de réponses à apporter aux clauses sociales en tant qu'outil pour l'insertion : *"L'idée était de sensibiliser les élus au lien économique et social"*

Et au niveau des clauses sociales : *"Il y avait les collectivités d'un côté, les entreprises de l'autre. (..) Constat que les clauses d'insertion jusque là étaient mal calées juridiquement... En plus, les collectivités pensaient que les entreprises « rechigneraient » car elles ne sauraient pas répondre", donc on s'est dit, on va dire que les partenaires existent : c'est la plateforme de compétences".*

Au niveau du contexte local, des constats ont été faits en terme de manques au niveau des opérateurs locaux : Manque d'opérateurs SIAE, manque d'un PLIE pour gérer les parcours et manque de Maison de l'emploi. La question de la communication sur les clauses est apparue également en termes de déficit et de faiblesse. Déficit face auquel la plateforme ELIPS, et certains opérateurs, comme Aide Intérim, tentent d'agir par l'élaboration de supports d'information : Plaquette des structures SIAE susceptibles d'intervenir dans les clauses sociales ; Plaquette commerciale évoquant les clauses comme support possible à la contractualisation.

3.2 Les niveaux de réussites et questionnement sur les facteurs de réussite

a) Les niveaux de réussite du chantier du lycée de la Briquerie

Ce tableau est le résultat de l'analyse opérée par les différents acteurs du chantier

<input type="checkbox"/> <u>Dynamique locale autour des marchés à clause</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation de partenaires autour du chantier du lycée de la Briquerie avec le relais ELIPS, avec une perspective de création d'un poste de facilitateur à l'échelon de l'arrondissement. - Mais le département et le bassin d'habitat ont encore peu développé de marchés à clauses sociales.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite technique du chantier</u>	<p>OUI</p>
<input type="checkbox"/> <u>Equilibre ou non du rapport coût-avantage</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Pour l'entreprise, l'équilibre semble atteint. L'accompagnement des bénéficiaires par l'ETI est repéré comme un point positif. - Au niveau de la Région, les coûts ne sont pas analysés (par choix). L'avantage en terme d'atout pour soutenir l'emploi, pour mettre en relation offre et demande d'emploi est évoqué.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite de la démarche d'insertion</u> <ul style="list-style-type: none"> - expérience = un plus pour le bénéficiaire - expérience aboutit à une embauche - expérience mène à une avancée concrète dans le parcours d'insertion (formation, orientation réorientation...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Le chantier a été court et constitue la 1^{ère} expérience de la démarche expérimentale. - Problème avec un bénéficiaire qui interroge sur la sensibilisation à la clause au sein l'entreprise. - La configuration d'un nouveau mode de coopération locale propice à ouvrir le champ des possibles pour les bénéficiaires, apparaît comme un point positif de la démarche d'insertion.

La Région Lorraine et les opérateurs du chantier du lycée de la Briquerie ne disposent pas encore du recul et de l'expérience suffisante, après cette unique expérience. Aide Intérim qui travaille également en clause ANRU à Thionville note cependant l'intérêt, déjà perceptible, d'une démarche structurée telle que proposée par la Région Lorraine.

b) Le contexte d'émergence de la clause : une volonté d'adaptation aux contextes locaux

Nous l'avons vu, le lancement de marchés à clauses est confronté à différentes contraintes et la mise en route d'une démarche au niveau de la Région a pris plusieurs années. Aujourd'hui, l'expérimentation engagée par la Région démontre une volonté politique mais s'opère prudemment dans un souci de prise en compte des modalités possibles et des opérateurs en présence sur chacun des territoires. Il s'agit donc d'une phase d'observation et de test, avant la généralisation des marchés à clause.

M.F, chargé de mission : *"On repère les marchés potentiels. Le domaine du patrimoine est l'angle d'attaque de l'expérimentation : le BTP est un secteur de marchés en tension. On entre dans une phase de systématisation du recours aux clauses. On commence à étudier l'ensemble des projets de marché de la Région...y compris les marchés de service.*

Par ailleurs, pour la région lorraine, on pourrait parler de contextes multiples et de partenariats multiples. La Région a choisi de travailler en lien direct avec un relais local pour chaque marché à clauses. Différentes questions se posaient à elle :

- Comment trouver ce relais local ?
- Comment travailler dans la durée avec un relais- local (réflexion et travail en cours sur une convention – cadre ?)
- Comment s'assurer de la présence de SIAE pouvant répondre sur le territoire concerné ?

On voit ensuite que le contexte départemental ou infra -départemental va être plus aisément porteur ou non. A Thionville, le contexte n'était pas porteur au départ : difficulté à trouver un relais local ; pas de structure de type PLIE ou MDE ; pas de dynamique autour des clauses à l'échelon du département. Néanmoins, l'expérimentation a pu être menée dans de bonnes conditions, grâce à un travail de mobilisation et de concertation en amont du chantier avec la structure ELIPS fortement impliquée dans l'insertion par l'activité économique. Plus globalement le contexte socio-économique local, en Moselle, particulièrement déprimé, a certainement facilité la mobilisation.

M.L conseiller régional : " *Autre facteur : la crise. Il y a une conscientisation dès qu'on parle d'un outil qui peut faciliter. Les collectivités, les entreprises ont besoin de montrer qu'elles sont à l'écoute. Est-ce que l'argent que l'on donne aux entreprises c'est pour le développement de l'emploi ?*"

c) Les conditions de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la clause : un souci de créer les conditions optimum pour réussir l'application des clauses sociales

Les conditions de préparation ont été importantes en matière de méthodologie de l'accompagnement. M.F, chargé de mission aux clauses : "*Après l'attribution du marché, le donneur d'ordre demande à rencontrer l'entreprise avec le relais local. Les obligations sont rappelées par le chargé de mission. Le relais propose une possibilité d'insertion. Ensuite on imagine environ une rencontre par mois (Relais territorial / Région) pour un retour d'info et pour évoquer les difficultés éventuelles. Le relais n'a pas à rappeler à l'ordre l'entreprise.*

La région se donne bien obligation à vérifier l'application de la clause. Une vérification est prévue, même si les personnes sont recrutées en direct. On va évaluer de bout en bout. La limite, c'est le recrutement direct."

Au niveau de la préparation, la plateforme de compétences ELIPS a joué également son rôle d'agitateur d'idées et de rassembleur constructif, certainement rassurant pour l'entreprise qui avait en face d'elle une forte capacité à répondre à ses attentes et sous de multiples formes.

Après la réalisation du chantier, le chargé de mission aux clauses a rencontré l'entreprise pour faire le bilan. Aide intérim a fait passer une fiche à l'entreprise concernant l'intérimaire et l'ETTI L'entreprise était prête, selon les résultats de ce bilan, à reprendre une personne sur les 3 embauchées. Concernant l'évaluation de l'ETTI, l'entreprise a exprimé sa satisfaction autour des points suivants : -documents administratifs - pointage des heures - relation avec l'agence avec une remarque cependant concernant le pointage des heures. Ce souci partagé sur le bassin de Thionville entre le donneur d'ordre et le facilitateur, plateforme réunissant les SIAE locales autour de la qualité de mise en œuvre des clauses paraît un excellent facteur de réussite pour l'avenir.

Néanmoins, à l'échelle d'un seul chantier de courte durée, il est encore trop tôt pour prévoir l'évolution à venir, lorsque les marchés à clauses vont se développer. Le président d'ELIPS souligne l'impact de cette démarche autour des clauses sociales pour les SIAE de la plateforme de compétences. Les clauses sociales pourraient amener des remises en questions et des repositionnements favorables au décloisonnement des SIAE, mais pas forcément facile à vivre. Il

faudra aussi, lorsque les chantiers à clauses commenceront véritablement à se développer, éviter de se reposer sur ses acquis.

La question centrale que semblent se poser le donneur d'ordre et la structure - relais pourrait être résumée ainsi : « Comment faire des clauses sociales un véritable levier pour l'emploi, en répondant véritablement aux besoins des personnes en difficulté d'emploi et en créant les conditions d'une nouvelle opportunité de rencontre employeurs – chômeurs en difficulté, entreprises classiques et structure d'insertion par l'activité économique ? ».

d) Les caractéristiques du chantier

Le chantier du lycée de la Briquerie était un petit chantier de travaux publics. Pour l'entreprise Muller TP et pour le chef de chantier, il a constitué un chantier particulièrement bien adapté pour le suivi des personnes et leur sécurité : petites équipes, peu d'engins de travaux publics, petites surfaces d'intervention. On peut cependant remarquer que malgré la petite taille du chantier, les cadres, chefs de chantier ont "tourné" sur ce site ce qui n'a pas toujours été le plus favorable pour le suivi des bénéficiaires et pour la transmission de l'information.

Le Chantier de réhabilitation des immeubles
« Tilleul et Cèdre »

OPAC de Nancy – MDE du Grand Nancy

Clause d'insertion Article 14

Préambule

Le chantier "Tilleul – Cèdre" à Nancy, a constitué une première pour l'agglomération du Grand Nancy : Lancé fin 2006, le chantier de réhabilitation de deux très grands immeubles d'habitat social sur le Haut-du-Lièvre (Site du Plateau de Haye) est financé par l'agence de rénovation urbaine (ANRU) et de ce fait est soumis aux contraintes de la charte spécifique ANRU qui rend obligatoire la clause d'insertion par l'application de l'article 14 sur les chantiers financés dans ce cadre.

Chantier de longue durée et de grande ampleur, la réhabilitation vient de s'achever en septembre 2009 ; il a tenu les délais ce qui constituait un défi, même hors du cadre de la clause d'insertion

A travers ce chantier, c'est tout le lancement de l'organisation du guichet unique à la Maison de l'emploi du Grand Nancy, qui s'est opéré, non sans inquiétudes au moment du lancement du marché, ainsi qu'au cours des premiers mois du chantier. La contrainte de l'article 14 pesant à la fois sur le donneur d'ordre et sur les 12 entreprises du chantier.

La fonction de facilitateur à la Maison de l'emploi s'est façonnée en partie autour de ce chantier qui a représenté un certain défi technique : Conjuguer les contraintes de la clause d'insertion et réussir le chantier dans les conditions et les délais prévus.

Trois ans plus tard, alors que le chantier vient de s'achever dans de bonnes conditions et que la clause a été appliquée bien au-delà du minimum requis, la fonction de facilitateur a évolué, s'est restructurée et le cadre d'application sur le Grand Nancy s'est étendu à des marchés hors cadre ANRU.

La contrainte s'est muée en objectif et les chantiers à clause se sont démultipliés...

1. Les éléments de contexte

1.1 Les Territoires et le contexte d'intervention ANRU

Le Projet de rénovation urbaine du Grand Nancy est "multi-sites" et fait l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) depuis janvier 2007.

Le Grand Nancy mène l'un des plus importants PRU de France, de part son étendue, sa diversité territoriale et les moyens qui lui sont consacrés : 13 786 logements sociaux concernés pour 39 175 habitants sur 700 hectares. Le montant total des investissements, pour la période 2005 – 2011, s'élève à 457 millions d'euros.

La participation de l'ANRU s'élèvera au final à 134 millions d'euros (soit 29.4 % des investissements), celle des bailleurs sociaux à 233 millions d'euros (51 %), celle des collectivités locales, communes, Communauté urbaine, Conseil Général, Région à 82.4 millions d'euros (18 %).

Le Plateau de Haye compte 12 206 habitants et 4 720 logements aidés. Il surplombe la Ville et constitue l'un des quartiers emblématiques de l'habitat social sur l'agglomération de Nancy. Le quartier du Haut-du-Lièvre qui constitue un sous-ensemble du plateau de Haye a été construit dans les années 50. Ses immeubles et, en particulier, l'immeuble du Cèdre bleu et du Tilleul argenté sont parmi les plus longs de France.

Ce site fait partie des sept grands quartiers d'habitat social concernés par le Plan de rénovation urbaine du Grand Nancy. Il se situe sur le territoire de 3 communes du Grand Nancy : Nancy, Maxéville et Laxou. Les bailleurs sociaux sont l'OPAC de Nancy et Meurthe et Moselle Habitat.

Le Plateau de Haye constitue le projet de rénovation urbaine le plus lourd de l'ensemble du PRU, avec un montant de 220 millions d'euros, soit 48 % du coût total du PRU du Grand Nancy. Le Plateau est un quartier en ZRU (Zone de redynamisation urbaine) situé sur une partie du territoire de la Zone Franche urbaine de Nancy-Vandoeuvre. La ZFU Nancy- Vandoeuvre a été créée le 1^{er} janvier 2004. Depuis, 190 entreprises se sont installées et 1200 emplois ont été créés ou attirés. Le Plateau connaît aujourd'hui une restructuration et un développement important : les quartiers qui le composent vont connaître de grandes transformations et particulièrement le quartier du Haut-du-Lièvre sur la commune de Nancy.

Sur ce quartier, en plus des réhabilitations de logements, des immeubles d'habitation ont été construits, d'autres sont en cours de construction. Certains immeubles et certaines parties d'immeubles ont été ou seront démolies. Des aménagements urbains en pied d'immeuble mais aussi une restructuration urbaine globale et des aménagements de commerce vont redessiner les contours du grand quartier. La mairie - annexe de la Ville de Nancy vient également d'être réhabilitée. Par ailleurs, d'importants équipements voient le jour : un nouveau centre pénitentiaire, des aménagements sportifs, une nouvelle agence postale, un parc paysager (la pépinière des carrières) etc.

Une bonne partie des chantiers, en cours sur le Plateau de Haye, applique la clause d'insertion dans le cadre ANRU. Le chantier du nouveau centre pénitentiaire, récemment achevé, fait partie des chantiers "phares" des clauses sociales du Grand Nancy mais il n'entre pas dans le périmètre de l'ANRU et n'est donc pas soumis à l'obligation de la clause.

La Société attributaire de ce marché qui s'était engagée à réaliser 33 000 heures d'insertion a finalement dépassé largement son objectif en réalisant 57 822 heures qui ont concerné 115 personnes. Certains des bénéficiaires de la clause d'insertion, sur ce marché de l'Etat, ont participé également au marché Tilleul et Cèdre. Ceci, grâce à la possibilité pour les entreprises, en cas de retard sur un chantier, d'affecter les personnes concernées par les clauses sur un autre chantier. Dans la mesure où, le chantier du centre pénitentiaire a pris du retard dans son

lancement, certains bénéficiaires de la clause sont ainsi venus travailler sur le chantier du Tilleul-Cèdre pour l'OPAC de Nancy.

1.2 Le projet de réhabilitation des immeubles Tilleul et Cèdre

Le chantier de réhabilitation du quartier du Haut-du-Lièvre a débuté à la rentrée 2006 pour l'immeuble du Tilleul argenté et en janvier 2007 pour l'immeuble Cèdre Bleu. Il doit s'achever à l'automne 2009. C'est le premier chantier qui a mis en place la clause d'insertion ANRU sur le Grand Nancy, avec l'application de l'article 14 du code des marchés publics. Il s'agit d'un vaste chantier de réhabilitation des façades et des logements des deux très grands immeubles, le Cèdre Bleu et le Tilleul argenté, pour un coût total de plus de 15 millions d'euros : remplacement des menuiseries – réfection des façades – réfection des hall d'entrée et des cages d'escalier et des séchoirs.

Dans les logements : les travaux consistent à remplacer les menuiseries, certains équipements de plomberie et sanitaires, à améliorer les installations électriques, et à rénover les sols et les peintures. La réhabilitation concerne 1261 logements sociaux pour environ 5 000 habitants. L'immeuble Cèdre Bleu sera seulement partiellement rénové, car neuf entrées de l'immeuble Cèdre bleu seront démolies, juste après ce chantier de réhabilitation des façades et des logements.

1.3 La charte d'insertion de l'ANRU et le plan local d'application de la charte

Le cadre de la charte nationale

La charte nationale d'insertion élaborée par l'ANRU, stipule qu'un projet faisant appel au concours financier de l'ANRU, doit se conformer à la charte d'insertion. Le porteur de projet et les maîtres d'ouvrage sont tenus d'en respecter les dispositions. Le porteur de projet est tenu d'établir un plan local d'application de la charte qui doit prévoir :

- Un diagnostic de l'emploi sur les quartiers concernés.
- Un engagement sur un objectif d'insertion au minimum égal à 5 % du nombre d'heures travaillées (sur les travaux d'investissement financés par l'ANRU) réservées aux habitants des ZUS.
- Un objectif d'insertion au minimum égal à 10% des embauches directes effectuées dans le cadre de la GUP (gestion urbaine de proximité) et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aide de l'ANRU (réservées aux habitants des ZUS)

A ceci s'ajoutent, une structure opérationnelle rassemblant les maîtres d'ouvrages et les acteurs publics de l'emploi et un dispositif de pilotage et de suivi des objectifs d'insertion, sous l'égide du porteur de projet et du Préfet, rassemblant les Maîtres d'ouvrage, les structures d'insertion impliquées, le service public de l'emploi et les représentants de la profession du bâtiment / travaux publics ayant pour mission d'assurer le suivi du respect des engagements des Maîtres d'ouvrage. L'information des habitants des ZUS doit également être réalisée dans le cadre de la communication sur le projet.

1.4 Le plan local d'application de la charte d'insertion et les modalités d'organisation autour de la clause d'insertion sur le Grand Nancy

Le plan d'action "clause d'insertion dans les marchés publics" affirme la volonté de la Communauté urbaine du Grand Nancy, de mettre en place des clauses d'insertion dans certains de ses appels d'offre, notamment par le recours à l'art 14 du Code des marchés publics. Ce choix s'appuie sur un triple constat :

- une main d'œuvre disponible mais insuffisamment mobilisée et peu qualifiée
- des secteurs économiques confrontés au problème du recrutement dans un contexte de grands projets.
- la relance significative de la commande publique sur l'agglomération qui représente une opportunité pour les entreprises.

Les modalités de mise en œuvre sont précisées au niveau des publics ciblés et des possibilités offertes dans les modalités de recrutement direct ou de co-traitance, sous-traitance. Le recours à une entreprise temporaire d'insertion est présenté comme un moyen de mutualiser les heures d'insertion (les mêmes bénéficiaires peuvent intervenir sur plusieurs entreprises par exemple). Au niveau du pourcentage d'heures d'insertion : le Cahier des clauses administratives particulières du marché précise "un plancher minimal à respecter".

Une charte d'engagement pour l'emploi a été signée le 30 juin 2006. Les signataires s'engagent autour d'un certain nombre d'objectifs dont :

" (..)

- *Le fait d'inscrire des clauses d'insertion dans les marchés publics, ainsi que d'accompagner leur mise en œuvre par la Maison de l'emploi*
- *Identifier les métiers et secteurs d'activité permettant l'insertion professionnelle ;*
- *Communiquer sur les opportunités d'emploi ou de formation qualifiante liées aux marchés publics locaux ;*
- *Renforcer les dispositifs d'accompagnement des personnes (...)*
- *Anticiper et recenser les besoins des entreprises pour l'exécution des marchés publics, en liaison avec les Maîtres d'ouvrage et la Maison de l'emploi.*
- *Dans le cadre des projets conventionnés ANRU, réserver un minimum de temps de travail au demandeurs d'emploi en difficulté issus des quartiers sensibles."*

Les signataires sont les 20 communes de la Communauté urbaine du Grand Nancy plus un SIVU, trois bailleurs sociaux, la Maison de l'emploi du Grand Nancy ; la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre des métiers et de l'artisanat, la Fédération du BTP, le Syndicat des installateurs électriques, la CGPME et le MEDEF.

Une Charte de la diversité a également été signée en 2006. Elle sensibilise les dirigeants d'entreprise autour des enjeux de la non-discrimination et de la diversité, dans toutes les étapes de la gestion des ressources humaines. Cette Charte n'est pas vue comme directement liée à la clause d'insertion. Elle a ses objectifs propres et sa dynamique propre. Néanmoins, l'ancien chargé de mission aux clauses de la Maison de l'emploi, a souligné le côté "formateur" de la charte de la diversité, pour remettre en question certains discours et ne pas enfermer les publics dans des termes comme celui de "personne en insertion".

1.5 La Maison de l'emploi du Grand Nancy, facilitateur de la clause d'insertion

La Maison de l'emploi est présentée comme l'acteur central du dispositif. Elle aide le maître d'ouvrage à vérifier la faisabilité de 4 variables déterminantes : *durée, montant, technicité des travaux, public en insertion mobilisable*. Elle intervient au cours de **5 phases** :

- avant la passation du marché
- pendant la publicité du marché
- à l'attribution du marché
- pour le suivi de la clause pendant le marché
- en fin de marché pour le compte – rendu.

La Maison de l'emploi et son **service des entreprises** a été mobilisé en amont de la charte ANRU. Ce service comprend 4 secteurs d'intervention :

- ⇒ Plan de requalification des offres (artisans)
- ⇒ Plan diversité (charte)
- ⇒ Plan Alternance (AFPA)
- ⇒ PLAN Zones ZFU et clauses d'insertion.

Plusieurs chargés de mission "clauses d'insertion" se sont succédés depuis 2006. Il y a eu un premier chargé de mission qui a initié la démarche. Cette personne, chef d'entreprise en fin de carrière, a lancé le processus. Est venu ensuite un « binôme » : un chargé de mission en fin de carrière (ex ANPE) chargé de la partie relationnelle avec les entreprises et une personne chargée de la méthodologie de gestion des publics. Le chargé de mission en relation avec les entreprises a

dû quitter son emploi en début 2009, dans un contexte délicat de recomposition interne lié à l'arrivée de Pôle emploi et à la limitation des postes d'accompagnement. Ce chargé de mission a joué un rôle important dans l'accompagnement du chantier Tilleul-Cèdre, qui s'était engagé avant son arrivée sur le poste.

Depuis le début 2009, une nouvelle chargée de mission, issue de l'entreprise après une première mission à l'ANPE, a été recrutée. Cette personne a repris les tâches menées par les deux anciens chargés de mission, mais ce n'était pas suffisant en temps de travail, d'où l'embauche récente (mai 2009) d'une personne chargée du recrutement et de la requalification des offres, qui est issue du PLIE. Cette personne est un opérateur APC (Association Perspectives et compétences) et le PLIE la met à disposition pour une mi-temps.

Au démarrage en 2006, l'expérience des clauses sociales était encore rare à l'échelon local. Le principe était encore peu connu des entreprises. La directrice de la MDE du Grand Nancy, précise que si les chargés de mission sont tous issus du monde de l'entreprise ce n'est pas un hasard. Au niveau des préoccupations principales de la MDE du Grand Nancy autour des clauses d'insertion, il y a les entreprises et les publics en insertion.

Madame K précise son point de vue de départ qui reste le même aujourd'hui : *"Je voulais qu'on aille vers de la qualité, ne pas griller les entreprises, ni les publics. Sélectionner des publics qui peuvent tenir au moins 20 ou 50 heures. On a plein d'autres outils pour ceux qui ne sont pas prêts."* La difficulté, soulignée par Madame K, est le recrutement des publics originaires de ZUS, qui devraient logiquement constituer 100% des bénéficiaires en cadre ANRU.

Heureusement, l'agence nationale de rénovation urbaine a un seuil de tolérance à un niveau d'environ 60%, ce qui est le taux atteint, par les chantiers du Grand Nancy.

Madame K souligne le fait que tous les profils qui ont les caractéristiques pour accéder aux clauses sociales ne peuvent pas être retenus pour entrer dans les marchés à clause : *"Trouvons d'autres solutions pour ceux qui ne sont pas en capacité de travailler. Préparons les publics : actuellement on organise des chantiers bâtiment (plateforme de contrats aidés) qui préparent les publics aux clauses"*

1.6 Evolution des chantiers à clause d'insertion sur le Grand Nancy de 2006 à 2009

Alors que le premier marché à clause sociale article 14 a été lancé dans ce cadre en fin 2006, la situation des marchés à clauses sociales sur l'agglomération a fortement évolué depuis : 44 opérations en cours et 8 chantiers achevés. Le recours aux clauses sociales n'a pas lieu uniquement en cadre ANRU : 3 chantiers ont été réalisés hors cadre ANRU. Par ailleurs, depuis la signature de la charte d'engagement pour l'emploi, le Grand Nancy, analyse systématiquement tous les marchés publics pour un montant supérieur à 150 000 €, afin d'envisager la possibilité de recourir aux clauses d'insertion.

Situation à décembre 2008 – Marchés publics à clause d'insertion sur le Grand Nancy (Période fin 2006 à fin 2008)

	Nombre de marchés	Heures réservées Marchés en cours ou terminés	Equivalents temps plein Sur totalité des heures	Nombre de personnes Touchées
Marchés en cours ou réalisés cadre ANRU	32 dont 20 en cours exécution	87 618 heures	48	229 pers taux ZUS 59 %
Marchés en cours hors ANRU	3	6 800 h dont 2979 h réalisées	4	<i>Non précisé</i>
TOTAL en cours ou réalisé	35	94 418 h	52	<i>Non précisé</i>

Détail des chantiers du Plateau de Haye : Centre pénitentiaire et Tilleul – Cèdre (fin 2008)

Marché Etat – Centre pénitentiaire.(hors ANRU)	1	33 000 h prévues 57 822 h réalisées	32	115 pers
DONT - Marché OPAC Cèdre et Tilleul	2	10 970 h prévues 13 015 h réalisées	7	42 personnes dont 32 résidents ZUS

En avril 2009, les données de la Maison de l'emploi font apparaître un dépassement encore plus important du nombre d'heures planchées exigé auprès des entreprises : la barre des 20000 heures a été franchie, soit un taux de réalisation de la clause d'insertion qui atteint les 182 %.

A la mi-mai 2009, le nombre de chantiers à clause d'insertion atteint le nombre de **44 opérations dont 8 sont achevées pour un total de 284 bénéficiaires et 65 ETP**. Une bonne vingtaine de nouveaux chantiers sont sur le point de démarrer.

2. La genèse de la clause sur le chantier TILLEUL – CEDRE

2.1 L'OPAC de Nancy : passation du marché et mise en application de la clause d'insertion

L'OPAC de Nancy (devenu en juin 2009, Office public de l'habitat de Nancy) est un bailleur social public de taille modeste : Il est propriétaire de 6 400 logements locatifs essentiellement sur la Ville de Nancy. Son parc représente un quart des logements HLM de l'agglomération nancéenne.

La rédaction de la clause, pour ce chantier, constituait une première pour l'OPAC de Nancy. L'application de la clause d'insertion s'inscrivait strictement dans le cadre de la contrainte du programme national de rénovation urbaine et des exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles. En mai 2009, l'OPAC avait déjà lancé 15 chantiers à clauses. Sept de ces chantiers sont achevés et huit sont en cours. Sur ces chantiers, 72 530 heures étaient prévues et 68 361 heures sont d'ores et déjà réalisées. Cependant, malgré le développement de plusieurs expériences de chantiers à clauses, l'OPAC dit ne pas avoir encore structuré une analyse interne spécifique à ces marchés.

Extrait Charte nationale d'insertion applicable aux porteurs de projets et aux maîtres d'ouvrage : « *Les possibilités offertes par le cadre de la commande publique (art 14 et 30 du code des marchés publics, loi sapin pour les organismes privés d'HLM) doivent être exploités par les maîtres d'ouvrage pour permettre aux personnes en recherche d'emploi des zones urbaines sensibles d'accéder à des emplois durables de qualité.* »

Le marché « Tilleul – Cèdre » a été passé de la façon suivante :

- ❑ **Un marché en appel d'offre ouvert** avec un envoi à la publication le 24 mai 2006. dont l'objet est la réhabilitation des immeubles Tilleul argenté et Cèdre bleu. Le délai global des travaux est prévu sur 36 mois et un mois de préparation. Le marché contient 9 lots techniques.
- ❑ **Un marché (complémentaire) par procédure adaptée** avec un envoi à la publication le 25 avril 2008. Le marché contient un lot qui se rattache aux autres lots de l'opération.

Au total **9 entreprises** se sont vues attribuer les **12 lots** techniques. Certaines entreprises ont répondu sous forme de groupement conjoint ou solidaire.

Au niveau des clauses sociales, le groupement est considéré comme une seule et même entité. En cas de défaillance le groupement est donc mis en demeure de réaliser ses obligations. Concernant la sous-traitance, le maître d'ouvrage n'a pas de lien contractuel avec le sous-traitant mais l'entreprise titulaire peut, par un contrat de droit privé, donner à son sous-traitant la charge de la clause sociale.

Pour Monsieur D, directeur du patrimoine à l'OPAC les débuts n'ont pas été simples : *"Au départ j'étais dans la logique de bailleur, logique d'entreprise et de donneur d'ordre, je ne voulais pas de problèmes. Maintenant je n'entends plus parler de la clause : cela signifie la réussite, car au départ c'était une difficulté qui se surajoutait..."*

Cette difficulté initiale était très présente également du côté des entreprises : *"Au départ ça leur a fait peur aux entreprises. L'impression c'était, on a obligation de prendre les cas sociaux du quartier lesquels feraient du repérage pour prendre du matériel aux entreprises"*.

Le critère ZUS avec obligation de prendre prioritairement des personnes du quartier ou des quartiers sensibles de Nancy a apparemment contribué à renforcer les inquiétudes. Mais au fur et à mesure du déroulement du chantier, on voit les choses évoluer, cela passe par une manière de faire, d'accompagner.

Monsieur D décrit la méthode : *"Il a fallu faire de la pédagogie : main de fer, gant de velours. Faire passer les règles et faire preuve de compréhension pour les problèmes de l'entreprise."*

Néanmoins le directeur du Patrimoine souligne les contraintes d'un gros chantier, dans le cadre d'une réhabilitation en immeuble habité : *"Clairement j'ai toujours mis en avant la bonne marche du chantier. Ce qui compte ce sont les délais, les locataires et il fallait obéir à un certain nombre de contraintes. Nous avons une obligation de pragmatisme"*.

Le service des marchés de l'OPAC s'est appuyé sur un exemple expérimenté par un juriste. Il y a eu certaines difficultés dans la rédaction des documents juridiques : Annexes, clauses contractuelles du CCAP, acte d'engagement des entreprises. Mais la Maison de l'emploi du Grand Nancy et plus spécifiquement son service SC2E (Compétences Emplois Entreprises) devenu le service des entreprises, a constitué un bon soutien tant dans la phase de rédaction que pour le suivi. Il est ainsi spécifié dans le Cahier des clauses administratives particulières (CCAP) transmis aux entreprises soumissionnaires :

« L'OPAC de Nancy a mis en place un dispositif spécifique d'accompagnement et d'assistance géré par la Maison de l'emploi du Grand Nancy. (..) La MDE intervient en tant que maître d'œuvre de la clause d'exécution d'ordre social. Son service SC2E, intervient en appui technique et jouera

le rôle d'interface entre les publics, les intermédiaires de l'emploi, les entreprises et le maître d'ouvrage Pendant le marché, l'action de la SC2E (Maison de l'Emploi) consiste à :

- *informer les entreprises soumissionnaires des dispositifs d'insertion.*
- *proposer des personnes*
- *réaliser des actions de formation "professionnalisantes" préalables à l'embauche, en lien avec les financeurs publics de la formation professionnelle*
- *fournir, à titre indicatif, la liste des opérateurs de l'IAE concernés par les lots du marché*
- *mettre en œuvre les actions de suivi des publics sur postes de travail, en favorisant leur maintien dans l'entreprise et en veillant au respect de l'engagement d'insertion des entreprises.*
- *accompagner l'entreprise attributaire (nature juridique des contrats de travail, modalités de recrutement, suivi social individuel, accompagnement collectif, visites et réunions de chantier...) en fonction des spécificités du chantier et en relation avec le maître d'œuvre.*
- *suivre et évaluer l'exécution des clauses (suivi des activités, bilans pédagogiques, formations réalisées, besoins en emploi par lot et entreprises, mesures de sortie du dispositif...) ».*

Pour le directeur du Patrimoine, dont le rôle est de suivre toute l'opération et de la mener à bien dans les meilleures conditions pour les locataires, la mise en place du dispositif de mise en application de la clause a été difficile au commencement : *"Au début, on n'avait pas de lisibilité par rapport au dispositif. Au départ, il y avait un déficit d'identification du chargé de mission. "*

Ensuite les choses se sont structurées : *"Avec le temps, on a réussi à créer un lien de confiance (avec les entreprises). L'interlocuteur unique est important. (..) Depuis la clause, les services de marchés de l'OPAC se sont organisés différemment et ils travaillent en direct avec la Maison de l'emploi "*

2.2 Les entreprises attributaires et la mise en application de la clause

La mise en application de la clause sur le chantier « Tilleul – Cèdre » ne s'est pas faite tout de suite. Il a fallu d'abord un temps, aux entreprises, pour s'adapter aux particularités de ce grand chantier. Les freins au départ pour s'engager dans l'application de la clause ne manquent pas. La taille et les moyens dont dispose l'entreprise pour s'organiser jouent un rôle dans ces points de blocage selon le chargé d'opération de l'OPAC : *"Pour une petite entreprise, le problème c'est de prendre contact avec l'intérim d'insertion, de faire les papiers. En plus, s'il y a des problèmes de comportement, de type non respect des horaires et bien tout de suite, ils veulent s'en séparer"*.

Le facilitateur de la Maison de l'emploi souligne également le problème de moyens des petites entreprises : *"Les gros groupes sont organisés pour faire de l'insertion, pas les petites entreprises ; il n'y a pas d'argent pour les entreprises en contrepartie"*.

En effet, les petites entreprises ne disposent pas sur le site d'un chef de chantier qui suit les ouvriers ; l'entreprise n'a pas forcément le personnel disponible pour suivre les aspects administratifs et les réunions liées au suivi de la clause.

Néanmoins, au fur et à mesure du déroulement du chantier, un certain nombre de problèmes semblent se dénouer : *« L'entreprise n'a aucun intérêt à la clause, au départ, mais elle peut y trouver son intérêt : trouver de la main d'œuvre, aller vers de la qualification" précise le directeur du Patrimoine ».*

Les entreprises rencontrées (3 sur les 12 attributaires) parlent aujourd'hui plutôt positivement de la mise en application de la clause d'insertion sur ce chantier :

Entreprise Allround, le chef des travaux explique : *"Il n'y a pas eu d'effet néfaste dans l'application de la clause. On n'aurait pas pu se le permettre sur ce chantier" ET finalement : "la clause n'a pas*

été une contrainte, même si inquiétude au début. Maintenant on est partant pour continuer et refaire des chantiers avec clauses sociales "

Pour l'entreprise Lagarde-Meregnani, le conducteur de travaux donne son point de vue : *"Les bénéficiaires se sont bien comportés (...) Avec du recul, ça s'est passé correctement. Peut-être qu'on est tombé sur les bons individus (...) Insertion ou pas insertion tout le monde travaille !"*

La plupart des entreprises, pour ne pas dire la quasi-totalité ont eu recours à une structure d'intérim d'insertion : il s'agit de l'entreprise de travail temporaire d'insertion ID'EES intérim basée à Vandoeuvre-les-Nancy.

L'entreprise Forclum, qui a aussi beaucoup travaillé sur le chantier d'Etat de la nouvelle prison (site du Plateau de Haye), a fait un choix radicalement différent en engageant 12 personnes en contrat de professionnalisation, dans le cadre des clauses, sur le chantier du nouveau centre pénitentiaire. Trois de ces personnes sont passées également sur le chantier Tilleul et Cèdre. A la fin de leur parcours en contrat de professionnalisation, 10 personnes ont été embauchées.

La responsable des ressources humaines à Forclum (agence régionale) : *"A l'origine une seule personne avait fait du bâtiment ; ils n'avaient pas de pré-requis particuliers. Ils ont été recrutés sur leur motivation" et "Au début, ils sont différents des autres. Ils n'ont pas la culture d'entreprise ni du bâtiment. Après, ce sont des salariés comme les autres, mais aujourd'hui on trouve qu'ils sont moins autonomes que les autres"*. Forclum-Lorraine est une filiale du groupe Eiffage qui a signé en février 2008, le Plan Espoir Banlieue avec des engagements précis en termes d'emploi (16 embauches par an en Lorraine dont 5 contrats en alternance). Selon la responsable RH, les embauches en Lorraine en 2008, se sont réalisées hors du cadre des clauses sociales.

En mai 2009, à 4 mois de la fin du chantier, les 12 entreprises ont largement dépassé leur nombre d'heures d'insertion minimal pour atteindre un taux de réalisation de près de 184 % Trois entreprises ont dépassé de plus de 300 % l'objectif initial.

3. La mise en œuvre et le suivi de la clause

3.1 ID'EES intérim, principal prestataire d'insertion selon les critères ANRU

Le mode de recrutement pour le chantier est passé essentiellement par l'intérim d'insertion et exclusivement par ID'EES Intérim à Vandoeuvre-les-Nancy pour 42 bénéficiaires. Le critère ZUS est devenu obligatoire à 100 % des recrutements en fin juillet 2008 mais une certaine souplesse est finalement de mise qui aboutit en 2009 à considérer le taux de 60% de bénéficiaires ZUS comme acceptable, ce qui correspond au taux moyen en 2009 sur l'agglomération de Nancy.

Apparemment, le "bouche à oreille" a beaucoup fonctionné entre les entreprises pour recourir à l'ETTI, unique agence sur l'agglomération de Nancy. Les autres personnes ont été embauchées directement par l'entreprise dont 4 personnes dans la même entreprise en contrat de formation (contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage).

ID'EES intérim est une agence d'intérim d'insertion sous forme EURL d'un montant d'un millions d'euros qui s'inscrit dans le groupe ID'EES Intérim -SAS basé à Dijon. L'agence actuelle, s'est délocalisée sur l'agglomération de Nancy vers 2000 et s'est installée à Vandoeuvre-les Nancy en 2008. Son territoire d'intervention est la Meurthe-et-Moselle Sud et le Grand Nancy.

La responsable de l'agence ID'EES intérim souligne l'importance qu'a pris la clause d'insertion dans l'activité de l'agence : *" On gère 20 chantiers avec clauses sur l'agglomération. Ce qui représente actuellement 25 % de notre activité. De plus en plus d'entreprises sont touchées.*

Les conséquences pour les salariés d'ID'EES intérim paraissent favorables : *"En 2008, on a eu des contrats plus longs, des personnes stabilisées... elles montent en compétence...et on a 50% de sorties sur l'emploi."*

Concernant le critère ZUS, la responsable d'agence souligne les problèmes spécifiquement rencontrés : *"C'est un critère discriminant qui pose un problème pour nos annonces (...). Le critère ZUS pose aussi question pour les sortants de prison, les résidents de CHRS (...). Parmi les problèmes spécifiques : les changements de domicile des personnes qui peuvent se retrouver hors critères"*.

Au niveau de l'agence, l'expérience de la clause d'insertion est vue très positivement Madame F : *"Pour nous les clauses d'insertion c'est un mode d'entrée dans les entreprises (...). On a une analyse des personnes qui intéresse l'entreprise. Cela nous permet de montrer notre métier"*

Cependant la lourdeur administrative pour le suivi de la clause est soulignée par la Directrice d'ID'EES intérim : *"Le temps administratif est lourd : on transmet des données différentes à la MDE, au donneur d'ordre et aux entreprises. L'entreprise est en droit de s'adresser à nous : on a un contrat commercial donc une adaptation aux demandes... On fait 4 tableaux avec des critères différents."*

Les bénéficiaires de la clause d'insertion sur le chantier « Tilleul – cèdre » salariées par ID'EES Intérim ont été au total de 43 personnes à la fin 2009 dont 33 résidants ZUS, soit un taux de résidants ZUS de 76.74 %. ID'EES Intérim a recruté 86 % des salariés du chantier sur les trois ans de réalisation des travaux.

Le nombre d'heures réalisées par les bénéficiaires recrutés par l'ETTI est de près de 65 % du total des heures d'insertion réalisées sur le chantier.

3.2 Le chantier vu par 6 bénéficiaires

Dans un premier temps, un groupe de quatre bénéficiaires a été rencontré. Trois bénéficiaires rencontrés ont travaillé dans une seule et même entreprise et, pour l'un d'entre eux, dans 3 entreprises différentes (dont 2 passages de moins de 50 heures dans deux entreprises). Les quatre bénéficiaires rencontrés ont réalisé une mission de longue durée de plus de 300 heures. Trois bénéficiaires ont travaillé plus de 1 000 heures.

L'un d'entre eux a travaillé plus de 1 000 heures sur le chantier du centre pénitentiaire et a effectué environ 400 heures sur le chantier « Tilleul Cèdre ». Deux des quatre participants au chantier n'ont pas vraiment choisi de travailler sur ce type de chantier. L'un d'entre eux est venu en chantier "bâtiment", dans l'attente d'une formation de chauffeur, qu'il a pu réaliser par la suite, ce qui a débouché sur un emploi, l'autre personne a souhaité travailler en électricité industrielle (spécialité également pratiquée par l'entreprise qui l'a recrutée) mais n'a pas pu intégrer un chantier dans ce domaine. Cette personne a obtenu un CAP d'électricien dans le cadre d'un contrat de professionnalisation. Les deux autres bénéficiaires avaient déjà travaillé dans le bâtiment et souhaitaient le faire. Néanmoins seul l'un des deux souhaite poursuivre dans le secteur du bâtiment.

A travers leurs discours, les bénéficiaires évoquent les difficultés de l'intégration sur le chantier au début :

- *"Le travail sur échafaudage, c'était difficile au début"*
- *"J'ai eu besoin de temps pour m'adapter, c'était un changement de rythme de vie...j'avais jamais travaillé sur un chantier"*
- *"L'adaptation a été difficile au début. Il y avait des problèmes de sécurité"*
- Au niveau de l'intégration à l'équipe, on voit que tous n'ont pas connu les conditions pour faciliter cette intégration :

- *"Certains profitaient de nous (en insertion) en ne travaillant pas "*
- *"On a eu le soutien des salariés et des chefs. J'ai eu besoin de faire mes preuves"*
- *"Certains (dans l'équipe) bossaient plus que d'autres. J'ai eu des problèmes relationnels avec les fils du patron"*
- *" ça s'est bien passé"*

A la question concernant ce qui a été favorable ou défavorable dans le passage sur ce chantier à clause d'insertion, on voit que, pour les quatre bénéficiaires, le positif a tendance à l'emporter :

- *"On m'a formé sur ce chantier, j'ai changé ma tactique de travail"*
- *" L'expérience fait qu'on sait ce que c'est un chantier".*
- *'J'ai appris le crépi et la pose de la résine"*
- *"Ça a été un travail en attendant la formation de chauffeur".*

Les côtés négatifs sont, pour deux des bénéficiaires, de n'avoir pas pu faire ce qu'ils souhaitent vraiment. Néanmoins, l'un des deux, est actuellement embauché en CDI par l'entreprise et pourra, peut-être, à terme dans cette même entreprise, accéder à la spécialité qui l'intéresse. Pour les deux autres personnes, la mission a été interrompue avant son terme :

- Pour une raison d'accident du travail pour l'un : glissade et chute sur un échafaudage.
- Par choix personnel pour l'autre : en raison apparemment de problèmes relationnels avec certaines personnes au sein de l'entreprise.

Deux rencontres avec les bénéficiaires d'une quatrième entreprise, petite PME de plomberie de Moselle (l'entreprise CORAN) intervenant directement dans les logements, ont été organisées ultérieurement.

Le premier bénéficiaire, de profil ZUS, primo demandeur d'emploi, mais possédant plusieurs diplômes en Plomberie chauffage et Froid climatisation, le passage sur le chantier lui a permis d'acquérir une expérience et son intégration dans l'équipe a été très bonne. Après avoir quitté, de sa propre initiative le chantier (après 496 heures) pour prendre des vacances, il a été re-sollicité par la même entreprise pour une 2^{ème} mission qui a duré 800 heures.

Le second bénéficiaire non diplômé mais expérimenté en bâtiment, en chômage de longue durée, n'a fait lui qu'une petite mission sur le chantier. Son départ est dû au fait que l'ANPE lui a proposé une mission d'intérim de 3 mois, alors qu'il n'avait eu qu'une mission d'une semaine avec ID'EES intérim. Au final, il a regretté d'être parti mais il a fait ce qui lui semblait le plus logique prendre le contrat de plus longue durée.

Ces deux bénéficiaires sont actuellement sans emploi mais, tandis que le jeune diplômé s'apprête à reprendre une mission intérim et semble bien lancé pour choisir même ses prochaines missions, le second bénéficiaire est sans emploi après son parcours de 24 mois auprès ID'EES intérim. Il lui manque 47 heures pour pouvoir toucher les ASSSEDIC. Selon la directrice d'ID'EES, ce dernier bénéficiaire a refusé des contrats de travail, lorsque le "panier" ou les déplacements sur site n'étaient pas pris en charge. Aujourd'hui cette personne se retrouve donc sans ressources.

Au final, deux bénéficiaires sur les six ont à présent un emploi et un troisième est en passe de reprendre une mission d'intérim dans de bonnes conditions et par choix pour l'intérim. L'un comme chauffeur, après une formation qui lui a permis d'acquérir le diplôme qui lui manquait (il était chauffeur au Maroc), l'autre comme électricien après un parcours complet de formation et l'obtention d'un CAP. Trois bénéficiaires sont au chômage, l'un d'entre eux envisage une réorientation professionnelle, un autre sort d'une période d'arrêt de longue durée pour accident de travail, Deux sur les trois ont actuellement des problèmes pour toucher des droits ASSSEDIC.

3.3 Suivi – évaluation de la clause : les évolutions en cours de chantier.

Le suivi est réalisé par la Maison de l'emploi, guichet unique de la clause d'insertion sur le Grand Nancy. Ce suivi est centré sur l'idée d'un contact rapproché avec les entreprises qui commence lors de la réunion zéro au moment du lancement du chantier. Ce suivi évolue aussi avec les postes et les chargés de mission en place.

Lors de l'année 2007 et 2008, Monsieur C, chargé de mission pour le guichet unique du Grand Nancy, opérait de façon très rapprochée avec les entreprises. Le suivi consistait à participer à des réunions de chantier et à être contact étroit avec les entreprises pour prévenir les problèmes et pour tenter de résoudre ceux qui pouvaient se poser.

L'idée du suivi à la MDE du Grand Nancy, c'est de susciter la confiance et d'aider à la réalisation au mieux de l'article 14, en étant à l'écoute de l'entreprise en toute circonstance. En cas de non réalisation des clauses par l'entreprise, on tente plusieurs relances et une proposition d'aide, avant d'envisager l'envoi d'un recommandé pour annoncer la possible sanction.

En 2009, la mission est réorganisée : les exigences de l'ANRU pour traiter les résultats chiffrés des marchés à clauses contraignent à revoir le traitement informatique. La mise en forme des données de suivis et de traitement des résultats des clauses prennent de l'ampleur. De plus une personne chargée du suivi des bénéficiaires est arrivée récemment dans le service, ce qui, selon la directrice de la MDE du Grand Nancy va donner progressivement une dimension d'accompagnement supplémentaire.

Du côté de l'entreprise, ID'EES intérim prestataire de l'insertion pour la quasi-totalité des bénéficiaires du chantier "Tilleul-Cèdre", le suivi se situe à deux niveaux :

- Suivi des clauses et transmission d'informations mensuelles, notamment des heures effectuées pour les entreprises qui ont eu recours à ses services dans le cadre du chantier. (ou de plusieurs chantiers à clauses)
- Suivi des clauses pour la Maison de l'emploi du Grand Nancy, dans le cadre de différents chantiers. Ce type de suivi ID'EES intérim l'effectue également pour le suivi de chantiers en article 14 du Conseil général 54, et le suivi de chantier pour l'organisme de logements sociaux Batigère.

L'évaluation est encore peu développée en tant que telle. Il s'agit d'abord de s'assurer de la bonne application de la clause, de traiter les indicateurs nécessaires au suivi et aux rapports soumis à l'ANRU, notamment pour vérifier la participation d'un pourcentage élevé de bénéficiaires originaires de quartiers en ZUS. Actuellement le Grand Nancy serait aux alentours de 60 %, ce qui est considéré comme un taux acceptable, malgré une exigence initiale de l'ANRU portée à 100 %.

Pour ce qui est des parcours des bénéficiaires dans la clause (éventuellement sur plusieurs chantiers) et dans la sortie du dispositif, on voit que les moyens mis en œuvre jusqu'ici n'ont pas permis d'y travailler en détail, l'effort ayant été porté prioritairement sur l'amont. A présent, il devrait, selon la directrice de la MDE et du PLIE, permettre de travailler également sur la sortie des clauses et d'analyser plus finement les sorties vers l'emploi

3.4 Les résultats en fin de chantier

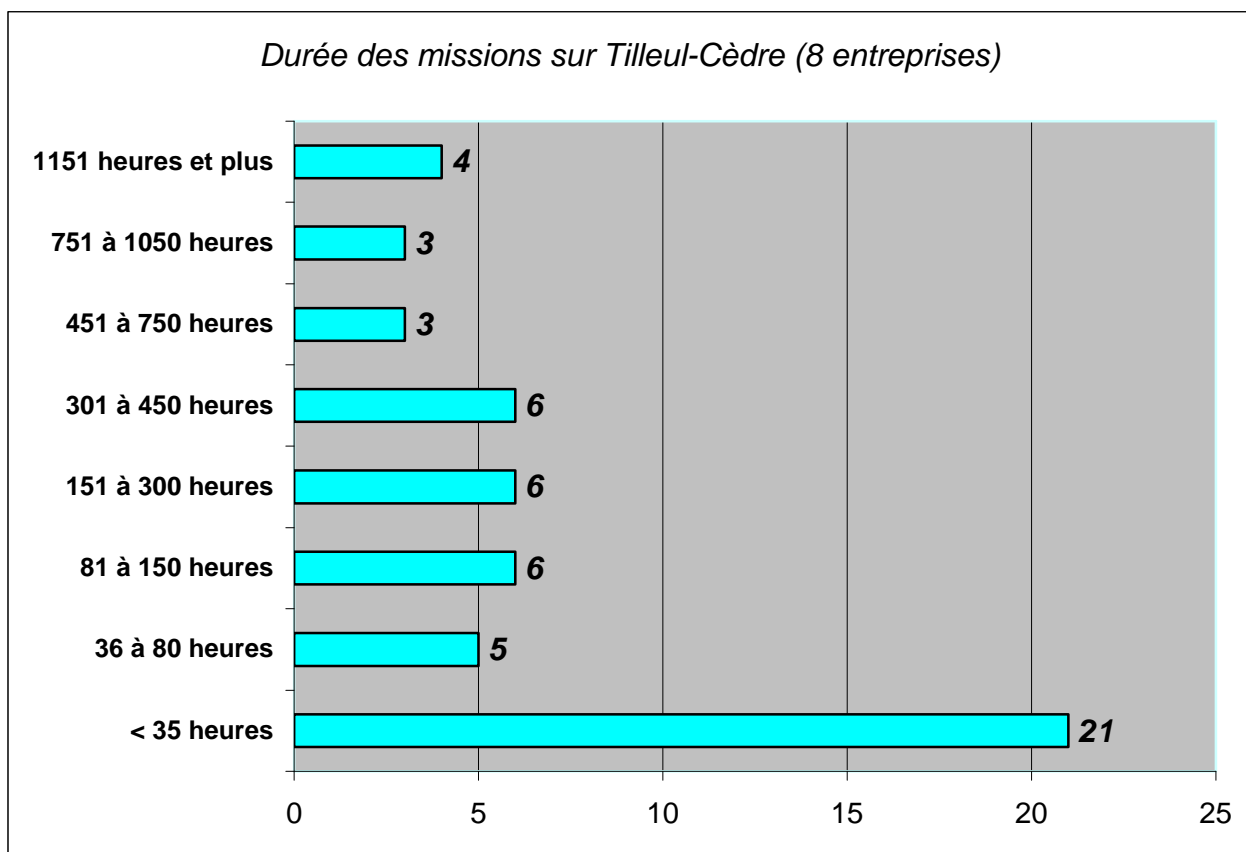
Au mois de septembre 2009, l'analyse fine des résultats du chantier n'a pas été réalisée mais une synthèse des données collectées par la MDE et ID'EES intérim amène à une vision assez précise de ce qui a été réalisé sur ce chantier : Le chantier "Tilleul – Cèdre" a réalisé 20 419 heures d'insertion soit 86 % d'heures, en plus, du minimum prévu qui était de 10 970 heures.

Récapitulatif des modes d'interventions des entreprises au niveau de l'application de la clause article 14

Entreprise	Lots	Modalités insertion	Nbre bénéficiaires	Dont ZUS	Nbre d'heures moyen/salarié	Total heures réalisées	Embauche directe de bénéficiaires
Allround	Echafaudages	ETTI	5	4	302	1510	1
Coran	Plomberie	ETTI Plus 1 CDI	9	4	593 1329	4743	1
Lagarde Meregnani	Façades	ETTI	3	3	975	2269	0
	Communs	ETTI				657	
Laugel Renouard	Métallerie	ETTI	21	20	85	1785	0
Norba	Menuiseries extérieures	ETTI	6	5	302	1558	1 secrétaire
	Menuiseries intérieures	ETTI				650	
Rousseau		1 CAE	1	1	3121	3121	1
Valbrecq	Peinture – revêtements sols	ETTI	2	2	271	542	0
Forclum	Electricité des communs	3contrats pro 1 contrat apprentissage 1 sal ETTI	5	2	302 (sur ce chantier)	725	3 en lien avec chantier prison
	Electricité des logements					1491	
ATB	Plâtrerie – Faiences	1 CDD	1	1	1368	1368	1
TOTAL	12 lots		53 bénéficiaires cumulés	42 (79.24 %)	392,67	20 419 heures	8 contrats de salariés directs

Les bénéficiaires cumulés sont 53, mais ils représentent 50 individus bénéficiaires, dont 3 ont réalisé des missions intérim (ETTI) pour 2 entreprises. Les heures d'insertion représentent 11 ETP pour la totalité du chantier soit l'équivalent de 3.68 ETP par an. Les heures réalisées en intérim d'insertion représentent 7.25 ETP soit 2,4 ETP par an. Plus de 79 % des bénéficiaires (environ 60% sur l'ensemble des marchés à clause du Grand Nancy) étaient originaire d'un quartier ZUS de l'agglomération nancéenne, dont une majorité venait du Plateau de Haye, où se déroulaient les travaux. Cette dimension présente une caractéristique particulière sur ce chantier "Tilleul - Cèdre", dont on peut prendre en compte aussi la portée à l'échelle de la Politique de la ville (CUCS) et plus généralement de la dynamique de développement social urbain sur ce quartier.

La durée des missions proposées par les entreprises pour les bénéficiaires de la clause montre une grande diversité avec une proportion importante de petites missions sur une durée de moins de 35 heures (près de 40 % des missions réalisées). Ceci s'explique en partie par le recours d'une entreprise de métallerie à ce type de mission, ce qui s'expliquerait davantage par son mode d'intervention en métallerie (selon la responsable ID'EES intérim) que par une absence de sélection.



Les durées de missions les plus longues sont celles des bénéficiaires directement salariés de l'entreprise dans le cadre de l'application des clauses et le fait d'autres entreprises qui semblent sélectionner davantage les salariés. C'est l'exemple de l'entreprise de peinture Lagarde-Meregnani qui, sur 3 bénéficiaires en a recruté deux sur une durée de plus de 1 000 heures. Pour la formation professionnelle, 14 % des bénéficiaires ont suivi une formation professionnelle qualifiante en cours ou à la sortie de la clause :

- ↳ **3 contrats de professionnalisation en électricité actuellement embauchés en CDI par l'entreprise Forclum**
- ↳ **1 contrat d'apprentissage en électricité** : le jeune a démissionné pour créer son activité (finalement sans succès)
- ↳ **2 formations CDPI dans le cadre de leur parcours ID'EES Intérim** : 1 CCP de plomberie-chauffage ; 1 CAP de Maçon – VRD.
- ↳ **1 formation pour l'obtention d'un CAP de menuisier.**
- ↳ **1 formation de chauffeur PL avec l'obtention des permis** : La personne est maintenant positionnée sur les missions d'intérim en chauffeur PL
- ↳ **3 formations engagées en sortie de parcours ID'EES Intérim** : 1 formation de carreleur (CAP) ; 1 formation d'ambulancier, 1 formation de menuisier (CAP).

Les sorties positives du chantier sont de l'ordre de 30 %, sachant que toutes les sorties n'ont pas été analysées, notamment pour deux salariés qui ont réalisé un contrat salarié dans deux entreprises dans le cadre de la clause. Actuellement 56 % de ces salariés travaillent. A titre de comparaison, sur l'ensemble des chantiers en clause d'insertion sur le Grand Nancy, le nombre de sorties positives sur la période mars 2007 – juin 2009 est de 24 %.

Analyse des sorties du chantier "Tilleul – cèdre" en septembre 2009 (statut de fin de chantier)

Mode D'insertion	CDI	CDD > 6 mois	Formation	CTT* < 6 mois	CTT ID'Intérim	CDDI*	En attente Mission intérim	Problème De santé	Sans solution ou sans nouvelles	TOTAL
ETTI	4	2	5	6	6	1	2	2	14	42
Embauche directe	3	0	1					0	2	8
TOTAL	7	2	6	6	6	1	2	2	16	50
%	18%	12 %		24%		2%	4%	4%	32%	100 %

- contrat de travail temporaire
- contrat à durée déterminée d'insertion.

4. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite

4.1 L'approche des problèmes et des freins (cf Points forts – Points faibles, Annexe 6 p. XXXVIII)

En amont du chantier (1^{er} chantier à clause en cadre ANRU) d'importantes inquiétudes ont été ressenties du côté du donneur d'ordre et des entreprises. L'importance du chantier, sa durée et ses contraintes techniques spécifiques créaient d'emblée une forte dépendance des entreprises les unes envers les autres. Par ailleurs, le chantier devait se dérouler dans deux immeubles habités, où la relation aux habitants constitue, aussi, l'une des contraintes principales du chantier. Pour l'OPAC, cela rendait les délais de réalisation d'autant plus importants à tenir.

Du côté du donneur d'ordre et de la Maison de l'emploi, la préoccupation était l'entreprise elle-même : Ne pas pénaliser les entreprises, ne pas empêcher ni freiner le déroulement des travaux. Les entreprises de leur côté étaient très inquiètes, surtout en ce qui concerne les profils des bénéficiaires : les préjugés étaient nombreux concernant les compétences et la motivation au travail des personnes relevant de l'insertion. Cette tension, très présente en début de chantier, semble avoir en partie disparu au moment de l'étude, c'est-à-dire environ 3 ans après le lancement du chantier. Les préjugés, s'ils n'ont pas beaucoup changé autour du terme d'"insertion", semblent s'atténuer en ce qui concerne les clauses sociales et la clause d'insertion en cadre ANRU.

Cette évolution peut-être analysée de différentes façons : Le temps a passé, les entreprises ont parfois participé en parallèle à d'autres chantiers à clauses sociales ce qui leur a permis d'acquérir une expérience et de se rassurer sur les modalités et conditions d'application de l'article 14. De plus, le Grand Nancy est passé d'un premier marché à clauses d'insertion en 2007 à 44 chantiers dont 8 achevés en 2009. C'est-à-dire que l'essentiel des grands marchés de construction ou de réhabilitation du Grand Nancy a été passé avec la clause d'insertion. Aussi le chantier à clause d'insertion en article 14 est-il en passe de devenir la norme sur le Grand Nancy. Ceci fait craindre à certaines entreprises, notamment celles qui s'impliquent dans la formation de leurs salariés, d'être confrontées à des surcoûts.

Dans un contexte économique difficile, les chantiers de l'ANRU sur le Grand Nancy ou sur d'autres territoires du Grand EST ont donc constitué et constituent encore un apport indéniable au plan économique en termes de marchés. Ceci contribuant grandement à motiver les entreprises pour répondre à ces marchés et encourageant les Collectivités locales à poursuivre leur politique de soutien.

4.2 Niveaux de réussite du chantier et questionnements

<input type="checkbox"/> <u>Dynamique locale autour des marchés à clause</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Confiance développée autour du guichet unique : lien entre les opérateurs – Soutien politique fort. - Image valorisée de la clause d'insertion. - Dynamisme économique apporté par l'ANRU
<input type="checkbox"/> <u>Réussite technique du chantier</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Attribuée à la préparation et au lien développé avec les entreprises et à la sélection des personnes
<input type="checkbox"/> <u>Equilibre ou non du rapport coût- avantage</u>	<ul style="list-style-type: none"> - L'équilibre est très favorable pour la Maison de l'emploi et la Communauté urbaine du Grand Nancy. - L'équilibre est plutôt reconnu par les entreprises mais avec certaines réserves. - Cependant le fort dépassement des heures d'insertion de la part des entreprises, démontre que certains avantages sont tirés de l'expérience par l'entreprise.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite de la démarche d'insertion :</u> <ul style="list-style-type: none"> - expérience = un plus pour le bénéficiaire - expérience aboutit à une embauche - expérience mène à une avancée concrète dans le parcours d'insertion (formation, orientation ré-orientation...) 	<ul style="list-style-type: none"> - L'avancée que constitue le passage dans le chantier en termes d'acquisition d'expérience et de possibilité de valoriser cette expérience, est réelle pour les bénéficiaires. - Le contenu du chantier a plutôt favorisé l'intégration des bénéficiaires. - L'avancée dans le parcours est encore insuffisamment mesurée. - La sélection forte à l'entrée, diminue les chances pour certains profils et risque d'aller dans le sens des critères habituels des entreprises. Le critère ZUS modérant cependant assez fortement ce risque. - L'accès à l'emploi (taux de sorties positives) semble favorable mais néanmoins décevant en fin de chantier.

a) Contexte d'émergence et de développement de la clause : contrainte ANRU, volonté politique forte et travail centré sur le lien de confiance avec les entreprises

En cadre ANRU, la clause d'insertion s'impose dans tous les chantiers subventionnés par l'Etat et situés dans les quartiers relevant du Projet de rénovation urbaine. La question de mettre ou non de la clause ne se pose plus : le développement des chantiers à clause est inévitable donc il fait partie des conditions de toutes les opérations développées en cadre ANRU.

Ce contexte a amené à un formidable développement des chantiers en clause article 14 sur Nancy. On pourrait dire aussi qu'il a en quelque sorte banalisé le recours aux clauses sociales. Dans le même temps, l'agglomération du Grand Nancy a accentué la tendance en incitant le recours aux clauses sociales à partir d'un certain montant de marché.

Le Grand Nancy a fait de la clause sociale son credo et ce faisant a réussi en 2 ans à susciter une dynamique de grande ampleur : passage de 2006 à 2009, d'un seul chantier à 51 chantiers en juin 2009 (dont 21 sont achevés). D'ores et déjà pour le second trimestre 2009, 53 nouveaux chantiers sont prévus. Le nombre d'heures réalisées sur la période fin 2006 à juin 2009 est de 118 163 heures, soit l'équivalent de 65 ETP

Ce fort développement a demandé au facilitateur de se centrer jusqu'ici sur la préparation des chantiers et sur l'aide aux entreprises. La mission de facilitateur, notamment au moment du lancement du chantier Tilleul-Cèdre a mis fortement l'accent sur l'information aux entreprises et sur

un accompagnement rapproché destiné à soutenir au jour le jour les entreprises dans la mise en œuvre de la clause.

Mais, le suivi des bénéficiaires et l'analyse aval de l'insertion n'était jusque là pas encore très développé. Il devient donc nécessaire pour le Grand Nancy d'évaluer les sorties de clauses pour éviter d'entrer dans une mise en application trop mécanique de la clause, où chacun se réjouit du travail accompli, dans une sorte de course aux heures, mais où certaines questions de fonds ne sont pas posées. (par ex : la qualité des sorties en rapport avec les durées de mission..)

On entrevoit par exemple que l'application ne pose pas les mêmes problèmes aux entreprises suivant leur taille et leur mode d'organisation. Ne faudrait-il pas en tenir compte dans le mode d'accompagnement des entreprises ? La question du fort développement des clauses sur le Grand Nancy pose également la question de l'avenir :

- Que devient la clause d'insertion si elle se transforme en norme applicable à presque tous les marchés ?
- Que deviendra aussi la clause après le Projet de rénovation urbaine, après la levée de la contrainte ANRU ?

b) Les conditions de mise en œuvre de l'insertion : les enjeux de la sélection

Sur le chantier Tilleul – Cèdre, chantier de longue durée, on observe différentes pratiques des entreprises :

- Celles qui emploient de nombreux bénéficiaires sur un temps court (25 personnes < 50 heures dont 16 personnes au sein de la même entreprise)
- Celles qui emploient peu de bénéficiaires sur un temps long : Trois entreprises avec 7 bénéficiaires qui ont fait chacun plus de 1 000 heures sur le chantier.

Il semble que ce paramètre de longue durée de la mission croise, celui de la sélection des publics sur ce chantier. On peut donc supposer que, plus une personne va rester sur un chantier dans le cadre de la clause sociale, plus elle est en adéquation avec le poste :

- soit parce - qu'elle est très proche de l'emploi (ce qui peut poser la question de la sélectivité forte : le bénéficiaire de la clause n'est quasiment pas différent du salarié de l'entreprise en question.
- soit parce - qu'elle est capable de s'adapter rapidement au poste ou de se former rapidement au poste.

Sur le chantier "Tilleul-Cèdre", on voit que les contraintes techniques et financières amènent les entreprises à limiter les risques en recourant le plus possible aux deux profils évoqués ci-dessus. Tout écart par rapport à ces exigences risquant d'entraîner rapidement l'arrêt de la mission. Au niveau des bénéficiaires, et de la structure d'intérim d'insertion, la durée paraît favorable à l'acquisition d'une expérience monnayable, qui fait faire un bond en avant, dans le parcours d'insertion. L'opportunité de ces missions, via les clauses, constitue également, en contexte de crise, une ressource indéniable pour l'activité de la structure d'insertion.

Cependant, la recherche d'une adéquation forte entre les contraintes et besoins de l'entreprise et la sélection des profils, devrait être compensée par un travail de suivi des contrats et un encouragement à l'embauche des bénéficiaires de la clause lorsque le recours aux missions d'intérim dépasse une certaine durée.

Ceci n'a pas été le cas sur le chantier du Tilleul – Cèdre : Les contrats d'intérim sont, en effet tous passés par la même structure d'intérim d'insertion et la durée du recours à l'intérim d'insertion peut-être très longue, avec pour inconvénient l'enchaînement le plus souvent de contrats mensuels qui représentent une flexibilité parfaite pour l'entreprise mais maintient indéniablement les bénéficiaires dans une précarité de mission courte. Ceci paraît dommageable pour le

bénéficiaire, même s'il est encadré par le contrat qui le lie à l'ETTI, pour une durée pouvant aller jusqu'à 24 mois.

En outre, la question de l'accompagnement par l'ETTI pour les bénéficiaires semble un peu floue pour ces derniers. En dehors du contrat de 24 mois qui constitue un cadre un peu plus sécurisant, les bénéficiaires qui ont souvent travaillé avec d'autres structures d'intérim, ne paraissent pas mesurer la spécificité de l'accompagnement par l'ID'EES intérim. On peut remarquer aussi que les bénéficiaires de la clause enchaînent aussi fréquemment des missions en intérim classique.

Du côté des entreprises, les débouchés professionnels sont rarement évoqués et le contexte de crise bien réel devient en quelque sorte "le paravent derrière lequel on se cache" pour ne pas aborder ces questions de front.

La Maison de l'emploi, qui dispose maintenant d'un chargé d'insertion, commence à travailler au lien entre les différents suivis des bénéficiaires. Elle travaille également à la préparation de demandeurs d'emploi à l'entrée en chantiers à clause. Ceci par l'organisation de chantiers d'insertion spécifiques. Ce faisant, des parcours tremplins pourrait aider certains demandeurs d'emploi à franchir certaines étapes préalables avant d'aller vers une expérience en clauses sociales, laquelle deviendrait un accélérateur d'intégration professionnelle.

c) Le contenu du chantier et son contexte de déroulement sont globalement très favorables à la clause

A Nancy "Tilleul-Cèdre" : Il s'agit d'un chantier en quartier d'habitat social et en immeubles habités. Le chantier est installé en pied d'immeuble sur des espaces de circulation concernant de nombreux publics dont des enfants. Le contexte d'intervention est particulièrement sensible, ce qui amène à une certaine sélection des bénéficiaires jugés aptes à intervenir : personnes respectueuses, sachant s'exprimer correctement avec les habitants, éventuellement capable de prendre contact en direct ou par téléphone avec les habitants pour un rendez-vous de chantier.

Sur ce chantier, le public ZUS (c'est-à-dire résidant sur le quartier) apparaît finalement comme pouvant présenter des atouts dans ce contexte : Connaissance du quartier ; liens favorables avec les habitants voire une impression de meilleure protection du chantier contre le vol. Pour certaines entreprises ces atouts apportés par les bénéficiaires-résidents sont apparemment une découverte qui pourra avoir valeur de référence pour de futurs chantiers. On voit là l'apport indéniable du critère ZUS, qui a contraint les entreprises à dépasser leurs préjugés vis à vis du quartier et des demandeurs d'emploi résidant dans ce quartier ou dans d'autres quartiers dévalorisés de l'agglomération.

Par ailleurs, le contenu du chantier, l'organisation des lots et le nombre important de logements amène à des travaux qui présentent un côté répétitif, favorable selon les bénéficiaires et les chefs de chantiers, à l'apprentissage. En outre, les rythmes de travail sont moins soutenus qu'en chantier de construction, les équipes sont autonomes et travaillent à leur rythme ce qui serait plutôt facilitant pour des personnes en reprise de travail ou débutant dans un type de tâche ou de métier.

De plus, sur le grand chantier de réhabilitation du Tilleul -Cèdre, il y a, malgré des problèmes récurrents de dégradations pendant les travaux de la part de certains habitants, une impression d'avoir participé à un "grand chantier" et à une opération marquante. C'est aussi ce que vivent les entreprises, elles-mêmes, qui semblent fières de participer à un tel chantier : sa taille, la symbolique du site, la hauteur des échafaudages, le nombre de logements etc. Cette dimension, si elle n'est pas abordée de façon aussi directe par les bénéficiaires de la clause, semble présente, dans le sentiment d'avoir participé à quelque chose d'important. Un bémol peut être néanmoins apporté autour de la question de la sécurité.

En effet, même si les entreprises disent éviter de placer les personnes en insertion sur les échafaudages d'une hauteur de 50 mètres et si l'approche globale du chantier ne présente pas de risques majeurs pour les salariés, on doit remarquer que le chantier présente des passages dangereux sous les échafaudages et qu'il y a souvent des problèmes de jets d'objets hétérogènes

qui sont dangereux pour les ouvriers. On doit prendre en compte également le fait que des entreprises sous-traitantes interviennent sur ce chantier ce qui démultiplie les opérateurs.

ID'EES intérim avait constaté également en début de chantier des manquements de la part de certaines entreprises face aux problèmes de sécurité. Cependant, il n'y a eu d'accidents importants durant ce chantier. On peut noter, malgré tout, la démission de certains bénéficiaires en début de mission, en raison d'inquiétudes concernant leur sécurité. La question d'un accompagnement spécifique, par la structure d'intérim d'insertion, autour de la prévention des accidents pourrait être posée face à un chantier de ce type. Ceci en particulier lorsqu'il s'agit de bénéficiaires qui découvre les chantiers du bâtiment.

Le Chantier de Nancy – Conseil général 54

« Marché de services d'insertion et de qualification sur la base de travaux d'entretien et de nettoyage des locaux du centre administratif départemental. »

**1^{er} Marché en article 30
Second marché en article 29 et 33.**

Préambule

Le chantier de nettoyage du centre administratif départemental (CAD) fait partie des plus anciens chantiers à clauses sociales du Conseil Général de Meurthe et Moselle. Il constitue aussi le plus important chantier d'insertion et de qualification passé par le Conseil Général.

L'étude de ce chantier s'inscrit dans une phase particulière de restructuration des services d'insertion (en contexte de mise en place du RSA) et dans une période de réorganisation des clauses d'insertion, à l'échelle de l'ensemble des services.

Cette situation de "transition", avec de nombreux changements de personnels, au sein des services, et l'arrivée récente d'un chargé de mission 'facilitateur', n'a pas facilité la collecte des données.

Le chantier CAD, marché de prestations de services soumis à certaines règles, présente certaines particularités que nous avons tenté d'analyser : son mode de passation qui a changé entre le 1^{er} et le second marché ; son importance et son contenu de travail très étalé dans le temps : 2 heures par jour pour l'intervention des équipes de l'entreprise d'insertion sur 52 semaines par an.

L'étude tend à montrer que les enjeux autour de ce chantier sont multiples :

- enjeux pour le service territorial de l'insertion qui cherche des débouchés pour les publics dont il a la charge (les bénéficiaires du RMI, RSA en particulier).
- enjeux parfois contradictoires pour le service qui a passé le marché (faire de l'insertion ; répondre au niveau de qualité technique requis)
- enjeux économiques et stratégiques pour l'entreprise d'insertion attributaire qui a obtenu les deux marchés successifs.
- enjeux politiques pour la Collectivité territoriale qui souhaite développer les clauses sociales.

Cette expérience répond à un projet politique qui soutient et encadre le développement des clauses à l'échelon du Conseil Général lui-même, mais aussi à l'échelon de l'ensemble des collectivités locales de Meurthe et Moselle qui aujourd'hui sollicitent des subventions d'équipement.

1. Les éléments de contexte

1.1 Le Conseil Général et l'intervention autour des clauses sociales

Depuis 2004, le Conseil Général de Meurthe et Moselle a initié une politique d'achats éthiques autour de 3 principes :

- l'achat public respectueux des conventions de l'Organisation internationale du Travail
- l'achat public vecteur de l'insertion.
- l'achat public « éco-responsable » (prévu dans des développements ultérieurs).

Dans son guide de mise en œuvre des clauses d'insertion (édité en 2007), le vice – présidente du Conseil Général 54 alors chargée de l'insertion précisait : *"Depuis 2005, chaque fois que possible, des clauses d'insertion sont systématiquement intégrées aux marchés du département, par exemple pour la construction d'ouvrages d'art, l'entretien des routes et des espaces verts, la restauration du patrimoine historique, la reconstruction et la rénovation de bâtiments, la restauration collective, les transports collectifs, les déménagements. De même des marchés d'insertion sont passé comme pour le nettoyage des locaux du Conseil Général."*

En 2005, un **Comité de pilotage** s'est mis en place au sein du Conseil Général pour anticiper les futurs marchés à clause. Ce comité a cependant cessé ses activités en 2008.

En 2007, une **charte départementale** pour l'insertion professionnelle par les clauses d'insertion dans les marchés publics est signée avec 47 partenaires : Collectivités locales, organismes publics, organismes consulaires, syndicat, fédérations patronales par branches professionnelles, représentations de l'IAE, représentants de chômeurs, ainsi que 3 PLIE (Lunévillois, Sud-nancéen, Val de Lorraine).

La charte départementale met l'accent sur 5 grands objectifs :

- *favoriser l'accès ou le retour à l'emploi par la commande publique et par une démarche de rapprochement territorial*
- *valoriser les métiers et les entreprises.*
- *mener une politique volontaire d'insertion professionnelle*
- *accompagner les publics prioritaires.*
- *suivre et mettre en œuvre la charte.*

Cette charte montre une orientation politique très volontariste pour l'emploi : l'accent étant mis sur certains publics, et en particulier les bénéficiaires du RMI, et sur la nécessité de promouvoir les entreprises, et plus spécifiquement dans les domaines d'activité "en difficulté de recrutement".

Par ailleurs, le Conseil Général s'est engagé depuis 2007, autour de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI vers l'emploi, à travers le dispositif TTEMM (Tremplin pour l'emploi en Meurthe et Moselle) et les contrats aidés issus de la loi de cohésion sociale (Contrats d'avenir et CI-RMA).

En outre, pour mener à bien sa politique d'achat éthique, sa politique d'insertion professionnelle et plus récemment (2008 ou 2009) sa politique de développement durable, le Conseil Général a lié ses différents modes de subventionnement aux collectivités locales à l'application de clauses sociales dans les marchés publics concernés. Ainsi pour toute demande de subventions d'un montant supérieur à 206 000 € le maître d'ouvrage doit recourir aux clauses sociales dans les marchés qu'il devra passer.

En 2008, dans son programme rénové d'appui aux collectivités, le Conseil Général a inscrit 10 critères "Développement durables" qui conditionnent ou bonifient les aides accordées aux

Collectivités. L' "insertion" constitue l'un de ces 10 critères : *"Intégration de la clause sociale et éthique dans les modalités d'exécution des marchés publics liés à l'équipement, favorisant le recours à des emplois sociaux ou d'insertion (CAT, entreprises d'insertion, ateliers protégés...)*. L'ensemble de ces dispositions tend à soutenir un développement progressif des marchés à clauses sociales sur l'ensemble du département.

En 2009, la politique d'insertion du Conseil Général se restructure autour de la préparation du RSA. Par ailleurs, la politique départementale autour des clauses d'insertion est en cours de réorganisation. Une chargée de mission a été désignée au niveau départemental pour travailler à la coordination des clauses à l'échelle de tous les services départementaux.

L'évaluation de ce qui a été réalisé au cours des années précédente commence tout juste à être initiée, et non sans difficultés, car les données non pas été centralisées. Ainsi 140 marchés à clauses sociales ont été passés par le Conseil Général, parmi lesquels 17 marchés d'insertion et de qualification.

Tout récemment, des chargés de missions dits "clausers" ont été désignés et ont commencé à se mettre en place sur chacun des 6 territoires du département. A compter du 1^{er} juillet 2009, ces chargés de mission joueront l'interface entre les services territoriaux d'insertion (STI) et les entreprises concernées et assureront un rôle de facilitateur pour la préparation et le suivi des clauses sociales.

1.2 Les préconisations du Conseil Général 54 en matière d'application des clauses sociales et de l'article 14

Le Conseil Général, confronté à un développement important de ses marchés à clauses et, à des difficultés notables dans leur exécution, vient de lancer une expérimentation autour d'une variante de l'article 14 du Code des marchés publics.

L'idée développée est la suivante : le pourcentage de la masse salariale retenu pour calculer le nombre d'heures d'insertion à réaliser amène à déterminer un temps d'intervention qui va alimenter un "compte épargne - temps".

L'entreprise a un an pour mobiliser ces temps d'insertion ; elle n'est pas obligée de passer par l'emploi d'un salarié mais peut recourir à toutes formes d'actions profitables à l'insertion (Par exemple : stage d'une journée, accueil d'un groupe de stagiaires, actions de formation..).

Cette expérimentation paraît répondre, selon le Vice-président à l'insertion, à la demande de certaines entreprises et de leurs représentations syndicales : Par exemple le SPRIR (syndicat professionnel des industriels de la route), que le Conseil Général 54 a rencontré, vient d'émettre des propositions allant dans ce sens.

2. La Passation d'un marché d'insertion et de qualification pour le nettoyage du centre administratif départemental

2.1 La description des marchés successifs

Depuis la création du centre administratif Blandan aux alentours de 2000, le nettoyage quotidien des locaux était réalisé par une entreprise de nettoyage classique dans le cadre d'une convention UGAP (centrale d'achat public), ce qui avait dispensé le Conseil Général d'une passation de marché en direct.

En 2004, une nouvelle responsable arrive au service "Equipements et matériels" et s'interroge sur le fait que le Conseil Général ne passe pas directement un marché de nettoyage pour ses locaux du centre administratif départemental. Sa préoccupation est d'améliorer le rapport qualité/ prix. Elle

juge les prestations de l'entreprise attributaire du marché via l'UGAP non satisfaisantes et constate que le personnel est relativement "mal traité".

Peu après, le Conseil Général lance une nouvelle politique d'insertion, qui intègre le développement des clauses d'insertion. Dans ce cadre, les chefs de services sont invités à recourir pour 200 000 € de leur budget à des personnes en insertion ou à faire travailler des structures d'insertion. A défaut, ce montant serait déduit du budget du service concerné.

Dans le service "Equipements et matériels" intégré à la Direction de la logistique, on a donc pensé à passer un marché pour le nettoyage du centre administratif. La passation du marché en article 30 a été imaginée, au départ principalement, pour répondre au cadre imposé par l'Assemblée départementale.

Malgré la très forte réticence du service des marchés, la responsable du service a tenu bon, soutenue par les élus. Une chargée de mission à l'insertion a parlé à la Directrice du Service "Equipements et matériels" de l'entreprise ASFED Entreprise d'insertion, spécialisée dans le domaine du nettoyage. Une rencontre a eu lieu.

Le marché a d'abord été passé pour une année pour un montant de 130 000 €. Cette première année devait permettre de tester la formule. Le marché de qualification et d'insertion a été passé en procédure adaptée en application de l'article 30.

Le jugement des offres a été effectué selon les critères suivants :

- la qualité technique de l'offre (70%)
- le prix des prestations (30%).

En octobre 2007, un second marché a été passé, pour cette fois une période de 3 ans. Avec les modifications qui venaient d'être apportées au Code des marchés publics, autour de l'article 30, la direction de la logistique a souhaité passer un marché à double objet (50% insertion, 50 % entretien des locaux), afin de pouvoir mieux contrôler la qualité de réalisation technique du chantier au niveau du nettoyage. Le jugement des offres s'est basé sur la même pondération des critères qu'en 2006. Lors de la seconde passation, les prix ont été révisés et le tri sélectif des déchets a été ajouté aux autres prestations. Quatre entreprises ont répondu à l'appel d'offre ouvert de 2007 : 3 entreprises classiques de nettoyage et 1 entreprise d'insertion. Seules trois entreprises ont fait une offre d'insertion qui a permis de valider leur offre. Ces 3 entreprises avaient déjà proposé une offre lors du 1^{er} marché en 2006.

Pour ce second marché, la sélection des candidatures s'est référée aux articles 52 à 55 du CMP et a donné lieu à un classement des offres. Les critères de sélections ont été les mêmes que pour le premier marché. Si l'on compare le 1^{er} marché passé en article 30 et le second marché passé en article 33, tous deux marchés de qualification et d'insertion, on constate :

- une finalité des prestations quasiment identique.
- un contenu de prestations notamment en insertion quasiment identique.
- un contrôle de l'exécution du marché au niveau de l'insertion plus exigeant lors du second marché. (annuel pour le 1^{er} marché et mensuel pour le second marché)

Au final, l'entreprise d'insertion ASFED a été pour la seconde fois attributaire de ce chantier. Ce deuxième marché a été passé pour une durée de 3 ans. Le marché pourra être reconduit 2 fois pour une durée d'un an.

Le service qui a passé ce marché est le service "Equipements et matériel" intégré au sein de la direction de la logistique. Ce service a habituellement peu de possibilités d'achat d'insertion, puisque c'est un service qui achète surtout du matériel. Pour ce qui est de l'entretien des locaux

sur les autres sites du département, le personnel est salarié du Conseil Général sur l'ensemble de ces autres bâtiments et équipements.

Le 2^{ème} marché d'un montant initial de 390 000 € a été passé en article 29 puis en article 33. La raison du changement d'article est lié au fait que les services du Conseil Général ont considéré qu'il s'agissait d'un marché à double objet : Prestation d'insertion et prestation de nettoyage. Le nettoyage étant vu comme ayant le montant le plus élevé (le bordereau des prix étant surtout basé sur des surfaces à nettoyer), l'article 29 devenait la référence, renvoyant à un mode de passation classique.

L'importance du chantier et la double activité nettoyage et insertion a fait passer le nettoyage en activité principale. Ce faisant, le marché ne relevait plus directement de l'article 30, mais de l'article 29, tel que précisé dans l'alinéa III de l'article 30 : "*Lorsqu'un marché ou un accord – cadre a pour objet à la fois des prestations de services mentionnées à l'article 29 et des prestations de services qui n'y sont pas mentionnées, il est passé conformément aux règles qui s'appliquent à celle de ces deux catégories de prestations de services dont le montant estimé est le plus élevé*".

Le montant du marché exigeait, selon les services d'achat de la Direction de la logistique, une mise en concurrence et un recours à l'appel d'offre ouvert, renvoyant à l'article 33, alinéa 3 et aux articles 57 à 59 du code des marchés publics.

On peut s'interroger sur la raison du changement de procédure de passation et sur la forme particulière qu'a prise ce marché qui est ainsi devenu un marché de qualification et d'insertion avec une priorité donnée à l'activité de nettoyage.

Concernant le montant du marché, le contrat a été signé pour un montant annuel de 155 000€ (soit une réévaluation de 19 % du montant du marché par rapport au marché précédent et par rapport à la somme annoncée lors du lancement du marché).

Cette situation nous amène à poser d'emblée une question : ***Ce marché n'aurait-il pas dû avoir pour objet principal l'insertion ?***

Cette question se pose dans la mesure où, dans les marchés d'insertion et de qualification, il est préconisé dans le *Guide à l'attention des acheteurs publics de l'OEAP 2007* (cf. bibliographie en annexe), de retenir l'insertion comme activité principale : "*Ainsi, si l'acheteur public souhaite réaliser un chantier d'insertion, cela signifie que l'objet du marché est une action d'insertion sur laquelle peut se greffer la réalisation de travaux ou la prestation de services à titre de support*".

2.2 L'activité de nettoyage

Il s'agit, selon le CCTP (Cahier des clauses techniques particulières, 2^{ème} marché), d'une activité de nettoyage de 500 bureaux (dont 300 bureaux au quotidien) et de hall d'entrée et "rue", couloirs de distribution, salles à usages divers, sanitaires, vestiaires, ascenseurs, cages d'escaliers pour une surface habitable (SHON) de près de 21 000 m². Les surfaces avec moquettes représentant près de 15 000 M². Seule la partie des vitreries n'est pas traitée dans le cadre de ce marché.

Depuis la signature du second marché, le tri des déchets et leur évacuation vers des containers extérieurs ont été ajoutés. Les modalités de réalisation, selon le CCTP, prévoient une réalisation entre 17 heures et 20 h 30. En réalité, l'horaire de fonctionnement est actuellement de 2 heures chaque soir entre 17h30 et 19h30, cinq jours par semaine et 52 semaines par an. Ceci correspond à une présence de l'EI sur le site de équivalant à 520 heures par an.

Parmi les modalités techniques, il faut préciser que les matériels et produits utilisés sont fournis par la Collectivité. Cette modalité a été mise en place lors de la 1^{ère} passation du marché en article 30, afin de s'adapter aux structures de type SIAE.

Il semble que, malgré un changement de procédure pour la passation et une requalification du marché en marché de nettoyage et d'insertion, les modalités de mise en œuvre du marché n'ont pas fondamentalement changé, si ce n'est une révision progressive du taux de participants bénéficiaires du RMI (de 100 % au départ à 75 % lors du second marché et à 60 % aujourd'hui) et quelques changements dans le contenu technique que nous verrons ci-après.

2.3 La dimension "insertion" et l'encadrement des équipes

Le CCTP (cahier des clauses techniques particulières) prévoit un chef d'équipe par site, responsable de l'encadrement, de la discipline du personnel, de l'exécution des prestations et d'une manière générale de l'application des clauses. Ce chef d'équipe est correspondant sur place du titulaire auprès de la collectivité. Les modalités de l'accompagnement des personnes sont précisées autour de 2 étapes :

Extraits :

- *Insertion professionnelle : Une période d'adaptation à l'emploi et une formation technique prenant en compte le contexte du centre administratif ; une action d'accompagnement visant à élever le niveau d'employabilité ; une mobilisation du salarié, des partenaires concernés et du réseau professionnel pour faciliter l'embauche dans un emploi durable.*
- *Accompagnement socio-professionnel : Une aide à la définition du projet professionnel du salarié et des étapes de sa réalisation ; la mise en œuvre de réponses en matière de formation correspondant aux besoins du salarié ; un soutien dans les démarches favorisant l'accès à l'emploi : orientation, bilan, CV, contacts ANPE et entreprises (EMT) etc.*

Les exigences en matière de bilan de l'insertion se centrent sur un bilan mensuel avec un état nominatif du personnel employé, le type de contrat, la durée de chaque contrat, les motifs de rupture de contrat. Le dispositif d'accompagnement spécifique à chaque individu est présenté comme obligatoire avec un travail autour des deux étapes présentées ci-dessus : *Insertion professionnelle ; accompagnement « socio - professionnel »*. Parmi les critères d'évaluation, il y a l'accès à la formation et l'accompagnement des personnes en insertion.

ASFED propose différents types de formation :

- une formation aux métiers de la propreté (interne)
- une formation de remise à niveau (externe)
- une formation complémentaire AFPA propreté hygiène
- une formation liée au projet professionnel.

3. Le déroulement, le suivi et l'évaluation du marché

3.1 L'entreprise d'insertion attributaire du marché : l'EI ASFED

ASFED (*Accueil et soutien aux femmes en difficulté*) est une entreprise d'insertion qui est aussi une entreprise de nettoyage. Cette EI, de forme associative, a été créée en 1990. Elle est issue d'une activité de dépôt-vente qui a connu une scission. ASFED a déployé ensuite son activité vers le repassage, d'abord, puis vers le nettoyage en direction des particuliers et des professionnels. L'entreprise ASFED / Chic' Services est aujourd'hui labellisée Qualirei et Qualiprope. Ceci lui donne une reconnaissance, à la fois, de la qualité de ses pratiques sociales pour l'insertion professionnelle de ses publics et une reconnaissance de la qualité de ses prestations de nettoyage. L'entreprise a pris un double nom pour éviter, selon la directrice qui est également la

fondatrice de la structure, une connotation trop sociale aux yeux de ses partenaires économiques. L'entreprise d'insertion, située à Maxéville dans la banlieue Nord de Nancy (territoire de la Communauté urbaine du Grand Nancy), travaille essentiellement avec un public féminin et touche une part importante de population d'origine étrangère. Une partie importante de cette population est récemment arrivée en France. Les personnes d'origine tchétchène ou arménienne sont particulièrement représentées. Ces personnes sont souvent en France depuis 2 ou 3 ans avec un permis de travail.

En 2009, 65 % des personnes salariées d'ASFED sont étrangères ou d'origine étrangère. Cependant cette caractéristique semble ne pas beaucoup distinguer l'EI des entreprises de nettoyage classique. Il ne faudrait donc pas y voir, selon la directrice d'ASFED, une spécificité du public propre à cette EI.

La structure, de forme associative, est pilotée par une directrice et une assistante Ressources Humaine et quatre chefs d'équipe. Un chargé d'insertion, externe, rattaché à l'UREI (Union régionale des entreprises d'insertion) intervient 6 heures par semaine.

Les agents intervenant sur le marché du centre administratif départemental font, pour une partie d'entre eux, uniquement 44 heures par mois, c'est-à-dire 10 heures par semaine sur ce chantier.

3.2 La spécificité du marché et son incidence du marché sur la structure attributaire

L'obtention du marché du Centre administratif départemental a constitué un moment charnière dans la vie de la structure ASFED. En effet, le chiffre d'affaire de l'activité nettoyage de l'EI a augmenté de 71 % sur l'exercice 2007. L'EI est passée, en une année et suite à l'attribution de ce marché, de 32 à 55 emplois. Le marché de services d'insertion et de qualification, sur la base de travaux d'entretien et de nettoyage des locaux du centre administratif départemental, a donc entraîné pour l'EI attributaire une embauche importante de personnel, dont une partie est constituée de personnes débutantes dans le métier, voire en situation de 1^{er} emploi. La caractéristique de ces personnes, au niveau de leur parcours professionnel, ne diffère pas, en fait, du profil habituel des entrants dans la structure.

Par ailleurs, le marché de nettoyage a été soumis à une contrainte très spécifique des marchés de services : l'application de **l'Annexe 7** qui prévoit la réembauche du personnel du prestataire précédent. Ceci a entraîné pour l'EI la réembauche, en 2006, de 13 agents de l'entreprise précédente, pour le volume d'heures correspondant au marché obtenu par ASFED.

Evolution de l'emploi au sein de l'entreprise ASFED de 2005 à 2008.

	Nombre de salariés en CDI ou En CDD	Contrats CDDI et progression		TOTAL des salariés	
		Nombre de salariés CDDI	ETP –CDDI (équivalent temps plein)	Nombre de personnes	ETP (équivalent temps plein)
Année 2005	6	26	9.61	32	13.60
Année 2006	20 dt 13 agents de propreté, annexe 7	35 (+34.6 %)	9.88 (+2.8 %)	55 (+71.87)	16.52 (+21.47%)
Année 2007	14 dont 6 agents de propreté annexe 7.	61 (+74.28%)	13.76 (+39.27%)	75 (+36.36%)	22.69 (37.34%)
Année 2008	15 dont 3 relevant de l'annexe 7	58 (-4.91 %)	13.75 0	73 (-2.66%)	21.81 (-3.87%)

On observe qu'entre 2006 et 2007, le nombre de personnes présentes dans l'entreprise au cours de l'année a progressé de 71.8 %. La progression en équivalents temps plein a été de 21.14 %.

Moyenne annuelle d'heures d'intervention de nettoyage et/ ou repassage par type de contrat

	Salarié en CDDI	TOTAL des salariés
2005	627.70	773.50
2006	513.76	546.66
2007	410.54	550.6
2008	431.46	547.75

Si l'on compare les moyennes d'heures par salarié et par an, on observe entre 2005 et 2007 une diminution de la moyenne annuelle de travail par salarié. C'est-à-dire un résultat inversement proportionnel à la progression du nombre des salariés.

3.3 Les bénéficiaires : évolution des embauches et profils

a) En 2006 (novembre – décembre)

Au moment de la signature du 1^{er} contrat avec le Conseil Général, ASFED a embauché en octobre 2006 :

- 13 agents de propreté dans le cadre de l'annexe 7 pour un volume de 10 heures hebdomadaires.
- 11 personnes en CDDI pour répondre à ce marché. Ces personnes ont été recrutées au départ pour 44 heures par mois.

b) En 2007

La passation du second marché s'est effectuée en octobre et le second contrat pour ASFED n'a pris effet qu'en décembre 2007, on peut considérer que les données 2007 rendent compte de l'activité du 1^{er} marché.

39 salariés de l'EI ASFED ont participé au chantier CAD, parmi lesquels 28 bénéficiaires du RMI. Des personnes en CDI sont intervenues dont six personnes encore présentes au titre de l'annexe 7.

Les âges des personnes en 2007

< = 25 ans	26 ans < = 35 ans	36 ans < = 45 ans	46 ans < = 55 ans	> 55 ans	TOTAL
3	13	17	7	0	39
41%		61.5%		0%	

L'année 2007 montre un "fort turn over" au sein de l'EI, que l'association ASFED présente dans son rapport d'activité 2007 :

- 49 personnes ont été recrutées au cours de l'exercice, dont 38 CDDI et 8 CDD pour surcharge d'activité.
- 39 départs de l'EI dont 30 CDDI

Parmi ces personnes nous avons 21 personnes dont la durée de contrat a été inférieure à 3 mois (parmi lesquelles 13 CDDI).

c) En 2008

44 salariés de l'entreprise ASFED (soit 76 % de l'effectif des salariés CDDI de l'EI) ont travaillé sur le chantier CAD, parmi lesquelles, 38 personnes en contrat CDDI (personnes dit public prioritaire). Le temps travaillé sur l'année est l'équivalent de 6,27 ETP (équivalent temps plein) Parmi les 38 bénéficiaires en CDDI, 29 sont bénéficiaires du RMI, ce qui représente 76.3 % des bénéficiaires de la clause sur le chantier et 66% des salariés du chantier. Le turn over à ASFED a diminué en 2008 et les recrutements ont été moins nombreux : 29 personnes ont quitté l'entreprise au cours de l'exercice dont 24 personnes en CDDI et 5 personnes en CDI (départ volontaire de personnes embauchées dans le cadre de l'annexe7). Parmi ces personnes, nous n'avons plus que 5 personnes dont le contrat CDDI a duré moins de 3 mois.

Le profil des bénéficiaires en 2008

33 bénéficiaires de la clause sont des femmes, 5 sont des hommes. La proportion de jeunes a augmenté par rapport à 2007. 37 personnes sont employées en CDDI et une personne est en CDD tout en étant public prioritaire. (29 sont bénéficiaires du RMI).

L'ancienneté sur le chantier des bénéficiaires de la clause d'insertion à la fin 2008

0 à 3 mois	> 3 mois à 6 mois	> 6 mois à 9 mois	> 9 mois à 12 mois	>12 mois à 18 mois	>18 mois à 24 mois
10	9	6	5	6	2
50%		28.95%		21.62%	

L'entreprise ASFED a réalisé sur le chantier un total de 11 416 heures en 2008 sur ce chantier (soit l'équivalent de 6.25 ETP) dont 9 036 heures d'insertion avec des participants en CDDI (4,95 ETP). L'analyse de l'ancienneté sur le chantier montre qu'au 31 décembre 2008, 10 personnes avaient moins de 3 mois de présence sur le chantier (soit plus d'un quart des bénéficiaires). La moyenne d'heures annuelle réalisée sur le chantier par les bénéficiaires est de 250 heures par personne (sur un maximum de 520 heures annuelles) avec une grande disparité entre les participants. En effet, seule 10 personnes ont réalisé 250 heures ou plus sur l'année, soit une présence sur environ 6 mois ou plus.

d) En 2009

Sur les 6 premiers mois de 2009 : 34 personnes ont été affectées sur le site du CAD dont 28 personnes, public prioritaire (20 bénéficiaires du RMI) : 5 226 heures ont été réalisées au total sur 6 mois (5.72 ETP sur 6 mois), dont 4 040 heures par des personnes en CDDI. (Soit 4.42 ETP sur 6 mois). On observe entre 2008 et 2009, une diminution du nombre d'heures réalisées par les bénéficiaires. Dans le même temps, la proportion de publics prioritaires tend à baisser et donc la proportion d'heures réalisées par des personnes en CDI augmente légèrement. En fait, les publics prioritaires sont toujours aussi importants mais les publics bénéficiaires du RMI diminuent : 79% des participants au chantier sont des publics prioritaires en 2008 et seulement 71 % en 2009. L'analyse de l'ancienneté, montre qu'au 30 juin 2009, 12 bénéficiaires ont moins de 3 mois de présence sur le site, soit près de 41% des bénéficiaires. La situation concernant le turn-over sur le chantier ne s'est donc pas améliorée.

L'ancienneté sur le chantier des bénéficiaires de la clause d'insertion à la fin juin 2009
(Analyse sur 6 mois)

0 à 3 mois	> 3 mois à 6 mois	> 6 mois à 9 mois	> 9 mois à 12 mois	>12 mois à 18 mois	>18 mois à 24 mois
12	3	4	5	2	2
53.57%		32.14%		14.28%	

e) Au total depuis 2007

79 personnes dit "public prioritaire" en contrat CDDI sont passées sur le chantier du CAD.
 L'analyse des âges montre une sur représentation des âges intermédiaires.

Les âges sur le chantier CAD (par année de recrutement)

Année	<= 25 ans	26 ans < = 35 ans	36 ans < = 45 ans	46 ans < = 55 ans	> 55 ans	TOTAL
2007	5	12	19	7	0	43
2008	6	12	17	5	1	38
2009	1	5	10	3	1	20
Cumul par âge	12	29	46	15	2	101
%	11,88%	28,7%	45,54%	14,85%	1,98%	

Si l'on analyse les deux années et demie (2007 à juin 2009), la durée moyenne de présence sur le chantier est de 237 heures 44, ce qui équivaut à une moyenne de 5 mois et demi par personne, sur la base de 44 heures de travail par mois sur ce chantier.

Durée de présence en heure sur le chantier (2007 à 2009)

< 50 heures	50 à 149 H	150 à 299 H	300 à 499 H	500 H et plus	TOTAL
16	21	18	13	11	79
20,25 %	26,58%	22,78%	16,46%	13.92%	100%

La situation à la sortie du chantier CAD est la suivante pour les années 2007-2008 et 2009 (6 premiers mois): 52 personnes sont sorties du chantier dont 6 ont continué leur contrat CDDI chez ASFED sur d'autres activités.

Analyse des sorties de chantier

	Autres sites ASFED	CDI	CDD	CDI SIAE	formation	Maternité Maladie	Déménagement	Sans nouvelles	TOTAL
2007	0	5	0	0	0	0	1	17	23
2008	5	3	0	0	1	5	1	7	22
2009	1	1	2	1	0	2			7
total	6	9	2	1	1	7	2	24	52

Le taux de sortie positive peut être estimé à environ 23 %.

3.4 La formation des bénéficiaires

Dans le cadre du cahier des charges de ce marché, il est demandé, dans le bilan de fin de chantier, de pouvoir informer le Maître d'ouvrage sur la situation de chaque salarié quittant l'entreprise attributaire du marché. Parmi les informations sollicitées : *les qualifications obtenues, les stages, les formations effectuées, les raisons de départ, les sorties vers l'emploi*

L'EI ASFED labellisée "Qualirei", n'a pas mis en place de formations spécifiques pour ce chantier d'insertion, mais elle a poursuivi, ce qui est dans ses pratiques habituelles, la mise en formation systématique de ses salariés.

Certaines formations sont spécifiquement mises en place pour les salariés en CDDI. Ces formations complètent le temps de travail et sont rémunérées. Ainsi les personnes, à 44 heures de travail sur site du CAD par mois, réalisent un minimum de 66 heures mensuelles rémunérées. Les formations prises en charge dans le cadre CDDI sont les suivantes :

a) Une formation de remise à niveau qui se décline ainsi

- Une formation aux écrits professionnels
- Une formation en alphabétisation pour les personnes non alphabétisées et d'origine étrangère.
- Une formation en Français langue étrangère pour les autres personnes d'origine étrangère.

La formation en alphabétisation et en français langue étrangère est une formation longue d'environ 250 heures, soit l'équivalent de 6 heures par semaine et 24 heures par mois.

b) Une formation à l'interne sur la base du "KIT Libéro"

Cette formation au nettoyage professionnel est mise en place par les chefs d'équipes, certifiés pour la formation interne au KIT Libéro. Cette formation se décline en 7 modules qui couvrent 45 heures de formation en salle et des temps d'évaluation en situation professionnelle.

Cette formation se déroule au long des 24 mois en CDDI. Elle est menée de façon complète avec l'ensemble des évaluations, ce qui mène à une attestation de fin de formation, pour toutes les personnes qui se destinent à poursuivre dans le métier du nettoyage. Pour d'autres personnes qui se réorientent professionnellement, la formation est plus succincte et seuls les modules essentiels (3 ou 4) sont réalisés. Pour les autres, une partie essentielle est abordée au cours du 1^{er} contrat (apport de données essentielles pour le travail) puis des contrats suivants.

Cette formation présente l'avantage d'être une formation qui combine la formation au poste de travail avec un apport théorique très concret. (Nettoyage des sols, des meubles, des sanitaires ; santé et sécurité...).

De 2008 à 2009, 26 bénéficiaires sur le chantier du Conseil Général ont suivi une formation "KIT Libéro" avec une formation aux écrits professionnels pour 12 d'entre eux. Une personne en CDDI a été formée pour devenir formateur Kit Libéro, ainsi que deux chefs d'équipe. Deux personnes ont été formées à l'électricité pour non électriciens (formation HOB0).

Le service territorial d'insertion du Conseil Général apprécie la qualité du suivi de la formation au sein de cette EI : contenus de formation, adaptation de la formation aux parcours professionnels, accompagnement pour la réorientation professionnelle de certains...

Dans cette approche, le chantier du CAD, qui permet de faire entrer beaucoup de salariés dans le parcours d'insertion au sein de l'EI, favorise la formation, tant dans la mise à niveau en français, que dans l'acquisition de connaissances en techniques professionnelles de la propreté, d'un nombre important de personnes en insertion.

3.5 Le suivi du chantier : implication à plusieurs niveaux de deux services du Conseil Général

Deux services du Conseil Général sont mobilisés pour suivre le chantier :

- La direction de la logistique et le service "Equipements et matériels".
- La direction de l'insertion et le service territorial de l'insertion de Nancy –Couronne.

Ces services se rencontrent au sein de deux instances de suivi :

- **Le suivi technique du chantier** : il réunit une fois par trimestre le service "Equipement et matériel" et la directrice d'ASFED.
- **Le comité de pilotage du chantier**. Il se réunit 2 fois par an et fait le point sur tout : insertion et qualité technique du chantier. Un référent du Service territorial d'insertion Nancy-Couronne y participe.

Pour l'évaluation technique, le contrôle qualité s'effectue une fois par mois : Le service "équipements et matériels rencontre la directrice d'ASFED à cette occasion. L'EI signale mensuellement le nombre de personnes présentes sur le site ce qui permet de voir le taux d'absentéisme.

En parallèle de ce suivi spécifique au chantier d'insertion proprement dit, le service territorial d'insertion Nancy Couronne (STI) composé des mêmes personnes, participe dans le cadre de ses missions classiques à un suivi de l'EI ASFED, au sein d'un comité technique. La personne référente territoriale d'insertion (agent du CG 54) y participe aux côtés de l'ANPE (Pôle emploi) et de l'UREI qui mène une prestation d'accompagnement pour l'EI ASFED.

Il s'agit ici d'une mission de suivi concernant le financement de postes dans les SIAE par le Conseil Général 54. Dans ce cadre, le STI Nancy Couronne fait le suivi global des personnes en parcours d'insertion et joue un rôle de "personne-ressource" dans la poursuite des parcours.

En participant également au suivi du Chantier CAD, à l'interne du Conseil Général, la référente insertion du STI se trouve avoir en quelque sorte "une double casquette" : *"Je constate depuis que je suis le chantier CAD que ce n'est pas facile de manier chèvre et choux. Il y a une double contrainte"*.

De même, le chef du service STI Nancy "Couronne" souligne les aspects contradictoires dans le suivi du chantier : *"Mon rôle est de suivre l'insertion mais je dois être attentif au service rendu. Le service logistique suit sur place (...) Le Comité de pilotage du chantier se réunit deux fois par an. On fait le point sur tout et la qualité technique est prise en compte. Revient régulièrement le problème de l'arrivée des personnes, de leur manque d'autonomie à l'arrivée...et le besoin d'un*

encadrement fort qui sache encadrer les personnes en insertion. On est toujours sur cette tension – là. Parfois la productivité sur le chantier, c'est pas ça ! (...)"

Le 1^{er} marché passé pour le nettoyage du CAD avait été passé en article 30, ce qui était un inconvénient pour le suivi technique selon l'ancienne responsable du service "Equipements et matériel", dans un contexte où la qualité de réalisation n'était pas à la hauteur des besoins: *"L'objet du marché étant l'insertion, on ne pouvait rien dire sur la qualité technique (...) Au bout de quelques mois, l'appel d'offre mixte (grâce à la modification du CMP) a été rendu possible. Donc à la fin de la 1^{ère} année on a passé un appel d'offre mixte avec un article 33.*

Au niveau des outils de suivi et d'évaluation, certaines choses se sont avérées nécessaires : au quotidien un cahier de liaison a été mis en place (spécifiquement depuis le chantier d'insertion) de façon à permettre aux agents du centre administratif de pointer les problèmes au niveau de la qualité du travail réalisé.

Lors du 2^{ème} marché, après le constat de la récurrence de certains problèmes, il a été demandé à l'EI de mettre en place un second poste de chef d'équipe. Et depuis mars 2009, l'EI a mis en place une 3^{ème} personne qui assiste les deux chefs d'équipe.

Certaines mises au point ont été nécessaires et l'EI ASFED a également souhaité que différentes questions soient clarifiées notamment lorsqu'il y a des manifestations particulières ouvertes à un large public dans certaines parties du bâtiment.

La directrice d'ASFED explique : *" Une autre difficulté : l'entretien des sanitaires, le hall d'entrée où se déroulent des expositions et des animations. Je renvoie maintenant une personne systématiquement le lendemain matin pour vérifier l'état des sanitaires et recharger les consommables. Ceci même si l'utilisation des locaux a eu lieu après notre passage "*

Pour le service Logistique, le suivi qualité et la mesure de la qualité ne sont pas appliquée de façon parfaitement conforme à ce qui devrait être fait. Selon la chef de service, Il est question, à présent, de resserrer le suivi de la qualité.

3.6 Les modes de sélection, les parcours d'insertion et l'évaluation de l'insertion sur le chantier

Pour ASFED, les personnes devenues compétences et autonomes sur leur poste de travail au Conseil Général ne sont pas destinées à y rester très longtemps mais à aller sur des chantiers plus exigeants (nécessitant davantage d'autonomie) ou à quitter l'EI. La directrice d'ASFED précise : *"Le chantier du CAD est un chantier qui accueille pas mal de débutantes. Il permet de repérer les personnes qui deviennent autonomes. (..) Très peu de femmes qui arrivent chez nous ont l'expérience des métiers de la propreté. Parmi les personnes nouvelles, certaines au bout de quelques jours, elles quittent ASFED"*

Le chef de service STI Nancy Couronne précise les relations entre son service et l'EI : *" La sélection est laissée à ASFED, qui est l'employeur, mais nous, on oriente des personnes vers ASFED. On demande à ASFED de faire de l'immersion dans l'entreprise à notre demande. Le chantier du CAD a renforcé notre collaboration avec l'EI mais c'est ASFED, au final, qui sélectionne ses salariés".*

On voit que les parcours sont suivis au niveau de l'entrée, pour une part au moins des bénéficiaires de la clause, et qu'ensuite le service territorial d'insertion, comme nous l'avons vu précédemment, participe au Comité technique de l'EI et suit à ce titre les parcours d'insertion des personnes pendant le chantier et en fin de chantier.

Cependant, ce processus est complété dans le cadre de ce chantier d'insertion d'une obligation pour l'EI d'une transmission mensuelle de l'état des effectifs et de données de profils et d'heures

réalisées. En cas de départ, l'EI précise la connaissance qu'elle a de l'orientation de son salarié ou des débouchés professionnels concrets.

L'EI ASFED s'acquitte parfaitement de cette tâche qui permet d'observer l'évolution du chantier à travers le parcours des bénéficiaires de la "clause". Mais on constate que cette demande de données de la part des services de suivi du CG 54, ne s'accompagne d'aucune utilisation particulière de ces données, ni d'aucun traitement spécifique à ce marché. Les données d'analyse des sorties positives sont celles de l'EI, lors du départ du chantier mais aucun suivi systématique n'est fait dans les mois qui suivent. La référente territoriale d'insertion sait, par le biais de son suivi au comité technique d'ASFED, le nombre de sorties positives et juge les résultats de l'EI assez remarquables, dans la mesure où le public à l'entrée est essentiellement non qualifié et cumule souvent des difficultés importante en français.

Mais le travail d'analyse globale, qui serait nécessaire à l'évaluation des clauses n'est pas mis en place. Le chantier du CAD n'est pas analysé en tant que tel et le chef de service STI reconnaît l'incapacité actuelle de son service à observer les effets du passage sur le chantier CAD, sur le parcours d'insertion des personnes. Cette situation ne semble pas être une négligence mais plutôt une tendance à ne pas distinguer l'expérience des clauses sociales, d'autres expériences en structures d'insertion sur d'autres types de prestations.

Pour ce qui est de la sélection, l'EI est comparée, à certains moments, à un chantier d'insertion, le chef de service STI : *"On peut penser qu'il y a plus de sélection en EI mais la distinction n'est pas si évidente. La sélection peut être plus forte si l'activité est plus exigeante"*.

La sélection est peu évoquée de part et d'autres :

- Pour le service d'insertion du Conseil Général, la préoccupation est de voir entrer des personnes en difficulté et particulièrement des bénéficiaires du RMI - RSA dans les structures SIAE dont elle finance les postes d'encadrement.
- Pour l'EI, il y a nécessité à faire entrer régulièrement de nouvelles personnes et pour ASFED l'exigence est dans l'acceptation du règlement intérieur, et le respect d'un certain nombre de règles de sécurité et de discrétion vis-à-vis du client. Ceci passe par un livret d'accueil qui est lu avec la personne et par la mise en place d'entretiens de suivi de la personne (entretien avec la chargée de ressource humaine et avec la directrice, entretien avec le chargé de mission insertion, entretien avec une conseillère conjugale et familiale pour aider en cas de problèmes personnels.

Cependant, la question de la sélection est évoquée par l'EI et par la référente insertion (STI) en rapport avec la réforme des SIAE. ASFED vient de transformer ses modes de contractualisation pour les personnes en CDDI. En effet l'enchaînement des contrats ne sera dorénavant plus le même. Il est d'ores et déjà passé de l'enchaînement suivant "6 mois / 12mois / 6 mois" à celui-ci "3 mois / 9 mois / 1 an". Cette nouvelle manière d'enchaîner les contrats va amener un tri à la fin du 3^{ème} mois pour se séparer de ceux qui ne font pas suffisamment d'efforts pour s'en sortir.

De même, la sélection des hommes, peu nombreux et souvent chargés de sortir les bennes des résidences sur différents sites, deviendra plus sévère sur la possession du permis de conduire. La directrice de l'EI précise : *"Ce tri à l'entrée on va le faire, parce qu'on va être évalué au résultat"*. "On peut donc penser que la sélection, non présente dans l'approche du chantier CAD et dans l'approche globale de l'EI, va faire son chemin à travers la réforme des SIAE.

3.7 L'insatisfaction du service technique a mené à l'évolution de la règle sur la proposition des bénéficiaires du RMI

En juin 2009, après avoir constaté que le niveau de qualité atteint par le chantier d'insertion restait insuffisant, la direction de la logistique, a envisagé de dénoncer le contrat pour repartir sur de

nouvelles bases. L'un des grands problèmes soulevé : le turn over sur le chantier qui entraîne une instabilité permanente du personnel de nettoyage.

Une rencontre a été organisée avec la Directrice d'ASFED, à la suite de laquelle, l'EI a proposé de revoir son taux de bénéficiaires du RMI/RSA à la baisse : de 100 % prévu initialement dans le chantier en article 30, la proportion de bénéficiaire était passée à 75 % et l'EI proposait d'aller à 60 %, en embauchant davantage de CDI, notamment pour intervenir sur certaines zones sensibles du bâtiment.

Cette modification vers un taux de 60% de bénéficiaire RSA va entrer en vigueur et paraît à peu près satisfaire tous les protagonistes du chantier. Cependant le service logistique serait bien descendu à 50 %, tandis que le service insertion refuse d'envisager un taux inférieur à 60 %. On voit là ce qui peut apparaître comme un conflit d'intérêt autour des deux objectifs du chantier : le nettoyage et l'insertion.

Dans un contexte de lancement du RSA qui élargit les publics admissible au chantier, on peut se demander quelle ouverture sera faite à un public RSA "activité", c'est-à-dire le public que le Conseil Général et ses services ne sont pas amenés à suivre directement.

3.8 La reconduction du chantier en 2010 : les conséquences pour l'EI en cas de non reconduction

Au Conseil Général, des questions pourraient se poser concernant ce marché et sa reconduction en tant que marché d'insertion et de qualification. Il y a, en fait, du côté du service "Equipements et matériels" une difficulté certaine avec le mode d'intervention de l'EI et ses résultats. Dans le même temps, le discours officiel au Conseil Général 54 semble aller dans le sens de la poursuite de l'application des clauses dans le cadre de ce marché. Cependant, on peut se demander quelle procédure de passation sera choisie pour le prochain marché. Pour l'EI "ASFED", la question de la reconduction se pose à plusieurs niveaux.

- Il s'agit d'un marché devenu important dans l'activité de l'entreprise
- Mais il s'agit aussi d'un autre problème concernant la fameuse annexe 7, sur la reprise des personnels en cas de changement de prestataire.

En effet, cette annexe 7 ne s'applique qu'à des personnels en CDI depuis plus de 6 mois. L'ensemble des personnels de l'EI en CDD ou en CDDI ne serait donc pas concernés par son application.

Conséquence : L'EI, si elle perdait le marché, se retrouverait en situation de devoir passer par des licenciements économiques ou du chômage technique. Ainsi l'entreprise d'insertion qui a appliqué l'annexe 7, avec des conséquences importantes en matière de coûts de personnel, ne pourrait bénéficier, pour ses propres salariés, des mêmes avantages, en cas de perte du marché.

4. L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite

4.1 L'approche des problèmes et des freins (Annexe 6 p. XXXVIII)

Le 1^{er} chantier (passation en article 30 pour un an) a révélé la présence de nombreux freins :

- Difficultés juridiques dans le choix de la procédure pour un marché de prestation de service.
- Problème de contrôle de la qualité de réalisation technique du chantier par le service logistique.

Ces problèmes ont été en partie surmontés mais le mode de passation du second marché montre une ambiguïté. La forme choisie en article 33 (appel d'offre ouvert) est loin de l'esprit de l'article 30. Elle répond à un besoin de sécurisation juridique pour un marché d'importance, mais ce faisant, elle s'éloigne du principe de la procédure de marché adapté en fermant la porte à des structures d'insertion de type ACI, qui devraient logiquement pouvoir répondre à un marché d'insertion et de qualification.

Au niveau de l'organisation concrète du chantier et de l'encadrement des équipes : On voit que les questions qui se sont posées en amont, se posent au niveau de la réalisation. L'ampleur du chantier, la surface des locaux, la durée quotidienne d'intervention concentrée sur un temps très court (2 heures au lieu des 2h30 à 3 heures prévues initialement), constituent des contraintes importantes face auxquelles l'EI ASFED et les comités de suivis du chantier se confrontent régulièrement et tentent de répondre.

Certaines difficultés n'arrivent pas à être dépassées, suffisamment en tout cas pour sortir d'une préoccupation constante du maintien d'une qualité suffisante. Par ailleurs, on peut aussi s'interroger sur la situation des bénéficiaires débutants dans des locaux d'une surface de 20 000 M2, où les chefs d'équipes ne peuvent pas être partout et où certains se retrouvent seuls et parfois totalement perdus.

Un bénéficiaire rencontré dans le cadre de l'étude a évoqué ses débuts au CAD : *"On a voulu me mettre à l'auto-laveuse mais je m'inquiétais car je ne savais pas faire. Ça me prenait la tête, parfois je ne trouvais pas la chef..."* Cette personne qui est maintenant parfaitement adaptée aux métiers du nettoyage et souhaite même devenir chef d'équipe a pourtant failli abandonner son contrat à ASFED à ce moment-là. Cette difficulté initiale et la nécessité de développer rapidement une capacité à gérer son travail (autour d'une vingtaine de bureaux au moins) a été évoquée par tous les bénéficiaires rencontrés. On peut imaginer que des participants, sans expérience aient pu se sentir débordés, malgré le soutien au début d'un chef d'équipe.

Le suivi du chantier CAD demande une grande attention de la part des deux services concernés. Cette attention, qui n'a jamais été relâchée depuis le 1^{er} marché en octobre 2006, semble surtout liée au profil des bénéficiaires, peu expérimentés et peu préparés à travailler pour certains ou encore confrontés à d'autres problèmes comme celui de la langue.

En effet, le fait de pouvoir s'exprimer, de demander aux agents administratifs ou aux cadres travaillant dans les locaux, si l'on peut passer l'aspirateur ou si l'on doit repasser plus tard, contribue à l'accomplissement réussi des tâches. On voit d'ailleurs à travers le discours des bénéficiaires que la compréhension des attentes précises des agents concernant le nettoyage de leur bureau contribue à la réussite et aux bonnes relations autour du service de nettoyage.

Le fait que les personnes tournent beaucoup (turn over élevé), le taux d'absentéisme important, et le fait également que les personnes devenues autonomes aient tendance à quitter ce chantier, rend le quotidien incertain. L'atteinte et le maintien d'un bon niveau de prestation reste donc un défi constant. Des problèmes se posent particulièrement au niveau des consignes et dans l'utilisation du matériel mis à disposition par le Conseil Général.

L'évaluation de la qualité de réalisation technique est un sujet polémique. Certains agents se plaignent mais, selon l'EI, ils ne sont pas en capacité de préciser leur plainte. Il y aurait parfois des préjugés sur le fait que le nettoyage soit réalisé par des personnes en insertion. Certains cadres sont mécontents du changement d'horaires qui est intervenu pour permettre à des personnes en insertion de ne pas travailler trop tard. Ce changement d'horaire, amène les personnes à nettoyer les bureaux plus tôt et à déranger davantage des personnes en réunion. Pour la directrice de l'EI, il paraît facile parfois de rejeter toute faute sur l'EI. Dans un certain nombre de situations, les salariés d'ASFED ont fait leur travail, mais une réunion tardive ou une manifestation du week-end causent de nouvelles salissures que l'on attribue facilement à l'EI ASFED.

Pour le Service Logistique, **le service est coûteux**, tout d'abord parce - que le choix-même de la structure d'insertion induit, en quelque sorte, un surcoût puisqu'elle n'était pas le mieux-disant économique. Par ailleurs, des coûts supplémentaires dans le fonctionnement de la prestation sont identifiés mais non mesurés : consommation des produits, casse de matériel...En outre, le montant de la prestation est élevé, compte tenu de la prise en charge des produits et matériels directement par le Conseil Général.

On pourrait ajouter que le temps de suivi et la gestion de problèmes récurrents sur ce chantier entraînent un surcroît de travail pour les services concernés. Le niveau de qualité attendu pour le nettoyage du CAD n'étant pas atteint : on pourrait en conclure que le rapport coût -avantage pencherait plutôt négativement pour ce qui concerne la partie réalisation technique du marché.

Pourtant certains problèmes ont été traités comme celui du nombre d'encadrants sur le chantier. L'évolution récente de la convention sur la proportion de bénéficiaires du RMI montre également un assouplissement de l'approche du chantier par les services insertion du Conseil Général.

4.2 Les Niveaux de réussite du chantier et les questionnements sur les facteurs de réussite

a) Les niveaux de réussite du chantier CAD du Conseil Général 54

<input type="checkbox"/> <u>Dynamique locale autour des marchés à clause</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de développement des clauses à l'échelon départemental mais l'organisation interservices n'a pas suivi. - Actuellement en réorganisation et en expérimentation avec une remise en question de l'article 14.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite technique du chantier</u>	<ul style="list-style-type: none"> - La qualité est à prouver en permanence. - Le management pratiqué ne semble pas adapté à la spécificité de ce chantier.
<input type="checkbox"/> <u>Equilibre ou non du rapport coût-avantage</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt négatif pour le service qui a passé le marché - Positif pour le Conseil Général et le service insertion : débouchés pour ses bénéficiaires ; image du chantier ; image de la Collectivité qui donne l'exemple.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite de la démarche d'insertion</u> expérience = un plus pour le bénéficiaire expérience aboutit à une embauche expérience mène à une avancée concrète dans le parcours d'insertion (formation, orientation réorientation...)	<ul style="list-style-type: none"> - La démarche d'insertion est positive et le parcours du bénéficiaire au sein de l'EI, avec un accompagnement de grande qualité et une à plusieurs formations prises en charge. - Les taux de sorties positives sont bons. (au vue du profil des bénéficiaires) - L'expérience du chantier intégrée à l'ensemble du parcours au sein de l'EI (parcours progressif, orientation, ré-orientation professionnelle) paraît favorable au bénéficiaire.

A partir des niveaux de réussite constatés, plusieurs questionnements sont apparus en cours d'étude :

b) Le contexte d'émergence de la clause : un volontariat politique fort autour de l'insertion des bénéficiaires du RMI-RSA

Le lancement du marché s'est opéré dans un cadre politique très affirmé autour de l'insertion des bénéficiaires du RMI et du développement des clauses sociales. Le marché du CAD apparaît vraiment résulter d'un volontariat politique fort et d'un cadre particulièrement contraignant pour les responsables de services sommés de recourir à l'insertion pour le fonctionnement de leur service.

L'historique de ce marché montre à quel point, la seule contrainte a pu initier véritablement ce projet d'envergure pour un marché de service exigeant, dans un espace public particulièrement "exposé" et contraignant, car c'est le lieu où travaillent les agents et les élus et où, le public, parfois en nombre (dans le cadre de manifestations ouvertes sur l'extérieur) découvre l'activité du Conseil Général.

Cependant, dès la fin du 1^{er} marché passé pour une année en article 30, le service logistique et le service des marchés ont souhaité utiliser l'évolution du code des marchés pour passer un marché mixte, dans lequel la partie nettoyage a été jugée prépondérante. L'interrogation aujourd'hui porte sur deux points essentiels :

- ❑ **L'objet du marché** : *Comment passer puis réaliser un marché d'insertion avec un objet principal qui est l'activité de nettoyage ?*
- ❑ **La mise en concurrence** : *Comment passer un marché d'insertion et de qualification visant des prestataires de type SIAE et en particulier des structures de type ACI, avec une passation en appel d'offre ouvert particulièrement adaptée aux entreprises classiques ?*

Sur la question de l'objet du marché on voit paradoxalement que le chantier CAD est d'abord centré sur l'objectif d'insertion. En effet, même si le suivi technique est très présent, il est lié à l'approche "insertion" et aux conditions posées, par le donneur d'ordre lui-même, concernant la priorité donnée aux bénéficiaires du RMI - RSA.

Cette situation s'explique par le fait que le maître d'ouvrage a la compétence pour opérer dans le domaine de l'insertion et que le chantier constitue une ressource reconnue et essentielle pour orienter ses propres publics et répondre à ses propres finalités.

Ainsi, la question juridique ne semble t-elle pas poser de problème à ce niveau (article 30 ou chantier d'insertion – nettoyage en article 33), dans la mesure où la préoccupation autour de l'insertion paraît suffisamment présente pour empêcher une suprématie de l'activité technique au détriment de l'activité d'insertion.

Sur la mise en concurrence et les modalités de passation du marché, on voit, là encore, une situation un peu contradictoire : une entreprise d'insertion qui obtient un marché dans les deux cas de figure : en article 30, et en article 33.

Cette situation s'explique par la spécificité de l'EI ASFED qui se dit, tout autant, entreprise de nettoyage qu'entreprise d'insertion et qui détient à la fois le label "qualirei" et le label "qualipropre". Par ailleurs les performances de cette EI en matière d'insertion sont jugées remarquables par le service insertion du Conseil Général. On voit donc que le marché dans sa forme actuelle constitue une sorte de compromis entre les attentes des services "insertion" et ceux des services techniques qui essaient de maintenir une certaine qualité (sans toujours y parvenir) et veulent, du moins limiter au maximum les risques.

Ainsi l'EI ASFED, paraît pouvoir répondre à ce compromis et serait, selon certains responsables, la seule localement à pouvoir y répondre. L'attribution de ce marché à une ACI locale ne semblerait pas envisageable pour un marché de cette importance.

Cependant, sur ce point, on voit que certaines personnes s'interrogent sur le risque de contentieux dans la mesure où le choix de l'EI, face à deux entreprises classiques qui ont proposé des projets d'insertion assez bien construits, est parfois questionné.

On voit bien que dans un marché de nettoyage et d'insertion passé en article 29 et 33, une structure d'insertion par l'économique n'est pas certaine de remporter le marché. Par ailleurs, si l'EI cessait son activité, on peut affirmer que le mode de passation ne pourrait être adapté aux autres structures locales d'insertion par l'économique, notamment 2 ACI positionnées sur ce type d'activité.

c) Modalités de sélection des publics et les parcours d'insertion : une EI totalement en phase avec les objectifs d'insertion du donneur d'ordre

Précédemment nous avons vu que l'accès au chantier du CAD était ouvert à toute personne entrant à ASFED dans le cadre d'un CDDI. Ce chantier constitue, même, une sorte de passage obligé quand la personne débute son contrat d'insertion.

Ceci a pour conséquence un "turn-over" très fréquemment évoqué par les opérateurs comme un problème pour assurer un niveau de service de qualité.

La question se pose ici de la sélection "minimale", celle qui permettrait de s'assurer que la personne va rester au moins quelques semaines et que son adaptation ne sera pas trop problématique.

Face à cette question, ni le service territorial d'insertion, ni l'EI ASFED ne tentent véritablement de trouver une solution concrète, si ce n'est par le biais de la limitation du nombre de personnes bénéficiaires du RSA qui va intervenir prochainement.

La raison en est que les publics naturels de l'EI sont ces publics à très faibles revenus, bénéficiaires du RMI-RSA. (et dans certain cas, encore plus éloignés de l'emploi car ne bénéficiant même pas du RMI). Et du côté du Conseil Général et du service territorial d'insertion, l'ouverture de postes à ces publics – là, apparaît comme une priorité absolue.

Il en résulte une forme d'accord implicite sur l'acceptation de publics qui ne répondent pas aux exigences habituelles d'un marché de prestation de service : venir à l'heure, tenir une certaine durée sur le poste, avoir un minimum d'autonomie au niveau professionnel.

De plus, le service territorial d'insertion laisse entière autonomie à l'EI dans le choix des publics affectés au CAD.

Ce dernier point montre cependant que le suivi, au niveau de l'insertion, est davantage la continuité du service habituel de suivi des bénéficiaires du RMI et de contrôle des activités des EI subventionnées par le Conseil Général, qu'un véritable accompagnement du marché d'insertion et des clauses sociales dans leurs spécificités.

Cet état de fait explique, sans doute en partie, la difficulté à résoudre les problèmes de qualité sur ce chantier, en l'absence d'une réflexion sur les modalités d'encadrement de l'entrée des bénéficiaires sur ce chantier.

Le chantier du Centre administratif départemental constitue donc bien un mode d'entrée dans le parcours d'insertion au sein de l'EI ASFED et un lieu de découverte et d'expérimentation du projet professionnel. Ce chantier est totalement mis au service de l'insertion des personnes et, en ce sens, l'esprit de l'article 30 est parfaitement respecté.

Au niveau de l'insertion, les personnes entrent dans un véritable parcours à l'intérieur même de l'EI/ Il y a les entretiens à l'accueil, les entretiens de recadrage, la mise en place d'une formation

adaptée à chaque personne et dont le contenu est suffisamment important pour faire progresser les personnes de manière significative en français et en nettoyage principalement. L'accompagnement à l'orientation professionnelle est également bien pris en compte dès le début du parcours. Le positionnement de l'EI dans le milieu de la propreté est affirmé et positif pour permettre des débouchés vers d'autres entreprises de nettoyage. Certaines personnes qui ont bien progressé, sont embauchées en CDI à ASFED et sont formées à l'encadrement des équipes. Le conseil Général a également embauché deux personnes en CDI.

Les taux de sortie positive sont jugés élevés par le service d'insertion, surtout au regard du profil des personnes à l'entrée dans l'EI. On voit là tout l'apport de l'EI ASFED, qui a une démarche d'accompagnement, de formation et d'orientation professionnelle particulièrement soignée et dont les modalités conviennent parfaitement aux objectifs du Conseil Général.

Cependant on peut aussi remarquer que le fait d'avoir centré le public-participant uniquement sur les bénéficiaires du RMI pouvait enfermer dans un cadre rigide menant à l'accueil de publics présentant les mêmes types de difficulté. On voit d'ailleurs que la remise en question d'un taux de participants relevant strictement du RMI, va dans le sens d'une résolution de certains problèmes d'adaptation et de stabilisation du public. Dans un contexte de changement, avec la mise en place du RSA, on peut penser que le problème trouvera peut-être plus aisément sa solution, avec une ouverture naturelle à des publics RSA en situation de travail par ailleurs.

**Le Chantier « d'entretien de sentiers et taille
de talus » à Pompey**

PLIE et MDE du Val de Lorraine

Chantier passé en article 30

Préambule

Le chantier de qualification et d'insertion de Pompey, autour de l'entretien d'espaces verts, présente, de prime abord, des caractéristiques assez classiques d'un chantier d'insertion. Mais l'importance des enjeux autour de ce chantier montre qu'on n'est pas en présence d'un banal chantier d'espaces verts.

Il s'agit pour les élus de Pompey de s'inscrire dans le développement durable par la mise en place de techniques de travail appropriées au respect de l'environnement. Il s'agit également d' "externaliser" certaines tâches qui n'étaient pas réalisés de façon satisfaisante par les services municipaux, et en particulier les travaux saisonniers. De plus, l'objectif, en matière d'insertion, est vu comme central par les élus dans une commune où le taux de chômage est particulièrement élevé. La préoccupation de la survie des ACI locales semble également déterminante dans le choix d'un marché en article 30. Tout ceci, dans un contexte d'attente, voire de pressions importantes de la part des habitants, qui ne semblent pas très satisfaits des services communaux en la matière.

Pour les structures attributaires du marché, deux ACI locales, la réalisation de ce marché est exigeante au niveau technique et demande une intervention efficace, pas toujours compatible avec le profil des personnes en parcours d'insertion.

L'approche de ce chantier est donc une occasion d'explorer les contraintes de ces deux associations qui évoluent, depuis quelques années, vers des activités de prestations de services.

La notion de rentabilité des activités apparaît dans le discours des opérateurs ainsi que la question d'une certaine sélection des publics ce qui interroge sur les modalités de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'insertion dans un marché en article 30.

1 – Les éléments de contexte

1.1 Le Pays et son organisation autour de l'insertion

Initié depuis la fin des années 80, le Pays du Val de Lorraine sur la base d'une structure associative ADVMM (Association de développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle), a rédigé un premier livre blanc en 1993 présentant un diagnostic sur les forces et faiblesses du territoire et un premier projet d'orientation stratégique et d'actions, pour un développement harmonieux et solidaire du Val de Lorraine.

La charte de développement durable a été élaborée en 2000, développant une stratégie et un programme d'action autour de 5 enjeux, dont la création d'activités et d'emplois et la réduction de la précarité et de l'exclusion.

En janvier 2002, le Val de Lorraine est reconnu comme Pays en périmètre définitif. La signature du contrat de Pays interviendra en juin 2003. A l'origine de l'initiative de l'ADVMM, il y a le contexte socio-économique très marqué à la fin des années 80 par la crise de la sidérurgie. La Ville de Pompey, avec la fermeture de ses aciéries en constitue l'un des lieux emblématiques.

1.2 LE PLIE du Val de lorraine

Le PLIE a été créé en 1994. Il est l'outil privilégié du Pays en matière d'insertion. Sa structure d'animation et de gestion (SAG) est portée administrativement par le Conseil de PAYS depuis 2000. Il est ainsi devenu la branche "Insertion, animation à l'emploi du Pays".

Le PLIE concentre les moyens financiers de l'UE, de l'Etat, de la Région lorraine, du département 54 et des collectivités locales sur 2 axes principaux :

- L'accompagnement des personnes en grande difficulté afin de favoriser leur insertion en leur permettant notamment d'accéder à une formation ou d'être suivis dans leur parcours d'insertion, de les accompagner vers l'emploi.
- L'accompagnement des structures de l'insertion, en intervenant notamment en faveur de l'amélioration et de la pérennisation des dispositifs actuels, par un renforcement des outils de coordination de l'insertion ou encore dans l'accompagnement des acteurs locaux mettant en place des chantiers d'insertion.

La politique locale pour l'emploi du Val de Lorraine s'articule autour de :

- **la formation**
- **l'animation de la politique locale de l'emploi** par l'élaboration de projets de développement durable de l'emploi sur le territoire, autour de différentes thématiques parmi lesquelles :
 - La gestion partenariale des parcours d'insertion dont l'objectif final est que chaque étape du parcours d'insertion contribue à l'objectif d'accès à l'emploi.
 - L'accompagnement des initiatives locales avec un travail sur les clauses d'insertion dans les marchés publics ; l'aide à la définition de la compétence insertion - emploi des communautés de communes...

1.3 La démarche de service d'accompagnement autour des clauses sociales

Dans son rapport d'activité 2007, le Conseil de Pays du Val de Lorraine évoque des difficultés autour de l'accès à l'emploi et de l'insertion sur les territoires. Il est souligné que ces dernières années ont été difficiles : "*Beaucoup d'acteurs de l'insertion sont aujourd'hui en survie. Les*

chantiers d'insertion notamment, pourtant reconnus nationalement et localement au travers de la loi de programmation pour la cohésion sociale sont particulièrement exposés à cause notamment de moyens en baisse : coûts résiduels des emplois aidés qui sont en forte hausse, financement à la mesure par le Conseil Général 54 (..) par ailleurs la baisse prévisible des moyens mobilisables, notamment ceux du FSE "

Concernant les clauses d'insertion, il est dit : *"Un travail conséquent est mené depuis de nombreuses années (premières expériences en 1995) en matière de clauses d'insertion dans les marchés publics. Une offre de services aux donneurs d'ordre (publics et privés) a été élaborée et se décline sur l'ensemble du territoire. Après la mobilisation des donneurs d'ordre locaux (commune et EPCI) pour laquelle il reste des marges de progrès, et celle plus récente des bailleurs sociaux, il conviendrait de traduire en opportunité d'insertion (expérience, parcours) la commande publique du Conseil Général, du Conseil Régional ou de l'Etat. Sur le champ de l'insertion et de l'accès à l'emploi, le territoire est organisé. Cependant, cette organisation demande à être redéfinie et stabilisée en tenant compte des évolutions des dernières années."*

Depuis le début des années 2000, environ 6 à 7 marchés à clauses sociales par an ont été accompagnés par le PLIE. L'article 14 est le plus utilisé. L'article 30 est actuellement utilisé par la Commune de Pompey et par la Communauté de communes du Bassin de Pompey. Selon le chargé de mission du PLIE, les marchés à clauses menés sur le Pays correspondent à 4 ou 5 équivalents temps plein par an soit environ 7 400 à 9 250 heures.

L'accompagnement consiste à soutenir l'une ou l'ensemble des étapes de la mise en œuvre :

- rédaction des articles dans les pièces du marché.
- information et accompagnement des entreprises dans la formalisation de leur offre.
- identification des candidats potentiels
- organisation du suivi et de l'évolution de la clause.

1.4 La nouvelle Maison territoriale de l'emploi et de la formation : dynamiques à l'œuvre et niveaux politiques d'intervention

La Maison territoriale de l'emploi et de la formation du Val de Lorraine a été initiée par la réflexion en décembre 2004. Le projet a été labellisé en septembre 2006 et la structure s'ouvrira en 2009, probablement sur deux sites correspondant à deux bassins d'emploi : Pompey et Pont-à-Mousson.

L'ouverture de la Maison amènera une réorganisation des services proposés autour de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics. La Communauté de communes du Bassin de Pompey a recruté en avril 2008, un chargé de mission à l'insertion, lequel travaille sur les clauses sociales à l'échelle de la communauté de communes. Ceci sous l'égide du chargé de mission du PLIE.

Aujourd'hui ce chargé de mission suit la préparation, le lancement et le suivi des marchés passés par la Communauté de communes. Aujourd'hui tous les marchés de plus de 40 000 € sont examinés pour envisager la mise en application d'une clause d'insertion.

Le chargé de mission insertion accompagne également les communes demandeuses et certains donneurs d'ordre public (Meurthe et Moselle Habitat sur ses chantiers à Champigneulle, Ville de Pompey sur les marchés en article 14..) au niveau de l'information et de la préparation et éventuellement du suivi de ces chantiers. Actuellement, les communes commencent à bouger, en lien avec les 10 critères de "*développement durable*" mis en place par le Conseil Général 54, pour l'obtention d'aides aux collectivités locales ou leur bonification.

Ainsi la clause d'insertion et notamment l'article 14 constituent l'un des critères qu'une collectivité peut retenir pour prétendre aux aides de développement territorial du Conseil Général. Ceci constitue un dispositif qui peut dynamiser le recours aux clauses sociales mais qui inquiète aujourd'hui le chargé de mission pour ce qui est des motivations des donneurs d'ordre et du

risque d'une application des clauses sur des marchés qui pourraient être inadaptés (marchés inférieurs à 40 000 € - contenus du travail non adapté)..

Dès l'ouverture de la MDE, il est prévu que le chargé de mission intercommunal soit mis à disposition de la structure. La période actuelle constitue donc une phase transitoire vers un nouveau mode d'organisation pour l'accompagnement des clauses sociales sur le territoire du Pays.

1.5 La Ville de Pompey

La ville de Pompey, 5171 habitants en 2006, se situe au Sud du Pays du Val de Lorraine et se rattache à la Communauté de communes du Bassin de Pompey (10 communes). La ville constitue l'un des deux pôles d'emplois du Pays. Elle est confrontée cependant à un taux de chômage élevé et un taux d'actifs occupés plutôt faible (données INSEE 2006).

La ville a été l'une des premières collectivités à utiliser l'article 14 au début des années 2000. Puis elle a eu recours à l'article 30 pour plusieurs marchés et elle vient juste d'utiliser l'article 15 sur les marchés réservés pour la tonte des pelouses sur la commune. Un ESAT spécialisé en espaces verts intervient dorénavant sur la ville.

2 - Le marché des Sentiers et Talus de la ville de Pompey

Ce marché est né d'une volonté d'élus de la commune de Pompey de soutenir des associations de chantiers d'insertion en difficulté. Madame R présidente de "Cultures et Partages", ancienne adjointe-au-Maire de Pompey, rappelle les circonstances et le contexte des premiers contrats passés avec les ACI locales Alturas et Cultures et Partages. *"Pour soutenir les associations, on a pensé leur déléguer des tâches d'espace - vert. On a commencé à travailler en 2004 avec Alturas pour l'entretien des sentiers. On a essayé de partager les choses : à Cultures et Partage ont été proposés les talus sur les terrains en pente de la commune."*

En parallèle la ville souhaitait *"externaliser des tâches de ses services techniques pour faire face à un personnel en invalidité, ceci dans un contexte de disparition des CES. Au départ, les associations sont intervenues en 2005 et 2006 sur bons de commandes. L'association Cultures et Partages rappelle ainsi les conditions de sa première intervention à la ville de Pompey en 2005 : "On a fait des prestations ponctuelles en lien avec les problèmes de climat et les services municipaux débordés par les agents malades"*.

En 2007, la commune de Pompey a décidé de passer un marché public de qualification et d'insertion. C'est un chantier qui a maintenant lieu tous les ans sur la période printemps – été depuis 2007. Le marché a été passé 3 fois depuis son lancement en marché de qualification et d'insertion. Le marché comporte deux lots :

- « Entretien et taille de talus » auquel s'ajoute depuis le marché de 2008, le désherbage thermique.
- « Entretien des sentiers communaux ».

2.1 Description du marché et répartition des tâches entre les deux lots

Le marché comptait en 2007, 1 533 heures, pour un montant global de 29 000 € :

- Lot 1 : 651 heures réparties sur 6 mois.

La réalisation technique concerne 9 talus avec des interventions à différentes fréquences (Tous les jours d'intervention, hebdomadaires, tous les 2 mois, 2 fois sur la période). La réalisation

technique comprend du ramassage de déchet, du nettoyage, du désherbage manuel et à la machine, la taille de plantes "couvre - sol", le nettoyage et le griffage de pieds d'arbustes.

- Lot 2 : 882 heures réparties sur 7 mois.

La réalisation comprend des sentiers de différents types (sur environ 14 km) : Sentiers reliant des rues à l'arrière des jardins, sentiers peu fréquentés uniquement par des promeneurs (en bord de Meurthe). Les travaux à mener sont : le ramassage des détritiques, le débroussaillage, le désherbage manuel ponctuel, le rebouchage de trous, la taille de branches, le fauchage, l'information en Mairie de tous problèmes particuliers de sécurité des usagers et la mise en sécurité provisoire par balisage. Les travaux s'effectuent soit une fois par mois, soit deux fois sur la période.

Le marché des sentiers de Pompey a évolué comme suit au cours des années :

- 2007 : **1 533 heures** (Lot 1 : 651 heures ; lot 2 : 882 heures)
- 2008 : **1 575 heures.** (lot 1 : 693 heures ; lot 2 : 882 heures).

A partir de 2008, le lot 1 se divise en deux types de tâches :

- Entretien et taille de talus : 493 heures
- Désherbage thermique : 210 heures

Le calcul des heures d'intervention était basé sur un temps d'intervention pour 3 agents dont un encadrant. L'organisation des prestations était ainsi présentée en 2008 :

- pour le lot 1 « Entretien et taille de talus » : 161 heures par agent sur 6 mois avec une équipe de 3 personnes, 7 heures par jour tous les lundis de la période.
- pour le lot 2 "Entretien des sentiers communaux" : 294 heures par agent sur 7 mois avec une équipe de 3 personnes, 7 heures par jour les lundis et mardis (du 14 avril au 27 juin) et une équipe de 3 personnes, 7 heures par jour les lundis seulement du 30 juin au 14 novembre.

Deux structures de type ACI (Associations de chantiers d'insertion) se partagent ce marché, chacune étant positionnée sur un lot :

- Lot 1 : Cultures et Partages
- Lot 2 : Alturas

Ces structures sont situées sur le territoire de la Communauté de communes du Bassin de Pompey :

- ❑ **Cultures et Partages** : Association située sur la commune de Liverdun à environ 6 km à l'Ouest de Pompey. Attributaire du lot 1 sur les 3 marchés successifs de 2007 à 2009.
- ❑ **Alturas** : Association située sur la commune de Champigneulle à environ 5 km au Sud de Pompey. Attributaire du lot 2 sur les 3 marchés successifs de 2007 à 2009.

2.2 La passation du marché

Le marché est un marché adapté qui a été passé en 2007, 2008 et 2009, sur la base de l'article 30 en marché d'insertion et de qualification. Cependant, après 2 années où le marché avait fait l'objet d'une simple publicité, en 2009, la commune a estimé qu'il fallait passer un avis d'appel public à la concurrence. Le collaborateur de cabinet du Maire précise ainsi ce choix :

" C'est pour respecter les règles des marchés publics et être transparent. Ce marché est un marché où ne peuvent répondre que les structures d'insertion. Nous n'avons pas eu d'autres candidats que Cultures et Partages et Alturas pour répondre à ce marché. On veut s'assurer qu'il n'y aura pas de difficultés au niveau du contrôle préfectoral, donc on fait les choses au plus près des règles." La Maire avait précisé également qu'il fallait que les choses soient claires vis-à-vis de la concurrence sur ce secteur d'activité.

2.3 Déroutement et évolution des prestations techniques entre 2007 et 2008

En 2008, le **Lot 1**, attribué à Cultures et Partages est divisé en 2 grands types de tâches : l'entretien et la taille de talus et le désherbage thermique. Cette deuxième tâche amène à préciser les modalités d'utilisation du matériel prêté par la Mairie et le calcul de la consommation des bouteilles de gaz. Le nombre de talus passe de 9 à 10.

En 2008, tout comme en 2007, le **lot 2** comprend l'entretien de sentiers sur environ 10 km avec deux niveaux de qualité par type de sentier en fonction de l'utilisation par les usagers. (Sentiers à fréquentation moyenne : entretien une fois par mois ; entretien à fréquentation faible : entretien une fois par semestre). A la différence du lot 1, le lot 2 est organisé en lien plus étroit avec les services techniques de la ville et pourra faire l'objet de modifications au niveau de l'organisation des interventions et de leur fréquence.

Pour chacun des lots un rapport écrit hebdomadaire doit être réalisé.

2.4 Les Entreprises Attributaires : 2 ACI du Val de Lorraine

❑ **Cultures et Partages** : Créée en 2001, la structure s'est centrée au départ autour d'activités de maraîchage biologique. Une activité de chantiers espaces verts pour les particuliers s'est développée ensuite, à laquelle s'est ajouté un chantier d'exploitation forestière, qui permettait une continuité de l'activité pendant l'hiver.

En 2006, il y a eu une remise en question des parcelles de terrain, mises à disposition de l'association, pour la production de légumes, ce qui a entraîné la nécessité d'un repositionnement sur d'autres activités. L'association a commencé à travailler pour les collectivités locales dès 2005 (pour la Ville de Pompey), en bons de commande, puis en marchés publics avec clauses sociales.

Depuis 2008, elle a passé un autre marché avec clauses sociales (article 30) avec la Communauté de communes du Bassin de Pompey. Ce marché a pris de l'importance en 2009, lors de la 2^{ème} attribution du marché, autour du nettoyage de voiries et de "points tris" pour un montant de 50 000 € (marché avec plusieurs lots). Par ailleurs, en 2008, une nouvelle activité autour d'un atelier de stylisme a été initiée, notamment pour offrir une activité d'insertion aux femmes qui représentent 41 % des bénéficiaires en 2007. L'association a connu des difficultés financières importantes en 2007 qui mené la structure au bord de la cessation d'activité.

Le chantier est actuellement agréé pour 18 personnes et touche environ 28 personnes par an. L'encadrement est assuré par 1 encadrant technique et 1 encadrante socioprofessionnelle, chargée d'insertion.

❑ **Alturas** est une association plus ancienne qui s'est créée en 1994, autour d'une activité de type "chantier - école". L'association s'est centrée au départ, sur un chantier d'aménagement du site de la pisciculture à Champigneulles. Elle est devenue chantier d'insertion en 1999 et s'est orientée vers les interventions en Forêt. Elle a obtenu différents marchés notamment de l'ONF pour nettoyer la forêt de Haye, suite à la tempête de 1999. Elle a développé également des activités de production de bois et de vente de bois aux particuliers.

Alturas développe depuis quelques années plusieurs activités en marchés publics ou privés auprès de communes (Pompey, Frouard et petites communes pour l'affouage..), Conseil Général pour l'entretien du Vallon de Bellefontaine à Champigneulles, classé espace naturel sensible. Plusieurs de ces chantiers sont passés en article 30. Par ailleurs Alturas intervient également auprès des particuliers.

Alturas a rencontré des problèmes économiques en 2006, notamment avec la perte des crédits du Fonds social européen. (FSE)

2.5 Les bénéficiaires et les modalités d'organisation du travail très différentes entre les 2 ACI

Les deux associations ont fonctionné de façon très différente pour réaliser leur prestation technique.

a) Organisation des équipes

Pour le lot 1, Cultures et Partages a mobilisé 20 personnes sur 2 ans (10 personnes en contrat d'accès à l'emploi et 10 personnes en Contrat d'avenir).

L'analyse précise des heures, réalisées par les bénéficiaires en 2007, montre que 4 personnes ont été particulièrement mobilisées sur ce chantier en réalisant au moins 50 heures au total. Le travail réalisé par ces quatre personnes représente 56 % de l'ensemble du travail des bénéficiaires.

La particularité du mode d'intervention de Cultures et Partage a été son choix de mobiliser toujours une équipe assez importante, d'environ 6 à 7 personnes, accompagnée de l'encadrant technique de l'association. Ces participants sont pour la plupart à 20 heures hebdomadaires. Le travail d'intervention sur les talus permet de faire travailler ensemble des personnes plus qualifiées avec des outils mécanisés et des personnes débutantes ou moins rapides pour des travaux manuels de désherbage ou de taille manuelle.

Pour le lot 2, Alturas a mobilisé 7 personnes sur 2 ans : 1 personne en contrat d'accès à l'emploi (CAE) et 6 Contrats d'avenir (CAV). En 2008, 4 personnes étaient en contrat d'avenir et une personne en contrat d'accès à l'emploi.

En 2007, le fonctionnement avait été quasiment identique. Alturas a mis l'accent sur un noyau d'intervenants solide, de 3 à 4 personnes, qui ont réalisé sur chaque année la quasi-totalité du travail. On peut dire, en fait, qu'Alturas a appliqué presque à la lettre le cadrage de l'annexe technique du contrat avec la Ville de Pompey qui stipulait que 3 agents, plus un encadrant seraient mobilisés pour réaliser une quotité annuelle de 217 heures par agent. En réalité, 3 bénéficiaires ont réalisé environ 200 heures par an et 2 bénéficiaires sont venus, en complément, pour environ 50 heures par an. En 2008, 2 personnes ont travaillé toute l'année sur le chantier de Pompey et trois personnes ont travaillé moins de 3 mois sur le site. Pour Alturas le fonctionnement de ce chantier, c'est une petite équipe en autonomie, avec une personne qui dirige l'équipe sans avoir le statut d'encadrant. Le travail d'intervention sur les sentiers est réalisé avec des machines et les personnes doivent pouvoir avancer à une certaine vitesse. Ceci est peut-être moins favorable à la mobilisation d'une équipe plus large.

b) Profil des bénéficiaires et sélection

On observe que les moins de 25 ans et les plus de 55 ans sont peu représentés globalement sur le chantier en 2007 et 2008. On peut remarquer cependant que les bénéficiaires d'Alturas sont plus âgés, avec 2 personnes de plus de 55 ans, dont une personne qui va prendre sa retraite après son CAV.

Âges des bénéficiaires en 2007 et 2008 :

	<=25 ans	26 à < = 35	36 à < = 45	46 à < = 55	> 55 ans	Total
Cultures et Partages	4	9	6	5	0	24
Alturas	0	1	3	1	2	7
Total	4	10 (32,25 %)	9 (29 %)	6	2	31

Concernant leur profil professionnel 5 personnes sur les sept étaient diplômées à l'association Alturas (5 CAP, 1 BPA avec CAP) dont 2 diplômés en horticulture. Deux bénéficiaires avaient une bonne expérience professionnelle.

Dix personnes sur les 15, qui ont travaillé sur le chantier en 2007 pour Cultures et Partage, étaient diplômées, parmi lesquelles 3 personnes confirmées au niveau de l'expérience professionnelle, une personne sans diplôme était également expérimentée.

Les deux associations ACI évoquent, lors de l'entretien en 2009, une forme de sélection nécessaire pour réaliser ce type de chantier. Monsieur C, directeur d'Alturas :

"On a eu des personnes avec des problèmes de santé psychologique, de justice, d'alcool, de culture... Mais sur ce chantier on ne peut pas mettre de personnes avec des problèmes de santé mentale lourde, ni des problèmes de comportement vis-à-vis des enfants"

Par ailleurs le directeur d'Alturas évoque le reproche qui lui est fait par le PLIE de ne pas faire tourner ses équipes et s'explique par l'évocation de raisons économiques : *" Je ne peux pas faire tourner les équipes. Et je n'interviens sur le chantier que s'il y a un souci particulier".*

Selon Monsieur C le fonctionnement en marchés de prestations (clauses sociales incluses) amène à se rapprocher du fonctionnement d'une entreprise. D'ailleurs, Alturas envisage, peut-être, à moyen terme, d'évoluer vers le statut d'entreprise d'insertion. Le chantier de Pompey constitue pour Alturas une activité proche de l'emploi ; y participent des personnes suffisamment autonomes et avec des connaissances préalables, voire une formation en espaces verts. On peut donc dire que l'ACI pratique une sélection interne pour accéder à ce chantier. La structure a aussi tendance, maintenant, à recruter en pensant à trouver des personnes capables de s'adapter à ce chantier.

Pour Cultures et Partages, bien que l'organisation et l'approche du chantier soit différente, la question de la sélection est également bien présente. La chargée de mission insertion précise :

"Il y a des exigences techniques qui nous obligent à une exigence plus forte au niveau de notre organisation. L'effet négatif : cela nous oblige à plus de rigidité ce qui entraîne des effets sur notre organisation (...) Sur ces chantiers on peut mettre des personnes avec des problèmes de santé mentale mais on a besoin de personnes physiquement capables (...) Nous ne prenons plus les héroïnomanes, nous refusons aussi les personnes trop fragiles (non résistantes physiquement) et celles qui ont des gros problèmes de compréhension. On doit aller vite, bien que les travaux soient peu difficiles. On filtre de plus en plus".

Ces changements interviennent pour Cultures et Partages dans un contexte de "repositionnement" de l'association sur les marchés à clauses sociales. Ces nouveaux marchés remplacent les travaux menés précédemment chez les particuliers. En effet, depuis 2008, l'association participe à un gros chantier sur la Communauté de communes du Bassin de Pompey pour le nettoyage de points tris (trois fois dans l'année), l'entretien de l'aire d'accueil des gens du voyage, l'arrosage des fleurs sur le parc d'activité économique. L'ensemble de ses activités relève aujourd'hui des marchés de qualification et d'insertion et représente pour l'ACI, en 2008 et 2009, plus de 80% de son activité.

c) Le point de vue des bénéficiaires

Quatre bénéficiaires ont été rencontrés pour évoquer leur passage sur ce chantier :

- 2 bénéficiaires chez Alturas étaient en fin de contrat mais l'un des deux va poursuivre avec un CDD pour encadrer les équipes à Alturas. Cette personne est, par ailleurs, en train de créer sa propre activité d'espaces verts. Ces deux personnes ont été les plus impliquées en 2008 sur ce chantier.
- 2 bénéficiaires chez Cultures et Partages, dont l'une, âgée de 53 ans est en fin de contrat CAV et n'a pas de perspectives. L'autre bénéficiaire a un handicap mental très peu perceptible car cette personne âgée de 23 ans s'exprime très bien et fait preuve de beaucoup de volonté pour s'en sortir. Ces deux personnes ont également été très présentes sur le site de Pompey en 2008.

Les deux bénéficiaires d'Alturas ont souligné des difficultés liées au comportement des habitants qui salissent énormément les espaces verts et aussi les plaintes de certaines personnes quand les interventions les dérangent. Pour le reste du travail, il y a la satisfaction de voir le travail que l'on a réalisé, mais les personnes ne soulignent aucun apprentissage particulier.

Les bénéficiaires de Cultures et Partages, quant à eux, ont mis l'accent sur un sentiment d'injustice : l'impression de travailler beaucoup - et, en tout cas, plutôt beaucoup mieux que les agents municipaux - mais pour un salaire minime, à temps partiel, et sans sécurité de l'emploi. Ce sentiment d'injustice est lié aussi à l'ACI et sa situation économique difficile que les bénéficiaires ne trouvent pas normale. En effet, en 2008, Cultures et Partages avait largement dépassé les heures prévues sur ce chantier et le ressenti était négatif sur ce point au niveau des dirigeants de l'association. Il avait manqué, à ce moment-là, une possibilité de discuter avec la commune sur les problèmes spécifiques rencontrés en cours de chantier

En revanche, les bénéficiaires expriment de la satisfaction au niveau de l'accompagnement par la structure C et P et particulièrement autour des apprentissages, réalisés sur le lieu de travail, avec le chef de chantier.

3- Le déroulement, le suivi et l'évaluation du chantier

3.1 Les modalités du suivi du chantier

Les documents de contractualisation du marché présentent deux niveaux de suivi :

a) Le contrôle de l'exécution du marché (article 7 de la convention)

Extrait :

"Dans le cadre de cette démarche d'insertion, l'association (...) s'engage à informer le Maître d'ouvrage par l'intermédiaire du PLIE du Val de Lorraine, de l'ensemble des contrats passés et des éventuelles difficultés d'application de ce cahier des charges. Le contractant s'engage à inviter le Maître d'ouvrage et le PLIE à l'ensemble des réunions de coordination avec les partenaires. A l'issue de ce marché, un bilan sera remis au maître d'ouvrage, par l'intermédiaire du PLIE, dans les 3 mois qui suivent l'exécution des prestations etc."

b) Le contrôle des travaux (Annexe technique – Point C)

Extrait : " Les travaux feront l'objet d'un contrôle périodique et d'une évaluation en fin d'année permettant d'adapter ce programme. L'encadrant technique rencontrera une fois par mois un représentant des services techniques de la Mairie de P afin d'établir un bilan des travaux effectués et à venir (Agent de maîtrise ou directeur des services techniques). L'équipe d'intervention fournira

un rapport hebdomadaire écrit des activités. Un rapport reprenant les conclusions de ces réunions hebdomadaires sera rédigé et transmis au Maire par l'association... En cas de dérives ou de difficultés conséquentes, il sera immédiatement organisé une réunion de mise au point."

3.2 Déroulement du chantier : organisation concrète du travail et suivi opérationnel

Sur 2007 et 2008, le déroulement du chantier, et le suivi du chantier montrent une importance majeure accordée à la réalisation des travaux. Le suivi technique est très pointu et quotidien pour les deux ACI. Les exigences du service technique sont élevées, avec une tendance, semble-t-il, à oublier qu'il s'agit d'un chantier de qualification et d'insertion. L'adaptation aux besoins de la commune est constante et parfois les tâches, les lieux, évoluent d'une semaine à l'autre.

En outre, certains problèmes sont apparus, parfois, dans les rapports avec les agents municipaux. Il est arrivé, en effet, qu'un bénéficiaire d'Alturas aille travailler ponctuellement avec des agents municipaux à la demande du service technique. Le directeur d'Alturas évoque le cas d'un bénéficiaire qui travaillait très bien mais qui subissait une forte pression lorsqu'il travaillait avec les agents municipaux. Ceci se traduisait à son retour par un état de stress et de tension qui pouvait amener des problèmes relationnels au sein de l'équipe d'Alturas.

A l'opposé, l'approche de l'insertion n'est pas vraiment prise en main par la commune qui n'a pas de service, en capacité de suivre ce niveau. Le CCAS est en lien avec les structures ACI pour suivre des situations individuelles mais il n'y a pas d'approche globale du chantier à ce niveau. Le mode d'organisation du suivi insertion par la convention, et la prégnance du contrôle technique rend difficile l'équilibre entre l'insertion et le contenu des tâches. Le chargé de mission insertion du PLIE évoque la difficulté voire l'impossibilité à parler d'insertion en réunion de suivi avec le service technique.

Face à cette situation les deux ACI ont opté pour des modes d'intervention différents :

- Alturas s'adapte au plus près des besoins des services techniques mais envoie une équipe réduite et des gars formés et quasiment autonomes.
- Cultures et Partages respecte au plus près les objectifs d'un chantier d'insertion et mobilise une grande partie de ses salariés sur le chantier. Ce faisant, son mode de fonctionnement est en décalage avec le référentiel technique de 3 agents, par jour d'intervention, et rend le suivi technique des heures d'intervention particulièrement délicat.

On voit, en fait, une difficulté à réunir les deux niveaux de suivi (technique pour les espaces verts et insertion), ceci d'autant plus qu'il n'y a pas de service interne à la Ville, en capacité de réaliser ce suivi.

Monsieur M, facilitateur au PLIE, évoque les difficultés du suivi de l'insertion : *"Les services techniques reviennent toujours sur la qualité du service rendu hors insertion. L'observation de l'insertion est faite par le PLIE mais pose des difficultés. (...) Les limites de notre rôle : L'idée est de faire un point en cours de chantier et de participer aux réunions de suivi avec les services techniques. Mais les réunions de suivi sont techniques uniquement !"*

De plus, il y a un conflit entre Alturas et le PLIE (évoqué précédemment) autour des modalités de mise en œuvre de l'insertion.

Monsieur M, chargé de mission explique la situation :

"Ils vont dans le sens d'une justification des travaux et ils se sont positionnés pour la survie de l'entreprise (ACI), donc ils voulaient embaucher des personnes rentables. Il y a un conflit entre Alturas et le PLIE à ce sujet".

a) Problèmes spécifiques sur le chantier de 2008

En 2008, le lot 1 attribué à Cultures et partages a évolué au niveau de son contenu. Une partie des heures de travail sur les talus a été affectée au traitement thermique de rues au centre-ville de Pompey.

Cette tâche particulière a amené une augmentation anormale des heures d'intervention de l'ACI qui est passée d'environ 833 heures (bénéficiaires + encadrant) en 2007 à 943 heures pour le même budget calculé sur la base de 691 heures (base de 3 professionnels).

Si l'on observe le nombre de jours d'intervention de l'équipe prévu par le contrat (22 jours pour les talus et 12 jours pour le désherbage thermique) on observe que 18 jours d'intervention supplémentaires ont été réalisées soit presque 50% d'interventions au-delà de ce qui était prévu.

Pour "Cultures et Partages", la mise en œuvre du désherbage thermique a posé des problèmes spécifiques car les espaces traités nécessitaient un nettoyage préalable, ce qui aurait dû être fait par les agents municipaux.

Plus généralement, l'ACI insiste sur l'importance de finir ce qui a été commencé et d'atteindre la qualité, ceci dans un intérêt de formation professionnelle des participants et de transmission du goût du travail "bien fait". Ce principe amène régulièrement l'équipe de Cultures et Partages à revenir pour terminer un talus, lorsque la journée n'a pas suffi, ceci pour éviter de laisser en plan le chantier jusqu'à la semaine suivante. Ce mode d'intervention, qui aboutit à un niveau de qualité reconnu par la ville, a cependant été déconseillé par le directeur des services techniques, qui précisait que l'équipe n'avait pas à revenir un deuxième jour.

b) Aboutissement de certains points de négociation pour la mise en place du chantier de 2009

En 2009, et suite aux difficultés rencontrées par "Cultures et Partages" en 2008, la commune a souhaité revoir le marché en le recentrant davantage sur sa vocation de chantier dont l'objet est l'insertion et la qualification.

Pour ce faire, le collaborateur de cabinet du maire a travaillé sur un cahier des charges centré sur les tâches à effectuer et non sur les heures de travail à réaliser. Le nombre d'heures devient global et il n'est plus fait référence à la répartition des heures entre 3 agents. Cependant, le nombre d'heures global par lot reste spécifié et il est identique à celui de 2008. En fait, ce qui change c'est le suivi des heures qui disparaît au profit d'un suivi des tâches.

Ceci entraînera, concrètement, une diminution du contrôle par les services techniques municipaux des interventions des ACI : Un point de suivi technique bi - hebdomadaire a remplacé le suivi qui était auparavant journalier.

Par ailleurs les modalités d'intervention des deux ACI ont été évaluées et certaines de leurs difficultés prises en compte :

- une convention de mise à disposition de matériel a été signée avec l'association Cultures et Partage qui se disait en difficulté pour investir dans un matériel adapté à ce type de marché.
- un camion a été donné à chacune des associations, lors du renouvellement du parc de véhicules.
- le paiement des factures s'effectue dorénavant mensuellement, hors de tout justificatif concernant les heures réalisées.

En outre le montant des prestations a été réévalué ce qui est particulièrement sensible pour le lot 1 qui est passé de 13 000 € annuels à 17 325 € soit une augmentation de 33.26 % du montant de la prestation sans changement dans le contenu même de la mission.

Le lot 2 est passé de 16 000 € à 16 650 €. Il a donc connu une petite réévaluation de près de 4 %. Cette augmentation permet de prendre en compte le paiement du "panier" pour les salariés qui sont en déplacement sur le site.

Le collaborateur de cabinet du Maire à Pompey, Monsieur G, précise et explique ces évolutions : *"Pour le lot 1, il y a eu augmentation des heures pour s'ajuster à la réalité. Le désherbage technique leur avait demandé plus d'heures."*

En réalité, l'annexe technique au marché de 2009 ne fait pas apparaître une augmentation des heures mais une augmentation du prix global. On voit que le lapsus révèle une certaine ambiguïté dans le mode d'élaboration du prix, ce qui pourrait à l'avenir compliquer les futures négociations.

Plus globalement concernant le marché en 2009, Monsieur G précise : *«En 2007-2008, pour les services, c'était plus des prestataires, maintenant c'est plus un marché d'insertion. C'est pour ça que ça a été retravaillé au niveau du cahier des charges. Le cahier des charges est moins formalisé qu'en 2007-2008, où le nombre d'heures était bien défini. Aujourd'hui on est sur des tâches sans préciser les heures. (..) Une réunion s'est déroulée en 2009 pour évoquer le suivi des personnes. On leur demande un travail supplémentaire de ce côté-là".*

En fait, la description du suivi de l'insertion est restée la même dans les documents contractuels mais il sera demandé, cette fois, aux contractants de remplir leurs obligations en transmettant des bilans annuels pour l'insertion.

Pour les deux premiers marchés, un seul document de bilan avait été transmis officiellement par l'association "Cultures et Partages" pour l'année 2008. Ce document ne précisait pas le nombre de sorties positives, mais détaillait tous les niveaux de l'accompagnement et des formations.

Interrogées sur ce point, les ACI disent leur difficulté à transcrire la réalité de leur travail d'accompagnement (Alturas en particulier) ; les deux associations évoquent les problèmes de confidentialité concernant les problèmes multiples des participants aux chantiers (alcool, drogue, santé mentale, problème au niveau de la justice), lesquels pourraient difficilement être évoqués directement avec des services non formés à ces questions.

Néanmoins la lecture des rapports d'activités des structures montre que le travail d'accompagnement des bénéficiaires est réalisé. Cultures et Partages détaille précisément tous les niveaux d'accompagnements en lien avec les réseaux locaux. Une partie de cette analyse apparaît dans le document de bilan transmis à la commune en 2007.

Alturas est beaucoup plus elliptique. Le mode d'intervention paraît davantage centré sur le lien direct et personnel du directeur et des encadrants dans l'accompagnement de la personne.

c) Le développement économique et organisationnel des deux ACI et leur participation aux chantiers à clauses sociales

Parler du chantier de Pompey, revient à évoquer les nouveaux types d'activité des deux ACI.

- **La situation et le point de vue d'Alturas**

Pour le directeur d'Alturas, ce chantier n'est pas très différent de ses autres chantiers de prestation de services, que ce soit pour un donneur d'ordre public ou privé. Ces activités prennent progressivement de la place dans l'activité de la structure ce qui n'est pas un mal en soi. En revanche, ce qui est parfois mal vécu, c'est l'obligation d'aller de plus en plus vers ce type de marchés et de voir se restreindre la part de ce qui relevait purement de l'insertion sans souci de rentabilité.

Cette situation fait évoluer l'ACI vers un modèle plus entrepreneurial qui semble restreindre progressivement certaines possibilités de bien accompagner les publics en difficulté. Pour Monsieur C, directeur d'Alturas, cette orientation est nécessaire en contexte de diminution sensible des subventions publiques. En même temps, l'orientation vers plus de rentabilité, amène aussi des pertes en subventions, par exemple pour les financements AGEFIPH concernant les personnes handicapées. (50 000 € de subventions en 2006 et aucun financement en 2008).

Par ailleurs, Alturas renonce actuellement à monter un dossier de Fonds social européen (FSE), car le directeur estime ne pas avoir de temps à perdre avec un dossier administratif devenu "infaisable". Ce faisant, là encore, la perte de quelques dizaine de milliers d'euros n'est pas sans influence sur la marge de manœuvre de l'association, au niveau du travail d'insertion.

Au niveau du recrutement des publics, le directeur d'Alturas précise que c'est le niveau de qualification ou d'exposition du chantier (notamment au regard des habitants) qui va induire ou non le recours possible à des publics en grande difficulté. Pour ce qui est du chantier de Pompey, l'éloignement géographique du chantier nécessite d'envoyer trois personnes autonomes par rapport à la préparation des outils et produits nécessaires, à la conduite d'un véhicule et à la gestion de l'avancement du chantier qui se déroule sur plusieurs sites.

Actuellement le "reporting" des heures est fait par une personne en insertion mais déjà qualifiée et expérimentée, qui devrait passer en CDD à mi-temps pour accompagner les personnes sur ce chantier.

Pour Monsieur C, il y a une contradiction entre le discours des politiques qui demandent aux structures d'insertion d'accueillir tout le monde et, dans les faits, la pression qui existe sur la qualité des travaux. Ceci pouvant être lié, bien entendu, à la pression des habitants, électeurs des collectivités "maîtres d'ouvrage" et souvent très exigeants sur la qualité de l'entretien des espaces verts.

En 2009, Alturas a sensiblement augmenté ses marchés à clauses sociales (article 30) notamment avec la participation à 3 chantiers de ce type pour le Conseil Général 54 sur les espaces sensibles de la commune de Champigneulle. Sur l'un de ces trois chantiers, l'ACI travaille depuis 2002 en convention classique et depuis 2004, en marché avec mise en concurrence, en article 30. Comparativement avec le chantier mené pour la commune de Pompey, les chantiers menés avec le Conseil Général sont un peu plus souples au niveau des délais de réalisation et la pression au niveau de la qualité est moins forte.

Ceci contribue pour Monsieur C, à faciliter l'insertion de personnes plus en difficulté notamment car la pression au niveau du temps de réalisation est moins forte.

- La situation et le point de vue de Cultures et Partages

Pour la chargée de mission "insertion" de Cultures et Partages et pour sa présidente interrogées avant le lancement du chantier 2009, le problème central c'est la relation avec les services techniques des Collectivités. Cette dépendance, ce rapport quasi-hiérarchique, est mal vécu par les intervenants.

Par ailleurs, le contenu des chantiers interroge également. A Pompey, la taille des talus est relativement intéressante au niveau des tâches mais le problème est qu'il faut aller vite. Sur le chantier de la Communauté de communes du Bassin de Pompey les tâches sont très peu valorisantes, car il faut nettoyer en permanence la saleté des autres et répéter continuellement ces tâches difficiles.

Ces tâches sont – elles un bon support pour l'insertion ? Cultures et Partage s'interroge mais trouve que la valorisation des personnes à travers ce type de tâches n'est pas toujours facile. La dépendance économique vis-à-vis de ces marchés pose des problèmes à l'encadrement technique de la structure. Elle pose aussi le problème du contenu des chantiers et de ce qui va être réservé au chantier d'insertion, à partir des tâches des services municipaux ou intercommunaux.

Après la négociation pour le chantier 2009 à Pompey, l'ACI Cultures et Partages paraît plus sereine. Elle considère que les conditions de réalisation du chantier se sont améliorées et que les problèmes ont été, du moins en partie, réglés.

d) La ville, ses espaces verts et l'externalisation de tâches vers des chantiers à clauses sociales

On ne peut pas réfléchir au fonctionnement du chantier de Pompey, sans replacer celui – ci dans le cadre des services "espaces verts" de la Ville. Comme il a été évoqué précédemment, le chantier s'est mis en place dans un contexte de surcharge momentanée de travail en lien avec des problèmes climatiques, mais aussi dans un contexte de difficulté au niveau du personnel des services "espaces verts de la Ville". Monsieur T, Maire de Pompey et président de la Communauté de communes du Bassin de Pompey présente ainsi le choix du recours à l'article 30 : *"Une surcharge de travail pour les services techniques méritait d'être externalisée. Le support choisi (sentiers, talus) paraissait adapté. Il n'y a pas trop d'investissement matériel...ce support est valorisant, extérieur, le travail réalisé est visible. On a recentré les services techniques sur les tâches fleurissement. Les services n'arrivaient pas toujours au bout d'un talus en une fois"*

De plus le Maire de Pompey souligne le choix politique autour des clauses sociales et de l'article 30 en particulier dans un contexte de chômage particulièrement élevé sur la ville (taux de chômage de 16 %) : *"Aujourd'hui on a une politique globale d'insertion ; les clauses sociales c'est l'outil (...). Les tâches valorisent les personnes, ça redore leur image. Il y a communication à ce sujet dans le bulletin municipal (...) Les gens en insertion sont aussi identifiés comme un service de la ville."*

Par ailleurs, Monsieur T souligne l'objectif en termes d'insertion avec l'article 30 : *"L'article 30 permet une recomposition complète pour la personne. (..) L'expérience sur 3 ans montre son efficacité par un bon taux de réinsertion et de remise sur pied de ces personnes"*

Aujourd'hui, la Ville est en train de réorganiser ses services techniques. Le travail saisonnier est maintenant séparé et confié au chantier d'insertion, les tontes sont passées en 2009 en article 15 et ont été attribuées à un ESAT local. On voit que le recours extérieur permet, non seulement, de compléter le travail des agents municipaux mais de l'améliorer également pour aller dans le sens des attentes des habitants et des élus. Il s'agit bien d'améliorer un service qui ne semblait pas en capacité de répondre à ces niveaux d'attente.

Le service technique qui prévalait jusque-là, est en train de se diviser en "sous -services" avec les espaces verts et le fleurissement. Par ailleurs, certaines tâches en espaces verts ont été confiées à la Communauté de communes qui recourt aussi à l'article 30.

L'équipe des agents municipaux au niveau des services techniques est composée de : 5 administratifs, 12 titulaires, 2 contrats aidés. Parmi ces 12 titulaires, 2 sont en longue maladie et certains autres ont des restrictions au niveau de leurs aptitudes physiques. Cinq personnes sont à présent affectées aux espaces verts.

Au niveau de la ville, les effectifs du service technique sont quasiment stables depuis plusieurs années, mais 2 titulaires, partis en 2007 et 2008 n'ont pas été remplacés. L'externalisation de certains services apparaît comme une réponse en matière de souplesse et de contrôle possible aussi de la qualité. Par ailleurs, la ville s'inscrit dans une démarche de développement durable. Cette démarche est particulièrement explorée sur le chantier d'insertion à travers le recours à l'arrachage manuel des mauvaises herbes et au désherbage thermique.

Le Maire souhaiterait aller encore plus loin et laisser pousser l'herbe plus longtemps mais les habitants ne semblent pas prêts à accepter ce type de choix. Il faut souligner que le traitement durable de l'herbe amène certaines contraintes : l'herbe repousserait plus rapidement avec le désherbage thermique.

e) Le bilan du chantier de Pompey : des taux de sorties positives des ACI très satisfaisants

Annuellement le chantier représente moins d'un ETP par an, soit précisément 0.86 ETP pour une année. Ramené aux six mois du chantier, on a 1.73 ETP sur 6 mois. Les modalités d'organisation et de tâches font que les deux structures attributaires du marché ne se rencontrent pas et ne cherchent pas particulièrement à le faire. Chacun est sur des modalités de fonctionnement qui lui sont propres.

Le Maire exprime une égale satisfaction à l'égard du travail avec les deux ACI, mais évoque cependant, en filigrane, l'idée de soutenir pour l'avenir un possible regroupement de ces structures, dans un souci d'efficacité et de renforcement de leur assise économique. Il s'appuie pour cela sur un exemple récent sur une communauté de communes du Sud Nancéen.

Pour ce qui est des sorties positives, les associations n'ont pas analysé spécifiquement les sorties des participants au chantier. En fait, sur ce chantier, on voit bien que le parcours des bénéficiaires s'opère au travers de plusieurs activités : l'entretien des sentiers et talus de Pompey – en particulier pour les participants d'Alturas- est une étape de fin de parcours pour quelques uns.

L'association Alturas précise que le taux de sorties positives pour les bénéficiaires du chantier de Pompey dépasse les 50 %, alors que son taux de sorties positives global évolue de 16 à 25 % environ.

Cultures et Partages présente 7 sorties positives sur 13 sorties pour l'année 2007 (dont trois contrats de travail classiques, 1 contrat TTEMM à la Ville de Pompey, 1 personne qui a enchaîné des CDD et une formation qualifiante à l'AFPA.(grutier forestier). Trois des personnes embauchées en contrat CDD avaient travaillé sur le chantier de Pompey et il faut souligner que c'est la ville de Pompey qui a embauché ces 3 personnes : 2 personnes ont fait des remplacements sur une année (1 personne a trouvé ensuite du travail dans une entreprise). Une troisième personne a été prise sur un contrat TTEMM d'un an dans la perspective d'une création de poste aux services techniques. Cependant cette personne qui avait vécu longtemps en foyer et connu des problèmes de toxicomanie n'a pas tenu dans son nouveau poste malgré les excellentes conditions qui lui ont été offertes (logement par la commune...). Malgré le soutien du Maire, face aux difficultés qui se sont présentées, il a fallu mettre un terme à son contrat.

En 2008, 5 sorties positives sur 10 sorties de l'ACI : 2 CDI, 3 CDD de plus de 6 mois, une création d'activité. Un CDD à la commune de Pompey a concerné un participant au chantier de Pompey.

4- L'approche problématique du chantier – l'analyse des points de blocage et des facteurs de réussite

4.1 Points faibles et freins : (cf Annexe 6, p. XXXVIII)

Le chantier de Pompey, fortement centré sur la réalisation technique du chantier, a paru, à certains égards, marginaliser l'accompagnement de l'insertion. Ce chantier est né, en effet, d'un véritable besoin de la collectivité, d'améliorer le traitement de ses espaces verts. Ce besoin tend à imposer un niveau de qualité élevé, ce qui peut interroger dans le cadre d'un chantier de qualification et d'insertion. Cette tendance est accentuée par la difficulté du responsable du service technique de prendre en compte la dimension "insertion" du chantier. Ceci, par manque de préparation ou de formation à ce type de projet et d'objectifs, mais aussi parce que l'enjeu de réussite technique est important. En outre, l'externalisation peut provoquer la crainte de voir échapper une partie de l'activité. Le contrôle rapproché deviendrait un moyen pour le responsable de service communal de s'assurer la maîtrise de l'activité attribuée à un prestataire extérieur.

Ce problème a été pris en compte par la Ville pour le marché 2009 et semble s'atténuer depuis.

La question du bon prix ou du juste prix a aussi posé problème sur ce marché. On voit que la négociation sur le prix n'est pas chose aisée et qu'elle pose différemment problèmes aux parties en présence. Les ACI sont confrontées à des problèmes pour évaluer leur coût de revient. Ceci n'est pas propre à ce chantier mais montre une faiblesse dans la capacité d'analyse économique des structures, qui ne va pas faciliter leurs capacités de négociation avec les donneurs d'ordre.

Au niveau de la Ville de Pompey, il y a une certaine crainte du surcoût, dans un contexte où les collectivités publiques cherchent plutôt à réduire leurs charges. Le prix de l'insertion n'est pas évoqué et le mode de calcul reste lié au référentiel d'intervention d'un agent municipal. Ceci, bien que les choses aient sensiblement évolué en 2009.

Au niveau de la réalisation de l'insertion, les ACI, très centrées, en 2007 et 2008, sur le suivi de la réalisation technique, n'ont pas répondu – c'est surtout vrai pour Alturas – à ce niveau du cahier des charges. On constate une difficulté de ces structures à rendre compte de façon détaillée, de leurs procédures d'accompagnement pour les participants du chantier. Ceci étant accentué par la relative mise à l'écart du traitement de l'insertion par les services techniques qui ont dominé le marché. Le fait que le chargé de mission du PLIE (Pays du Val de Lorraine) soit le garant du suivi de l'insertion pourrait être favorable, à condition que les moyens d'organisation du suivi "insertion" aient été clairement énoncés et effectivement appliqués, sous le contrôle des élus de la commune ou d'un cadre territorial qui aurait été délégué à cette mission.

4.2 Niveaux de réussite du chantier et questionnements

<input type="checkbox"/> <u>Dynamique locale autour des marchés à clause</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté à développer une dynamique autour des clauses à l'échelle du Pays, malgré une mission autour des clauses sociales au PLIE et à la Communauté de Communes du Bassin de Pompey. - En cours de développement avec l'ouverture de la Maison de l'emploi et en lien avec d'autres Collectivités (Conseil Général 54 et Région) et d'autres donneurs d'ordre publics (Organismes HLM, Etablissement public foncier de Lorraine...)
<input type="checkbox"/> <u>Réussite technique du chantier</u>	<ul style="list-style-type: none"> - La réussite est reconnue par le donneur d'ordre. - La qualité atteinte semble répondre aux besoins de la collectivité et des habitants.
<input type="checkbox"/> <u>Equilibre ou non du rapport coût-avantage</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche d'équilibre de part et d'autre. - La Collectivité craint le surcoût mais souligne la réussite de l'insertion au niveau des sorties de chantier. - L'ACI Cultures et Partage a connu des difficultés dans la réalisation du marché 2008. - Les deux ACI sont en situation de fragilité financière.
<input type="checkbox"/> <u>Réussite de la démarche d'insertion :</u> <ul style="list-style-type: none"> - expérience = un plus pour le bénéficiaire - expérience aboutit à une embauche - expérience mène à une avancée concrète dans le parcours d'insertion (formation, orientation ré-orientation..) 	<ul style="list-style-type: none"> - La réussite propre au chantier à clause n'est pas évidente à montrer dans le parcours au sein des ACI. - Le degré d'exigence technique et en terme de rapidité au travail est élevé ; les bénéficiaires savent qu'ils doivent être plus performants, plus rapides sur ce chantier. - L'organisation au sein des ACI fait que le chantier se situe plutôt proche de la fin de parcours avec une implication plus importante des personnes qui sont proche de l'emploi. - Les taux de sorties positives révèlent une réussite globale des parcours au sein des ACI.

Réussite technique du chantier et interrogation sur les conditions de mise en œuvre de l'insertion

Le chantier de Pompey a montré au cours des deux premières années, que les ACI atteignaient un niveau de qualité technique très satisfaisant. L'atteinte de ce niveau de qualité a demandé aux structures des efforts, en particulier, au niveau de leur organisation et de leur fonctionnement. Cultures et Partages a évoqué cette sorte de réorganisation interne qui a amené certaines difficultés d'adaptation et des contraintes, mais aussi des effets positifs par exemple pour respecter les horaires et travailler plus vite.

Travailler sous l'œil attentif des habitants et sous le contrôle pointilleux des services techniques amène, peut-être les bénéficiaires à se surpasser. Les habitants leur demandent parfois conseil et, en soi, c'est non seulement valorisant, mais d'une certaine façon, cela donne des responsabilités.

Bien entendu, la contrepartie de ce contact direct avec l'utilisateur communal est de devoir aussi supporter des remarques négatives ainsi que des comportements peu citoyens, ce qui affecte souvent les bénéficiaires et plus fortement ceux dont l'image de soi est dégradée. Mais on pourrait dire aussi que surpasser ces obstacles peut être au final une victoire pour des personnes en démarche d'insertion. Madame R, chargée d'insertion à Cultures et Partages précise l'intérêt du contenu du travail sur les talus dans une perspective d'insertion professionnelle : *" Les talus de Pompey, c'est intéressant au plan de l'entretien des végétaux. Il y a transmission de gestes, acquisition de compétences. (...) Ces activités servent pour valoriser les aptitudes sur le CV. Certains cherchent par la suite à travailler en autonomie sur des chèques-emplois-services"*

On pourrait évoquer, à ce niveau du raisonnement, la théorie de l'engagement, en citant le psychosociologue Denis Castra (Cf bibliographie en Annexe) :

"Toute prise de rôle consiste pour le sujet, à s'exposer à des attentes nouvelles des partenaires, puisque ce sont précisément ces systèmes d'attentes qui définissent habituellement le rôle. Elles concernent un ensemble de conduites (...) qui ont tendance à s'imposer progressivement au nouveau titulaire du rôle, du moins lorsqu'il a librement accepté d'y entrer. Tout cela laisse prévoir que la prise de rôle est sans doute le plus important levier de changement individuel, sans oublier, bien sûr qu'il existe des rôles dévalorisés et des attentes correspondantes (...)"

A Pompey, le niveau d'attente des élus et des habitants est suffisamment élevé pour que les participants au chantier, puissent être véritablement "tirés vers le haut." Cependant, cette réussite est le résultat de la mise en œuvre d'un certain nombre de moyens par les ACI qui ne sont pas sans conséquences : Pour Alturas, c'est la forme d'intervention avec un noyau dur de bénéficiaires autonomes et aussi une façon de se conformer aux attentes du service communal.

Pour Cultures et Partage, ces moyens sont d'aller chaque jour au bout de leurs tâches et d'en faire, plutôt plus que moins, en dépassant, au besoin le cadre horaire initial.

Nous l'avons vu précédemment, l'un des moyens mis en œuvre pour réussir techniquement est pour les deux ACI, de sélectionner davantage leurs publics : sélectionner ceux qui travailleront sur le chantier (Alturas) et sélectionner à l'entrée de l'ACI en perspective de réalisation de marchés de prestation de services.(Cultures et Partages). Pour Alturas, la tendance est un double niveau de sélection, le chantier constituant l'étape proche du marché du travail. Pour Cultures et Partages, la sélection est plutôt à l'amont du chantier.

Ces niveaux de sélection interrogent car nous sommes en article 30 : "Est-ce que la sélection est le prix de la réussite technique du chantier ?" ou le problème se situe t-il ailleurs dans le contenu même du chantier (le choix des lots), dans les conditions imposées par le prix du marché, ou dans la place des activités déployées au sein de l'organisation communale des espaces techniques et des espaces verts ?

L'expérience difficile de 2008 sur le lot 1 (Cultures et Partages) et son analyse a montré que certaines contraintes, inhérentes à ce type de chantier, avaient été occulté certains problèmes (le problème de l'investissement en matériel par exemple). La question du travail préparatoire au chantier, non effectué par les agents communaux, a également été centrale dans le surcroît d'heures effectué.

Pour les deux bénéficiaires de Cultures et Partages, apparemment choqués par la situation de 2008, le problème semblait plutôt avoir un effet démobilisateur avec un sentiment d'injustice voire d'impuissance, et un effet risquant d'être à terme, inverse à la dynamique de l'insertion.

L'un de ces bénéficiaires, jeune handicapé intellectuel mais qui a eu deux expériences auprès de collectivités territoriales (dont une en contrat aidé en services espaces verts sur une commune voisine) avoue qu'il rêve de travailler en milieu ordinaire et qu'il s'en sent capable mais aujourd'hui il envisage sérieusement de retourner "chez les handicapés", non sans regret, à la fin de son contrat chez Cultures et Partages.

On voit là, peut-être, la limite d'un chantier d'insertion techniquement très performant. On dit que les élus à Pompey menacent, à l'interne, quand la qualité n'est pas atteinte, de recourir à

l'externalisation. (dont l'externalisation avec clauses sociales). N'est-ce pas là le risque d'aboutir à un déséquilibre qui ne sera pas favorable à la réussite durable d'un chantier de qualification et d'insertion ? Les personnes en insertion devraient-elles (et ce serait un comble) compenser les insuffisances des agents de la collectivité ? L'embauche régulière de sortants du chantier, pour des remplacements en mairie de Pompey, peut apparaître comme une preuve que les bénéficiaires peuvent accéder à des emplois communaux classiques. Reste à analyser ensuite, l'évolution des parcours de ces personnes, sachant que la plupart de ces contrats restent temporaires et ne permettent pas d'accéder à l'emploi durable dans le domaine des espaces verts.

Synthèse

Les clauses sociales sont entrées dans le champ des politiques d'insertion. Par leur potentiel et leur outillage innovant en direction des publics les plus éloignés de l'emploi, elles séduisent de plus en plus les élus locaux, ainsi que les donneurs d'ordre concernés directement par les populations au chômage.

- L'article 14 : l'insertion est une condition d'exécution du marché mais elle constitue en aucun cas un critère pour sélectionner les entreprises.
- L'article 30 : le service d'insertion et de qualification est l'objet du marché et l'article 30 simplifie la procédure de passation de ces marchés. Ces marchés concernent donc uniquement les structures d'insertion par l'activité économique.

Pour les structures d'insertion par l'activité économique, l'entrée dans les marchés à clauses sociales est initialement plutôt recherchée mais elle peut devenir problématique à certains moments de la réalisation du marché.

Il semble, en effet, que les clauses sociales par l'approche transversale qu'elles imposent soient en train de reconfigurer, en partie, le champ de l'insertion par l'économique. Si cela paraît plutôt une bonne nouvelle, la complexité des changements opérés par la mise en œuvre de ces marchés publics spécifiques, demande à ce qu'un certain recul soit pris.

Pour les entreprises dites classiques, l'entrée dans le champ de l'insertion, sans être toujours une nouveauté, s'organise avec l'article 14 dans une forme particulière, obligatoire et encadrée autour de la mise en œuvre d'un chantier. Les entreprises doivent donc s'adapter à cette forme particulière qui leur est imposée et qu'elles finissent parfois par développer volontairement quand les intérêts des uns et des autres se rejoignent autour des besoins de l'offre et de la demande. C'est là que l'entrée dans une forme encore plus complète que l'article 14, par la mise en œuvre de l'article 14 doublé de l'article 53 (choix de l'entreprise sur sa politique d'insertion) peut figurer dans une perspective d'avenir intéressante à envisager.

L'étude des quatre chantiers lorrains a montré des initiatives assez récentes, pour lesquelles peu d'acteurs ont déjà la prise de recul nécessaire pour permettre de répondre à des questions se posant sur la spécificité de la mise en œuvre des clauses. Ceci limite d'une certaine manière les possibilités de développement d'une synthèse autour des deux articles du code, mais permet de dégager néanmoins certaines lignes de force. Cette étude montre également le long chemin qui mène aux clauses sociales, car le plus difficile est souvent de commencer. Les expériences des 4 territoires qui constituent des expériences de début de démarche montrent à quels questionnements et quelles inquiétudes les acteurs des clauses sociales se trouvent concrètement confrontés.

L'approche des quatre chantiers, la rencontre avec les différents acteurs (donneurs d'ordre, facilitateurs, entreprises attributaires, entreprises prestataires d'insertion), permet d'entrer dans une analyse globale en quatre points qui reprend les niveaux prévus par le cadre méthodologique initial :

- ♦ **Le niveau politique et stratégique pour observer le contexte d'émergence du marché à clause et le choix des modes opératoires.**
- ♦ **Les modes de passation et de contrôle des marchés : questions juridiques et organisation des différentes étapes.**
- ♦ **Les contraintes économiques des acteurs de la clause et le rapport coût-avantage.**
- ♦ **Les modalités de mise en œuvre de l'insertion et l'analyse des résultats.**

En observant les points communs ou les oppositions entre les quatre expériences, il convient de rappeler que les conditions de ces chantiers, en durée, et dans l'organisation du temps de travail (temps plein ou temps partiel) sont très disparates. Cette diversité est riche d'enseignement mais rend plus difficiles, les comparaisons. Elle justifie le fait de ne pas pouvoir en tirer des généralités et la nécessité de citer régulièrement les différents chantiers étudiés comme autant de cas particuliers (spécifiques), riches d'enseignements

Voici quelques éléments de rappel :

- Au niveau de l'article 14, un chantier de trois ans, avec plus de 20 140 heures d'insertion (50 personnes bénéficiaires équivalant à 11 ETP) et un chantier de 2 mois avec 550 heures d'insertion. (3 personnes bénéficiaires équivalant à 0.30 ETP)
- Au niveau de l'article 30, un chantier de 3 ans, qui succède à un marché sur une année avec la même structure d'insertion, avec environ 25 000 heures d'insertion réalisées sur 2 ans et demie. (79 bénéficiaires équivalant à 13.7 ETP) et un chantier saisonnier renouvelé chaque année depuis 3 ans avec 5 000 heures d'insertion réalisées. (27 bénéficiaires sur 2 ans équivalant à 2,74 ETP)

1. OBSERVATION ET ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES SUR QUATRE CHANTIERS

1.1 Le niveau politique et stratégique pour observer le contexte d'émergence du marché à clause et le choix des modes opératoires

Le cadre ANRU au Grand Nancy constitue un contexte particulier d'émergence des clauses sociales : en effet, le projet de rénovation urbaine en cadre ANRU a constitué le cadre initial de la démarche. Le chantier de réhabilitation du Tilleul-Cèdre a été la première expérience de ce cadre contraint (1^{ère} expérience également pour l'OPH de Nancy), ce qui peut expliquer les réticences qui ont été rencontrées. Trois ans après le lancement de ce chantier, la Communauté urbaine du Grand Nancy a pris à bras le corps la question de l'insertion à travers les clauses sociales. Aujourd'hui, la volonté politique accompagne et dépasse même, le cadre défini par la charte ANRU. La Communauté de communes du Grand Nancy, à travers son facilitateur positionné à la Maison de l'emploi, travaille aujourd'hui autour des clauses sociales en lien avec différents donneurs d'ordre : La région Lorraine ; les communes du Grand Nancy ; les bailleurs sociaux.

Sur les trois autres chantiers, c'est le choix politique qui a prévalu :

Au Conseil Général de Meurthe et Moselle : En 2005, c'est l'engagement pour l'insertion et la mise en œuvre des clauses sociales qui a amené à définir un cadre de développement et à inciter à la mobilisation des partenaires, via une charte départementale. Le département de Meurthe et Moselle est en lien avec les facilitateurs locaux, via sa politique de développement durable. (incitation aux clauses par le subventionnement)

En revanche, pour ses propres marchés, le Conseil Général 54, travaille avec ses propres facilitateurs ; le lien avec les facilitateurs locaux n'est pour l'instant pas la priorité.

A la Région Lorraine, en 2007, la création d'un Comité de pilotage puis la mise en place d'une mission de maîtrise d'œuvre, ont permis le lancement d'une expérimentation régionale pour tester grandeur nature les marchés passés en article 14. Toutes les possibilités d'application des clauses sur les futurs marchés sont, d'ores et déjà, étudiées et la Région s'achemine vers une généralisation de la démarche.

Au Pays du Val de Lorraine (PLIE), le projet de développer les clauses a été initié depuis plusieurs années, dans un objectif de soutien aux populations exclues du marché du travail. A la ville de Pompey, l'expérience des clauses est déjà ancienne et s'appuie sur une volonté forte

des élus d'agir pour l'insertion de leurs concitoyens et de soutenir les structures d'insertion locales.

Au niveau de l'organisation des missions de facilitateurs, trois typologies peuvent être relevées :

- **Un facilitateur, point de passage obligé :**

Les deux chantiers en article 14 sont en lien avec un facilitateur, guichet unique à l'échelon d'un territoire (Le Grand Nancy avec la MDE, le bassin d'habitat de Thionville avec ELIPS)

- **Un facilitateur, point de convergence au sein d'un réseau d'acteurs :**

Le chantier de Pompey s'inscrit dans un triple niveau territorial : la ville de Pompey, la Communauté de commune du bassin de Pompey qui a créé un poste de chargé de mission « insertion » ; le PLIE (et maintenant la MDE) du Val de Lorraine avec un chargé de mission aux clauses.

- **Plusieurs facilitateurs sur plusieurs niveaux**

La fonction de facilitateur au Conseil général 54 s'est mise en place en 2009 à un niveau centralisé et à un niveau territorial. (6 clausers pour 6 territoires). La Région intègre systématiquement un 2^{ème} facilitateur à l'échelon du territoire d'implantation du chantier.

Sur le territoire de la Meurthe et Moselle, malgré le développement sensible des marchés à clauses (Grand Nancy et Val de Lorraine en particulier), la mutualisation des heures entre les différents marchés et les différents donneurs d'ordre n'est pas à l'ordre du jour.

En Moselle, la mise en place de facilitateurs n'est pas encore effective à l'échelon du département et des sous-territoires. L'arrondissement de Thionville est cependant sur le point d'engager un facilitateur qui serait porté par la plateforme ELIPS.

La Région lorraine initie, quant à elle, avec les "relais-locaux" un mode de partenariat nouveau encadré par une convention. Cette organisation, présentée dans une forme souple et évolutive, pourra servir de cadre aux collectivités locales qui souhaiteront se lancer : les structures – relais pouvant être aussi des facilitateurs, déjà bien structurés, comme la Maison de l'emploi du Grand Nancy.

Globalement, la question des moyens, au niveau de cette fonction de facilitateur, se pose aujourd'hui. En effet, les expériences réussies, en matière de clauses sociales, deviennent rapidement mobilisatrices et l'enchaînement des marchés à clauses nécessite que le cadre organisationnel suive et qu'une certaine cohérence d'ensemble, s'élabore. A ce jour l'articulation entre les Collectivités qui initient les démarches et organisent la fonction de facilitateur, et les territoires reste à construire.

Fonction transversale, la mission de facilitateur présente encore certains contours un peu flous et nécessite d'être consolidée. Cependant l'exemple de la Région Lorraine, à travers le chantier du lycée de la Briquerie à Thionville, montre qu'un travail en amont, en prise avec les réalités du "terrain" peut provoquer rapidement une dynamique nouvelle : la plateforme ELIPS paraît générer d'ores et déjà une réflexion susceptible d'amener une certaine réorganisation de l'offre d'insertion.

1.2 Les modes de passation et de contrôle des marchés : questions juridiques et organisation des différentes étapes

Le mode d'appréhension des textes dans un contexte de nouveautés apportées par le code depuis 2001, ne paraît pas aller de soi. Les services juridiques et / ou services de passation des marchés semblent confrontés à des difficultés au moment d'appliquer les clauses sociales :

- *Au niveau de l'article 14, les craintes se centrent surtout autour des entreprises dans leur capacité à répondre à un marché à clauses sociales. Il y a une crainte qui domine, celle de mettre les entreprises en difficulté ou de les empêcher de répondre aux marchés. Une fois les expériences lancées, les constats sont plutôt positifs et les services des marchés semblent pouvoir assez rapidement s'engager sur d'autres marchés de même type.*
- *Au niveau de l'article 30, l'exemple du Conseil Général 54, montre une difficulté des services juridiques à envisager l'utilisation de l'article 30 pour aborder le nettoyage du Centre administratif départemental. La passation du 1^{er} marché en article 30 a été abordée avec réticence et le marché a été attribué pour une seule année. Ensuite, le code ayant évolué, les services ont choisi un marché à double objet, avec un objet « nettoyage » dont le montant a été jugé plus élevé. Le second marché passé en appel d'offre ouvert (art 29, art 33), constitue, en quelque sorte, la réponse des services juridiques et techniques face à une sorte d'impératif politique (faire de l'insertion à l'échelle des services du Conseil Général 54). La forme de passation du 2^{ème} marché est quelque sorte un compromis qui permet néanmoins de faire du "sur-mesure" pour une structure SIAE choisie pour sa qualité en matière d'offre d'insertion.*

La question qui s'est posée au service des marchés du Conseil Général, renvoie au "Guide à l'attention des acheteurs publics" ⁽¹⁾.

"Ainsi, si l'acheteur public souhaite réaliser un marché d'insertion, cela signifie que l'objet du marché est une action d'insertion sur laquelle peut se greffer la réalisation de travaux ou la prestation de services à titre de support. Le contenu en insertion doit être alors suffisamment important pour éviter une requalification par le juge"

A cette question, les juristes du Conseil Général 54, ont répondu « non » et ce sont orientés vers une passation en appel d'offre ouvert, ce qui par ailleurs paraît en opposition avec les modalités prévues par l'article 30 pour les marchés d'insertion.

A Pompey, le point de départ est la volonté de soutenir les associations, notamment en augmentant la part des activités confiées précédemment sous forme de bon de commande mais il y a une contradiction entre la volonté de soutenir les deux ateliers et chantiers d'insertion (les seules concernées par ce marché sur le territoire), dont la collectivité a bien besoin pour les chômeurs de la commune et les formes de la passation choisies. En effet, la passation du marché a lieu tous les ans, sans simplification au niveau des documents administratifs et comptables à fournir. De plus, le marché 2009 a été passé avec un avis d'appel public à la concurrence.

A ce sujet le *guide à l'attention des acheteurs publics* de l'OEAP ⁽¹⁾ précise :

" Plus simplement il (le donneur d'ordre) est ainsi libre de déterminer la forme et le niveau de publicité et de mise en concurrence, notamment en les proportionnant à l'objet du marché et au nombre d'intervenants potentiellement concernés.

Concrètement s'il s'agit d'un marché public d'un faible montant et portant sur une action spécifique d'insertion pour lequel seules une ou deux associations sont susceptibles d'être intéressées par son attribution, l'acheteur public peut alors se borner à contacter ces prestataires et négocier avec eux en vue de la passation, dès lors qu'il respecte l'égalité de traitement entre ces 2 entreprises pendant les négociations et lors du choix de l'attributaire et fonde la sélection sur des critères objectifs connus de tous les opérateurs économiques. "

Au niveau du contrôle de l'application des clauses : il s'effectue, mais en douceur, les entreprises qui ne mettent pas en œuvre la clause sont rappelées à l'ordre (Au chantier Tilleul – Cèdre : 1 cas d'une petite entreprise qui n'avait pas appliqué les clauses sur Tilleul – Cèdre et 1 cas évoqué de rappel à l'ordre). En fait, avant de parler de contrôle de l'application de la clause, on parle plutôt de pédagogie de la clause.

(1)Guide à l'attention des acheteurs publics : Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées / Observatoire économique de l'achat public, juillet 2007.

En article 30, le contrôle s'effectue par la transmission, au donneur d'ordre, du nombre de bénéficiaires, leurs profils, le contrat de travail passé par la SIAE, et le moment de leur sortie du chantier. Le contrôle de la réalisation technique fait l'objet d'un suivi plus régulier et on pourrait dire, plus précis, que le contrôle de la réalité du travail d'insertion.

1.3 Les modalités de mise en œuvre de l'insertion et l'analyse des résultats

La démarche soutenant l'insertion de personnes éloignées de l'emploi est le cœur du dispositif des clauses sociales. Elle pose aussi la question des critères d'employabilité.

Denis Castra ⁽¹⁾ " Certains auteurs ont montré comment l' « employabilité » au départ simple indicateur statistique traduisant les chances objectives d'1 individu de retrouver un emploi (compte tenu de ses caractéristiques sociodémographiques et professionnelles) dans un contexte donné (les caractéristiques de l'offre) tendait à devenir un attribut de la personne opérant ainsi une véritable "endogénéisation" des problèmes sociaux (Chopart, 1993)"

Et à propos du tri à l'employabilité, Laurent Remondi ⁽²⁾ explique à propos des bénéficiaires du RMI : "L'employabilité des individus est donc le critère déterminant, le plus efficace, dans les procédures de tri entre les bénéficiaires. L'ensemble des acteurs rencontrés jongle avec la notion d'employabilité dont le caractère opératoire est nettement affirmé. Il semble bien que ce soit elle qui fonde l'essentiel des pratiques"

Ainsi se pose la question de savoir comment on agit pour soutenir au mieux l'insertion des personnes en difficulté d'emploi dans le cadre des clauses sociales, mais aussi, comment les clauses peuvent, ou non, aider à franchir l'obstacle des différents tris à l'employabilité.

Parmi les questions mises en exergue par le travail d'étude :

- ⇒ *Le recrutement des bénéficiaires, leur sélection, la durée de mission*
- ⇒ *Les facteurs d'intégration sur le chantier. - jugement porté sur l'expérience vécue par les bénéficiaires ; la valorisation de l'expérience.*
- ⇒ *Les résultats en matière d'insertion.*

↳ **Recrutement, sélection, durée de mission**

Le recrutement des bénéficiaires est une question qui apparaît comme centrale. En effet, les clauses sociales ouvrent la possibilité d'accès à un travail salarié, mais face aux besoins et aux contraintes des entreprises, un choix va s'opérer. Ici la distinction paraît majeure entre la mise en œuvre de l'article 14 et de l'article 30.

Dans le chantier du centre administratif départemental, chantier de service d'insertion et de qualification, le recrutement de l'entreprise d'insertion est réalisé pour répondre directement aux besoins du chantier du Conseil Général 54. Dans ce cas, la sélection proprement dit, n'est pas de mise, mais le critère de bénéficiaire du RMI est prépondérant, ce qui contribue à déterminer les profils.

Au chantier de Pompey, il n'y a pas à proprement parler de sélection pour participer au chantier. La question de la sélection est plutôt posée globalement comme une évolution des structures face à de nouvelles formes d'activités plus exigeantes. Les 2 ateliers et chantiers d'insertion (ACI) affirment être à présent contraints de renoncer à l'accueil de certains publics qui sont confrontés à d'importants problèmes tels que : problème de santé mentale, problèmes de toxicomanie, manque de force physique.

(1) Comment insérer les bas niveaux de qualification dans les entreprises / Denis Castra IN RH : Les apports de la psychologie du travail. Editions d'organisation, juin 2001.

(2) Représentations du travail et de l'insertion dans le dispositif RMI / Laurent Remondi IN "Qu'est-ce que l'insertion ? Sous la direction de Marc Lorient.

Sur le chantier de Nancy, en article 14, la sélection est plutôt forte autour de deux idées défendues par le facilitateur à la Maison de l'emploi :

- répondre aux besoins des entreprises, ne pas gêner le travail des entreprises.
- faire de la clause un tremplin vers l'emploi. (c'est-à-dire le dernier échelon vers l'accès à l'emploi)

Pour les critères de sélection, le chantier Nancy Tilleul Cèdre semble assez proche des critères des entreprises, ce qui favorise le recrutement des personnes les plus proches de l'emploi, mais présente le risque d'écartier un certain nombre de profils. Le critère ZUS amène cependant à privilégier ceux qui sont les plus exposés à une discrimination du fait de leurs origines et de leur lieu d'habitation. Ce critère ZUS permet donc vraisemblablement de dépasser certains des tris fréquemment pratiqués par les employeurs.

Sur le chantier de Thionville, l'idée pour la plateforme ELIPS était de répondre, au mieux à travers les différentes structures SIAE réunies au sein d'ELIPS, afin de donner une chance à ceux qui sont habituellement exclus des sélections par les entreprises. Faute de temps, les candidatures proposées ont été moins nombreuses et diversifiées que prévu.

La question de la sélection apparaît comme une question centrale. L'équilibre à trouver autour de cette question paraît dépendre des modes d'échange et de négociation entre les différents opérateurs de la clause. Quoiqu'il en soit, les résultats observés concernant les profils des bénéficiaires, tend à montrer que certains critères habituellement discriminatoires ont été véritablement dépassés. Parmi lesquels : la nationalité ou le pays d'origine ; les difficultés d'expression en langue française ; le lieu de résidence (quartier ZUS en particulier). De plus le manque d'expérience professionnelle antérieure (personne sans expérience ou sans expérience en rapport avec le contenu du chantier) a été aussi fréquemment surmonté.

La durée de mission se situe à la croisée de plusieurs contraintes :

- caractéristiques du chantier (et notamment niveau de formation ou d'adaptation requis)
- exigences et contraintes particulières du chantier.
- exigences de l'entreprise.

La durée moyenne de mission sur les deux chantiers de longue durée étudiés à Nancy est de 393 heures pour le chantier de Nancy "Tilleul-Cèdre" et de 237 heures et demie pour le Centre administratif départemental. Les missions de plus de 800 heures représentent au final, 14 % des bénéficiaires sur le Tilleul – Cèdre (près de 5 mois de chantier à temps plein) et au Centre administratif départemental, les missions de plus de 500 heures représentent 14 % également des bénéficiaires (équivalent de 11 mois de chantier à temps partiel).

Le lien entre sélection et durée de mission n'est pas si évident à démontrer. On pourrait dire cependant que dans un certain nombre de cas, ce lien est probable. Cependant, la relation entre "durée de mission", "capacité d'adaptation" et "bon niveau de performance" des bénéficiaires apparaît de façon plus évidente. Ceci se perçoit au travers des entretiens réalisés avec les bénéficiaires, tant dans l'article 14, que dans l'article 30.

Au chantier du centre administratif départemental, les bénéficiaires qui ont mené une mission de longue durée, ont confirmé leurs compétences en progressant à l'intérieur du chantier : augmentation progressive de leur charge de travail, évolution vers des secteurs plus sensibles. (Bureaux des vice-présidents...)

Sur le chantier du Tilleul – cèdre, les bénéficiaires ont vu leurs missions temporaires se renouveler au fil des mois et leurs tâches se sont souvent élargies. Dans certains cas, ce sont les bénéficiaires eux-mêmes qui n'ont pas souhaité renouveler leur mission. C'est notamment le cas de bénéficiaires qui se trouvaient à travers ce chantier, dans une certaine forme de réorientation professionnelle.

Plus globalement le profil des participants aux quatre chantiers montre une proportion presque à parité de femmes, grâce au chantier d'insertion du Conseil Général 54 qui accueille presque exclusivement des femmes. Les profils d'âges montrent, cependant, une sur représentation des tranches d'âge 26 à 35 ans, et 35-45 ans (Ces 2 tranches d'âge représentant 64 % des bénéficiaires).

Quant aux de 25 ans ne représentent que 19.6 % du total, et les plus de 45 ans sont particulièrement peu recrutés, puisqu'ils représentent moins de 19 % du total.

Ceci nous amène à poser plusieurs questions :

- ↳ La mission doit-elle aller le plus loin possible pour les bénéficiaires performants ?
- ↳ La durée de mission doit-elle avoir une limite pour permettre de faire entrer plus de bénéficiaires dans le dispositif ? (dont des profils d'âge sous - représentés)
- ↳ La question des catégories d'âges, plus difficilement intégrées, ne devrait-elle pas être posée lors des recrutements ?

↳ **Les facteurs d'intégration**

En article 14 le premier facteur d'intégration apparaît au travers du statut qui fait du bénéficiaire, un salarié comme un autre. (lequel est d'ailleurs, souvent, aussi un intérimaire). La personne reçoit un salaire correspondant à celui d'un salarié de l'entreprise et cette condition-même apparaît comme fondamentale. Ainsi, les bénéficiaires ne sont plus dans une situation de travail "intermédiaire" décriée par François Dubet (2003)* mais dans la réalité du monde professionnel. Les bénéficiaires rencontrés ont souligné ce point positif qui les remet à flot financièrement et leur ouvre des droits au chômage.

Cependant, en Article 30, les facteurs d'intégration ne sont pas les mêmes qu'en article 14.

Ici, les facteurs d'intégration sont d'abord ceux présents au sein de la structure SIAE. Lorsque la personne est recrutée pour faire ce chantier, c'est le cas principalement à l'entreprise d'insertion ASFED qui recrute beaucoup pour le chantier du Conseil Général 54, l'intégration passe par l'accompagnement sur le poste (comme en article 14) et par la formation. Lorsque la personne participe au chantier parce - qu'elle a déjà fait ses preuves sur un autre chantier, c'est plus d'autonomisation et de responsabilisation qu'il s'agit (exemple de l'ACI Alturas sur les sentiers de Pompey).

L'intégration peut être, aussi, le fait d'une reconnaissance de la qualité de la prestation ou d'un contact valorisant avec les personnes qui vont bénéficier du service rendu : les habitants à Pompey ou à Nancy ; les agents administratifs et les élus du Conseil Général 54.

Le problème est que la dépendance à une reconnaissance extérieure, dans ce cas, est assez aléatoire, car le public ou l'utilisateur est aussi exigeant et parfois intolérant.

Le statut du bénéficiaire paraît, en fait, moins favorable en article 30 : C'est la structure d'insertion par l'activité économique qui est attributaire du chantier et les conditions d'emploi sont les mêmes sur un chantier à clause ou sur une autre activité de la structure d'insertion par l'activité économique. La participation à un chantier à clauses sociales n'apporte pas de modification au contrat du bénéficiaire qui est le plus souvent à temps partiel, ni à sa rémunération. De ce fait, le bénéficiaire, s'il rencontre une hostilité ou des critiques, peut se sentir floué, car on exige de lui un travail de qualité professionnelle, sans qu'il n'obtienne une réelle contrepartie.

De plus, c'est le cas dans les espaces verts à Pompey, la comparaison avec la situation des agents municipaux, vus comme moins performants, suscite parfois un sentiment d'injustice. Ce sentiment peut s'exacerber, si la structure d'insertion par l'économique se trouve, elle-même, confrontée à des difficultés économiques.

On pourrait ajouter que la confrontation directe à l'utilisateur, sur les deux chantiers en article 30, rend la position des bénéficiaires, plus délicate, et davantage soumise à la critique. Ceci est particulièrement vérifié sur le chantier du Conseil Général, où le nettoyage d'un bureau nécessite un certain doigté avec son occupant. Pour les participants débutants, ou ne sachant pas s'exprimer en français, cette contrainte d'un rapport adapté aux attentes de l'utilisateur (compétence sociale particulière) peut aller jusqu'à faire obstacle à la bonne intégration dans le chantier.

↳ **Les résultats en matière d'insertion et la valorisation de l'expérience vécue**

L'analyse des sorties positives sur les 4 chantiers montre des résultats jugés satisfaisants, voire très satisfaisants, par les opérateurs des clauses sociales.

On voit sur le chantier "Tilleul – cèdre" (art 14) un taux de sorties positives de 30% en fin de chantier. Ce taux aurait probablement été supérieur dans une conjoncture plus favorable.

En effet, les entreprises annoncent qu'elles ne pourront pas embaucher : elles constatent que le plan de charge de certains de leurs salariés est en diminution. Les missions en intérim classique se sont également raréfiées.

Sur le chantier du centre administratif départemental, le taux de sorties positives en fin de chantier est également favorable (environ 24%). Une partie des bénéficiaires semble tirée vers le haut.

A Pompey, il n'y a pas de traitement systématique des sorties de clause, avec des données chiffrées. Un niveau de bilan autour de situations individuelles est réalisé en lien avec le CCAS et le PLIE. Les données de sorties positives ainsi que les sorties vers d'autres structures d'insertion sont satisfaisantes mais on peut difficilement les attribuer spécifiquement au chantier de Pompey.

Au niveau de la formation professionnelle, l'approche fine du chantier "Tilleul – cèdre" montre le rôle de la formation en cours de chantier qui a concerné 14 % des bénéficiaires, avec, pour certains, le franchissement d'une étape vers la qualification laquelle a mené, parfois, à une réorientation professionnelle.

Au centre administratif départemental, la formation de remise à niveau et de formation à la propreté a concerné une majorité de bénéficiaires (environ 85 %). Les personnes ne quittent pas le chantier en étant plus qualifiées mais elles disposent de savoir-faire validés et reconnus par la profession. Certaines personnes envisagent de reprendre ou d'achever une formation à visée professionnelle.

Le mode d'observation des sorties de chantiers est actuellement insuffisant pour prétendre analyser précisément les résultats concernant les bénéficiaires passés sur les 4 chantiers à clauses sociales. En effet, les résultats sont ceux de la sortie du chantier et certaines données sont partielles car les échanges d'information et l'actualisation des données entre les différents opérateurs de l'emploi et les facilitateurs ne sont pas toujours effectifs.

On remarque également un contraste parfois saisissant entre les sorties positives et le nombre de personnes sortant sans donner de nouvelles. En fait, au vu des difficultés rencontrées par les publics recrutés, en particulier sur l'article 30, il n'est peut-être pas étonnant qu'une partie des personnes ne se maintienne pas sur le marché du travail, ce qui renvoie à certaines difficultés évoquées par les structures de l'insertion par l'économie (charges familiales pour les femmes, problèmes de transport etc...) Ceci malgré des actions concrètement menées pour surmonter ces difficultés.

Les bénéficiaires rencontrés sur les 4 chantiers semblent mesurer, quant à eux, l'intérêt de leur expérience sur un marché à clauses sociales. Cet intérêt est lié, apparemment, à l'avantage de reprendre pied dans le mode du travail, et pour certains, à la possibilité de valider ou d'invalider un projet professionnel. Les bénéficiaires rencontrés soulignent, le plus souvent, la satisfaction

d'avoir dépassé le cap des difficultés rencontrées au début du chantier : adaptation aux tâches et au rythme de travail. Pour certaines personnes, ce cap franchi provoque un déclic, qui paraît favorable à l'entrée dans une nouvelle phase professionnelle et qui se traduit, notamment, par l'accès à des contrats, mêmes courts, en milieu professionnel classique (intérim classique, entreprises de nettoyages...)

Quoiqu'il en soit, l'ensemble des informations collectées et les impressions recueillies par les facilitateurs, les donneurs d'ordre et les structures d'insertion par l'activité économique semble pencher dans le sens de la théorie de l'engagement développée par Denis Castra

"Agir efficacement, c'est infléchir les carrières et les conditions de l'action et, pour ce qui est de l'insertion, c'est mettre les individus dans les conditions d'un travail sans attendre qu'ils se soient transformés et soient portés par un projet dont on aurait bien du mal à croire en l'authenticité".

Les quatre chantiers étudiés paraissent avoir proposé un cadre favorisant dans ce sens. Les bénéficiaires ont eu l'opportunité de travailler en se confrontant aux réalités et aux contraintes des entreprises classiques (article 14) et aux contraintes des marchés publics. Cette opportunité est une véritable occasion de dépasser de nombreuses limites et freins à l'emploi propres au marché du travail. Elle semble aussi une opportunité de reprise de confiance en soi par une meilleure approche de ses propres points forts et points faibles.

1.4 Les contraintes économiques des acteurs impliqués dans les clauses sociales et analyse du rapport "coûts –avantages"

Les acteurs des clauses sociales sont soumis à différentes contraintes auxquelles les clauses sociales viennent, en quelque sorte s'ajouter. Pour les entreprises classiques (cadre de l'article 14) se pose la question du temps à consacrer aux **réunions**, à la préparation de la clause, et à certains aspects administratifs.

La question de la mise au travail de personnes (en insertion) qui débutent se pose également, sachant que certains lots exigent un personnel avec une **formation** minimale (échafaudages, électricité...). Ceci rejoint la question de l'investissement initial de l'entreprise qui doit ensuite s'y retrouver à travers la durée de la mission (contrats successifs), l'embauche directe ou un contrat incluant un temps de formation. Ceci peut aussi expliquer les missions de longue durée et le dépassement des heures minimales.

Les structures d'insertion par l'économie prestataire, quant à elles, ont à mener un travail de suivi plus exigeant sur les marchés à clauses : Aide Intérim (à Mondelange 57) précise : « On met le paquet sur les chantiers à clause ». Ce qui signifie plusieurs visites sur site, en cours de marché, un bilan de la clause avec l'entreprise attributaire en fin de chantier. ID'EES intérim (à Vandoeuvre 54) s'adapte aux besoins des entreprises et doit aussi gérer du «multi-chantier" pour certaines entreprises, avec des tableaux de traitement compliqués, ce qui correspond environ à 3 jours de traitement administratif par mois, pour le suivi de 20 chantiers à clauses sur le Grand Nancy.

Au niveau du coût des marchés eux-mêmes, malgré une certaine crainte au départ, on ne constate pas une pratique de prix plus élevée sur les marchés concernés.

De leur côté, les donneurs d'ordre en article 14, sont pris par la contrainte "*coût du marché / qualité de la prestation / délais de réalisation du marché*". Il s'agit de tenir ces trois niveaux afin ne pas engendrer de surcoûts.

Sur le chantier Tilleul-Cèdre, l'enchaînement des prestations techniques des entreprises fait que tout est lié : tout retard pris par une entreprise contraint les autres entreprises ce entraînerait des conséquences préjudiciables pour les résidents des logements en réhabilitation. La crainte du donneur d'ordres, est aussi, de voir des entreprises fléchir (notamment en période de crise où

les prix sont plutôt tirés vers le bas) sachant que, toute défaillance d'entreprise entraîne des surcoûts. Initialement, le donneur d'ordre voit donc la mise en application des clauses comme une difficulté qui s'ajoute à un cadre d'intervention déjà contraint.

Ces contraintes évidemment sont plus fortes sur un chantier de longue durée comme celui de la réhabilitation du Tilleul-Cèdre à Nancy que sur un chantier court comme à Thionville.

En article 30, la contrainte de la collectivité "donneur d'ordre" est de maîtriser son prix de marché. A Nancy, au centre administratif départemental, la mise à disposition à l'entreprise d'insertion des produits de nettoyage est un coût supplémentaire qui n'entrait pas dans le prix initial.

De plus, la dégradation plus rapide du matériel, voire la casse répétée de certains matériels, attribuée à un "turn over" élevé des bénéficiaires, constituerait un coût supplémentaire.

Ce surcoût est estimé mais n'a pas été concrètement mesuré par le service technique concerné.

Du côté des SIAE, pour les deux marchés étudiés, on voit que l'entrée dans les marchés à clauses sociales, amène des contraintes multiples qui pèsent, d'une certaine façon, sur l'équilibre général de la structure : répondre à des appels d'offres ; répondre à un cadre d'organisation du travail précis et peu négociable au niveau des délais de réalisation, aboutir à une qualité reconnue.

La question de l'investissement se pose également pour les 2 ACI de Pompey qui développent des activités de prestation de services en marchés publics et privés. Il devient nécessaire de dégager sur chaque marché obtenu, un bénéfice, propre à investir dans le matériel nécessaire pour mener, dans de bonnes conditions, l'activité d'espaces verts.

↳ **Le coût des facilitateurs**

Au Grand Nancy, la mission de facilitateur prend de l'ampleur et évolue depuis mai 2009 vers un poste et demi.

A la Région, la mission débute mais va prendre de l'ampleur en 2010. Les coûts sont principalement ceux d'un poste à temps plein. En effet, les partenariats avec les "relais – locaux" ne seraient pas subventionnés par la Région, ce qui a déjà amené à poser la question de qui paie le "facilitateur-relais" : le donneur d'ordre ou la collectivité concernée par les publics bénéficiaires de la clause ? Il semble que tous les partenaires déjà engagés avec la Région Lorraine n'aient pas le même point de vue sur la question.

Au Conseil Général 54, le poste de facilitateur, proprement dit, n'existe que depuis le début 2009. Auparavant, cette mission incombait à plusieurs personnes dont ce n'était pas la mission première. Aujourd'hui, outre le poste de chargé de mission sur les clauses (mais il ne fait pas que cela), 6 personnes à temps plein ("clausers" territoriaux) vont commencer à gérer les clauses sur les marchés du Conseil Général, sur six "sous territoires" du département.

Au PLIE du Val de Lorraine, le chargé de mission qui assurait ce rôle ne disposait que d'un temps limité pour suivre les clauses, ce qui a sans doute pesé dans le développement des marchés à clauses sur le Pays. Cette situation est en train d'évoluer avec la mise en place d'un poste à mi-temps sur la Maison de l'emploi du Val de Lorraine complémentaire d'une autre mi-temps de chargé de mission insertion sur la Communauté de commune du Bassin de Pompey.

Quoiqu'il en soit, la décision politique prime sur l'analyse économique. La question des coûts pour les Collectivités porteuses de la démarche et pour les donneurs d'ordre, ne peut se résumer aux coûts des facilitateurs. Pour approfondir cette question, il aurait été nécessaire d'entrer dans une procédure d'audit qui aurait présupposé la réalité d'une comptabilité analytique ou des moyens et temps pour la constituer.

↳ Le rapport coût – avantage dans la mise en œuvre des clauses sociales

La question du rapport "coût-avantage" est bien présente au cœur de l'étude mais son contour n'est pas aisé à cerner. En effet, les enjeux autour des marchés à clauses (raisons économiques pour les entreprises et pour les donneurs d'ordre ; raisons politiques et stratégiques pour les donneurs d'ordre ou les collectivités portant les missions de facilitateur ...) sont multiples ce qui fait que les entreprises ont finalement intérêt à entrer dans ces marchés à clauses, même si elles peuvent être critiquées par ailleurs.

Pour les donneurs d'ordre, le mode d'entrée est, soit un cadre contraint au niveau national (l'ANRU), soit un objectif politique initialement défini par les Collectivités locales. Ce qui dans ce dernier cas, ne facilite pas pour autant les choses : la question est ensuite de mesurer les moyens que l'on est prêt à déployer pour atteindre l'objectif. La place et les moyens de la mission du facilitateur sont au cœur de cette question.

On peut souligner le fait que certains donneurs d'ordre ne semblent pas enclins à mesurer le coût des clauses sociales :

- A la Région mais aussi au Pays du Val de Lorraine, on défend l'idée que le rapport coût – avantage ne peut se mesurer de façon mécanique, car les effets de la clause ne seraient pas directement mesurables. Les clauses sociales constituant un levier parmi d'autres pour faciliter l'insertion des bénéficiaires.

- Au Conseil Général 54, des enjeux, parfois contradictoires, entre la volonté politique et les contraintes des services territoriaux pourraient expliquer cette absence d'arguments autour de coûts supplémentaires avérés au niveau du marché passé. Les avantages que la collectivité retire au niveau des résultats de l'insertion parlent d'eux - mêmes.

La compétence du Conseil Général 54, en matière d'insertion et plus spécifiquement pour l'insertion des bénéficiaires du RMI/RSA, fait de ce chantier un lieu d'orientation de ce public ce qui contribue à répondre aux objectifs des services territoriaux d'insertion.

- Au Grand Nancy, les enjeux économiques autour de l'ANRU sont évidents. Tout le monde a quelque chose à gagner, à l'application de la clause. Ceci tend à rendre les entreprises peu loquaces sur cette question. C'est une sorte d'accord tacite : la clause est admise car elle est "vendue" comme faisant partie du lot : obtenir un marché dans le cadre de l'ANRU est une chance que personne ne peut remettre en question. De ce fait, ce sont les entreprises qui semblent fermer les yeux sur d'éventuels surcoûts dans la mise en place des heures d'insertion. Du côté de la Communauté de communes du Grand Nancy, on mesure le coût – avantage comme étant particulièrement favorable : Un poste et demi de facilitateur en 2009, pour l'agglomération de Nancy pour une centaine de bénéficiaires par an avec un taux de sortie positive de 26 % en 2009. Pour la directrice de la MDE, l'avantage pour la collectivité est totalement évident.

Les entreprises, en article 14, paraissent mesurer en cours de chantier la qualité des profils recrutés et l'avantage que peut finalement leur apporter l'aide au recrutement par l'intermédiaire des ETTI. Cependant, certaines entreprises ont souligné le fait que prendre de nouveaux intérimaires par le biais de l'insertion était défavorable aux intérimaires habituellement recrutés : Les clauses sociales n'amenant pas de travail supplémentaire mais aboutissant à l'embauche d'une personne en insertion, en place d'une personne en intérim classique.

Au niveau des SIAE, la configuration des relations avec les collectivités, donneurs d'ordre dans le cadre des marchés à clauses, mériterait d'être analysée. En effet, la question des ressources de ces structures et leurs rapports aux collectivités territoriales sont au cœur des interrogations concernant leurs interventions en marchés à clauses. (et ceci tout particulièrement en article 30). Si les marchés à clauses sociales sont de toutes évidences bénéfiques au plan financier pour ces structures (marchés successifs sur plusieurs années, paiement à courte échéance

favorable à la trésorerie), ils soulèvent en contrepartie des questions de fond sur les conséquences à moyen et long terme de la dépendance à ces marchés :

- A Pompey, les ateliers et chantiers d'insertion revendiquent la possibilité de poursuivre l'accueil de tous les publics. Leurs interventions sous forme de prestations en secteur privé ou public (dont plusieurs marchés à clauses) semblent remettre, d'ores et déjà, en question cet accueil.
- Sur le Grand Nancy, l'entreprise d'insertion ASFED revendique son autonomie financière et souhaite prouver qu'elle ne dépend pas du Conseil Général 54 pour vivre. Ceci, même si le marché CAD, représente actuellement 30 % de ses ressources et a entraîné une forte augmentation de son personnel, dont le maintien dépend, à présent de la poursuite de ce marché. Ceci d'autant plus que l'annexe 7 ne pourrait s'appliquer à des personnels embauchés en contrats à durée déterminée.

Pour les entreprises d'intérim d'insertion, en revanche, le rapport "coût-avantage" apparaît comme nettement positif. Les chantiers à clause apparaissent d'abord comme une ressource financière nouvelle et essentielle en contexte de crise. De plus, les entreprises qu'elles rencontrent dans ce cadre ne sont pas celles, avec qui, les ETTI ont l'habitude de travailler, d'où une possibilité d'étendre sa clientèle.

- ID'EES intérim souligne l'apport des clauses sociales dans son chiffre d'affaire et estime que ces marchés sont un soutien essentiel dans le contexte économique actuel.
- Aide-Intérim envisage véritablement son futur développement à travers les marchés à clauses sociales. La structure a intégré l'information sur sa plaquette commerciale et tente de proposer des marchés à clauses aux collectivités locales.

Au final, on pourrait évoquer comme Bernard EME ⁽¹⁾, la nécessiter de réfléchir autour des implications, propres à la mise en œuvre de ces marchés, pour les structures d'insertion par l'économique :

"...c'est pourquoi il faut s'intéresser (concernant les SIAE) au volume et aux évolutions des ressources monétaires, qu'elles soient d'origine privée ou publique, mais aussi voir si elles s'articulent prioritairement suivant des logiques fondées sur l'intérêt et l'accent mis sur le rapport au marché, ou des logiques fondées sur le pouvoir, avec une forte prégnance des instances publiques liées non pas principalement au volume des ressources qu'elles apportent mais aux règles qu'elles édictent, ou si c'est une logique de coopération ou de réciprocité qui domine".

Au travers de la mise en application des clauses sociales, c'est un nouveau paysage des modalités d'intervention pour l'insertion professionnelle qui se dessine. Quel en sera l'avantage pour les structures d'insertion par l'économique à moyen terme et quel en sera véritablement le coût ?

Il est trop tôt pour pouvoir trancher. On peut cependant se demander si les marchés à clauses, et en particulier ceux de l'article 30, ne vont pas conduire à revoir certaines modalités d'intervention autour de l'insertion des publics en difficulté.

Une partie de ces publics (la frange la plus proche des critères d'employabilité) pourrait y gagner, mais qu'en serait-il au final des autres publics ?

En conclusion, on pourrait souligner la différence du rapport global coût – avantage pour l'article 14 et l'article 30.

Les avantages apportés par les marchés à clause 14, semblent l'emporter sur les coûts. S'il y a un risque de sélection, celui – ci est compensé par une probable diminution des habituels critères souvent discriminatoires à la sélection. Bien entendu, en cadre ANRU, ce

(1) **Les entreprises sociales d'insertion par le travail en France** / Bernard EME, avec la collaboration de Laurent Gardin. Recherche européenne PERSE / CRIDA / CERISIS, Commission européenne 2002.

facteur positif est largement augmenté par l'obligation d'un taux de bénéficiaires minimum résidant en ZUS.

En article 30, à partir des deux chantiers étudiés, le rapport "coût – avantage", même s'il paraît positif est un peu plus mitigé. Les chantiers d'insertion et de qualification ne se distinguent pas si fortement des autres chantiers menés par les structures d'insertion par l'économique. Le risque de la passation de marché public est de voir les contraintes pour ces structures augmenter, sans que de réelles contreparties apparaissent.

2. LES FACTEURS DE REUSSITE ET LES PRECONISATIONS

Pour les quatre chantiers étudiés des facteurs de réussite ont été repérés mais aussi questionnés. Face à ces expériences, un niveau d'exigence peut être envisagé, ainsi que des préconisations pour l'avenir.

2.1 Les facteurs de réussite

➔ Au niveau du contexte d'émergence de la clause

Sur les quatre chantiers, les donneurs d'ordre et les collectivités, où s'appuient les facilitateurs, soutiennent le développement des clauses sociales comme outil majeur pour aider à l'insertion des publics. Ceci contribue à favoriser globalement le développement des marchés à clause, et à soutenir la confiance des opérateurs concrètement engagés.

La mobilisation autour des clauses semble particulièrement favorable lorsqu'elle s'appuie sur un projet global mobilisateur : le projet de rénovation urbaine sur le Grand Nancy ; le projet d'une démarche globale pour la région Lorraine a été évoqué comme des cadres d'intervention propices à la mobilisation des partenaires.

Le développement des relations entre facilitateurs et l'évolution vers une mutualisation des clauses, sur un même territoire, semblent actuellement souhaités par les différents opérateurs. Mais ce développement n'est pas encore à l'ordre du jour.

➔ Au niveau des conditions de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la clause :

L'organisation amont a été un facteur de réussite au Grand Nancy. Le cadre obligatoire s'est mué progressivement en cadre choisi, grâce à un travail d'accompagnement des entreprises qui a servi à créer de la confiance et du partenariat.

A la Région Lorraine, le cadre structurant a été bien perçu par les différents acteurs. Ce cadre s'est appuyé également sur la prise en compte des réalités locales. Sur le Bassin de Thionville, la démarche originale d'ELIPS a pu s'intégrer et enrichir le dispositif régional. Sur le chantier du lycée de la Briquerie, des outils d'évaluation ont été utilisés par l'ETTI et par le facilitateur

A Nancy et à Thionville, l'accompagnement par les ETTI a permis de rassurer les entreprises : A Thionville, Aide Intérim a mis l'accent sur les visites de chantier et la prévention sécurité (dispositif MASE). A Nancy, ID'EES intérim a développé un suivi administratif bien adapté aux besoins des entreprises, dont certaines travaillent en "multi-chantiers".

Des ajustements ont eu lieu sur les chantiers de services de qualification et d'insertion en cours de marché pour tenter de résoudre certains problèmes. Ces ajustements ont aidé à régler certains problèmes et à progresser dans la prise en compte des contraintes des SIAE et de la mise en œuvre de l'insertion

A Pompey, les conditions de suivi ont été revues lors de la passation de 2009 afin de s'accorder davantage aux objectifs d'insertion du chantier et aux besoins des ACI. A Nancy, au centre administratif départemental, la proportion des bénéficiaires du RMI a été revue à la baisse, afin de pouvoir recruter des personnes un peu plus expérimentées, pour aider à l'accompagnement des débutants.

➔ **Au niveau des conditions de mise en œuvre de l'insertion :**

Les missions d'une certaine durée paraissent favoriser l'intégration des bénéficiaires (progression au niveau des tâches, insertion dans les équipes, stabilisation personnelle et financières). Des progrès sont mesurés par les bénéficiaires eux-mêmes, mais aussi par ceux qui les accompagnent (ETTI en article 14). La durée de l'expérience, tout comme l'expérience, elle-même, apparaissent comme des facteurs positifs pour la future recherche d'emploi.

Cependant, ce constat ne signifie pas que les missions courtes sont moins profitables, sachant toutes les missions ont à s'intégrer dans des parcours individuels qui dépassent l'expérience menée à l'échelle d'un seul chantier à clauses sociales.

L'accompagnement des bénéficiaires vers la qualification constitue l'un des facteurs de réussite des chantiers de Nancy TC et Nancy CAD. Sur le chantier du Conseil général 54, la formation des bénéficiaires s'inscrit dans la convention initiale ; elle est aussi au cœur du projet de l'EI. En sortie de chantier, des contacts sont maintenus en particulier pour soutenir certaines démarches devant mener à des formations.

Sur le chantier Tilleul Cèdre, une entreprise a choisi d'investir dans la formation de jeunes professionnels en contrat de professionnalisation sur 2 chantiers à clauses du plateau de Haye à Nancy. Ces contrats ont débouché sur des emplois pérennes. D'autres bénéficiaires sur ce même chantier, recrutés par l'ETTI, ont pu compléter leur formation ou accéder à une formation qualifiante à la sortie de leur contrat d'insertion de 24 mois.

➔ **Caractéristiques du chantier, contenu des tâches, encadrement technique :**

C'est au chantier de réhabilitation de Nancy, que cette combinaison paraît la plus favorable. En effet, le chantier permet un accueil pour des personnes connaissant le bâtiment mais aussi pour des débutants. Les tâches sont globalement assez répétitives mais peuvent permettre de faire évoluer les personnes à l'intérieur d'un même lot. Le contexte en immeuble HLM en quartier sensible permet de mobiliser les compétences personnelles et sociales, dont semblaient disposer une partie des bénéficiaires et notamment ceux qui résident dans le quartier. A Thionville, le chantier était particulièrement favorable pour accueillir des débutants, notamment pour ce qui concerne le cadre, en matière de sécurité.

L'encadrement technique et l'accompagnement sur le poste sont également au cœur de la réussite des chantiers. On voit que cela joue un rôle majeur dans l'accompagnement des débuts sur tous les chantiers et on pourrait supposer qu'un certain nombre d'échecs (bénéficiaires qui quittent le chantier par exemple) pourraient être analysés en rapport avec l'effectivité ou la qualité de cet encadrement.

Au niveau du contexte de déroulement du chantier, là encore, le chantier de Nancy TC apparaît particulièrement favorable : les rythmes de travail s'adaptent aux contraintes liées aux logements occupés (moins rapides qu'en construction neuve) ; des relations peuvent se nouer avec les habitants ce qui joue un rôle positif dans la gestion globale du chantier, voire dans la prévention des dégradations ou des vols sur le site.

Au centre administratif départemental de Nancy et sur les sentiers et talus de la ville de Pompey, le contexte, sans être défavorable, est cependant plus sensible et les relations positives parfois instaurées avec les agents administratifs ou les élus, doivent être sans cesse confortées.

➔ Position des structures attributaires

Les entreprises classiques apparaissent comme un lieu particulièrement favorable pour la réalisation des heures d'insertion. Le statut de salarié (comme les autres, même en qualité d'intérimaire) y est acquis d'emblée et cela paraît être un facteur important d'intégration et de reconnaissance au sein de l'équipe de travail. De plus, le travail à temps plein permettra d'obtenir un salaire suffisamment important pour faciliter l'évolution positive du niveau de vie du bénéficiaire. Le passage par l'ETTI ne semble pas marquer particulièrement les bénéficiaires du "sceau de l'insertion"

Cet aspect des choses a été souligné par plusieurs bénéficiaires qui sortaient d'une longue période de chômage. Ce statut de "salarié d'entreprise" permettra ensuite de valoriser une expérience professionnelle, auprès d'une entreprise reconnue, et qui aura valeur de référence sur le futur curriculum vitae.

La situation concernant le statut est différente pour les salariés à temps partiels des SIAE attributaires des marchés de services de qualification et d'insertion. Cependant, on voit que les bénéficiaires, progressent dans leur parcours et s'acheminent vers d'autres étapes de leur insertion professionnelle. Les chantiers du Conseil Général 54 et celui de la Ville de Pompey semblent pouvoir constituer des références considérées comme parfaitement "valorisables" sur le marché de l'emploi.

2.2 Exigences et préconisations

Au final, la mise en place d'une fonction de facilitateur, centralisée, interlocuteur unique, apparaît comme fondamentale et quasiment incontournable pour réussir la mise en œuvre des clauses sociales.

Parmi les avantages de cette fonction de passage obligé, on peut citer :

- La simplification des démarches pour les différents acteurs de la clause.
- La possibilité de travailler très en amont des chantiers (au niveau de l'information ; au niveau du choix des lots...)
- la cohérence d'ensemble (vision d'ensemble) depuis la définition des besoins des entreprises jusqu'aux critères de sélection et au suivi des bénéficiaires, ainsi qu'aux étapes de bilan.
- La capacité (grâce à la vision d'ensemble) de susciter la confiance.

La question de la confiance est centrale dans la réussite du processus menant à une bonne application des clauses. Si celle-ci ne se décrète pas, elle découle cependant d'un certain nombre de conditions initiales essentielles : l'interlocuteur unique en est la cheville ouvrière tandis que la volonté politique et l'appui du donneur d'ordre agissent comme des auxiliaires essentiels. Il s'agit avant tout de faire savoir l'utilité de la clause d'insertion et l'intérêt que chacun peut trouver à sa mise en application.

Ceci est particulièrement vrai en article 14, lorsque la mobilisation s'organise autour d'un soutien et d'un accompagnement aux entreprises, qui peut mener, au final, à un résultat "gagnant – gagnant" pour le bénéficiaire comme pour l'entreprise.

Dans le cadre des marchés d'insertion et de qualification, la question de l'accompagnement des entreprises d'insertion et des ACI, se pose en termes différents et n'entraîne pas la même mobilisation des facilitateurs et des donneurs d'ordre. On pourrait imaginer pourtant qu'un accompagnement des SIAE pour l'accès aux marchés d'insertion soit véritablement élaboré.

Un autre aspect essentiel pour réussir les chantiers à clauses se situe autour du choix des lots et de la configuration du chantier (son environnement, le contact ou non avec un usager et les

conditions de ce contact). L'étude des 4 chantiers lorrains a montré la nécessité d'une précaution particulière autour du contenu du chantier afin de réunir des conditions favorables à l'objectif des clauses sociales : faciliter l'intégration de personnes éloignées de l'emploi.

La question de l'évaluation encore peu intégrée dans les procédures mises en place devrait donc prendre en compte la question du contenu et des conditions du chantier comme l'un des paramètres essentiels pour mesurer la réussite de la démarche d'insertion. Par ailleurs l'évaluation devrait également s'organiser autour des sorties de marchés à clause afin de pouvoir mesurer les progrès dans le parcours d'insertion du bénéficiaire.

Patrick Loquet ⁽¹⁾ le préconise ainsi et particulièrement en article 30 :

"En terme d'évaluation, on peut à la fin d'un chantier se réjouir des résultats et saluer la qualité du travail réalisé par un ACI. Mais l'essentiel n'est pas là. La vraie évaluation réside dans l'analyse du parcours d'insertion des salariés. Qu'en est-il de leurs difficultés sociales ? Quels apprentissages ont-ils réalisés ? Sont-ils en mesure de rejoindre une SIAE du secteur marchand ? .."

On observe sur les chantiers étudiés une difficulté à travailler conjointement sur les parcours d'insertion. Cependant on pourrait souhaiter comme le dit Patrick Loquet qu'une analyse commune du passage dans le chantier d'insertion soit réalisée.

En effet, quels effets pourraient être évoqués, si aucun travail d'observation ne contribue pas à mesurer certains progrès ? En outre, l'étude des quatre chantiers lorrains permet de le confirmer, les échanges avec les bénéficiaires des clauses sont riches d'enseignement. Les personnes directement bénéficiaires du dispositif sont à même de mesurer ce qui les a aidé ou non dans l'expérience traversée. Ce recueil de points de vue subjectifs est éclairant à certains égards et devrait servir la démarche d'évaluation des clauses dans leur ensemble.

Pour conclure, il est utile de souligner qu'au-delà du portage par une Collectivité territoriale, les clauses sociales, pour devenir véritablement efficaces, doivent devenir l'affaire de tous. Le facilitateur y joue un rôle majeur, mais son rôle est très lié à la place qu'on voudra bien lui accorder et, pour cela, une mobilisation à différents niveaux, tant politique que technique, est absolument indispensable.

Le bilan coût – avantage doit pouvoir faire valoir toutes les facettes, ainsi que les effets secondaires ou indirects induits par la mise en œuvre des clauses. Ce bilan ne saurait donc se réduire au coût du facilitateur. Des effets plus ou moins directs sur la concertation entre opérateurs et sur les dynamiques à l'œuvre autour des publics en insertion, devraient pouvoir être également mesurés. La place et l'évolution des structures d'insertion par l'activité économique peut-être mise en jeu d'une certaine façon dans ces nouveaux modes de contractualisation dans les marchés publics, que ce soit en article 14 ou en article 30.

Ces structures vont-elles au final y gagner quelque chose ? C'est une question qui mériterait d'être approfondie, en particulier pour l'article 30, qui semble amener des changements non négligeables dans les structures d'insertion par l'économique. Les clauses sociales pourraient-elles bouleverser les modes de fonctionnement de ces structures, en faisant des marchés publics l'essentiel de leurs activités d'insertion. ? L'expérience des ateliers et chantiers d'insertion de Pompey et leurs inquiétudes actuelles montrent que certaines SIAE ont déjà largement avancé dans cette direction.

On a vu que les résultats des quatre chantiers semblaient montrer l'effet positif des clauses pour les bénéficiaires, du moins dans un premier niveau d'analyse, sur la base des indicateurs existants. Les rencontres avec les personnes à travers des éléments plus subjectifs sont allés également en ce sens. Il est clair que l'article 14, en particulier, lorsque les chantiers sont bien adaptés (contenu, environnement) à la mise en place des clauses, apparaît comme un excellent outil d'insertion, au sens du franchissement d'une étape concrète vers l'emploi. Les risques de discriminations des publics y paraissent diminués, voire quasiment supprimés. Ce dernier point nécessitant cependant une certaine vigilance, une volonté affichée, voire un cadre contraignant (ANRU) pour que les résultats penchent véritablement en ce sens.

(1) Contribution de Patrick Loquet IN "Commande publique et insertion par l'activité économique". Le guide pratique de la MDE de Valenciennes Métropole

PRECONISATIONS CONCRETES

1 - Condition de préparation et de suivi des clauses sociales :

A. Les clauses sociales ainsi que l'approche du code des marchés publics, nécessitent une bonne information, voire, une formation des acteurs qui seront amenés à les utiliser.

Les types de formations à envisager :

- ↳ **Formation autour du code des marchés publics et des modalités administratives pour répondre aux marchés publics pour les structures d'insertion par l'activité économique.**
- ↳ **Journées d'échanges autour d'expériences de marchés à clauses.**

B. Les enjeux de l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi doivent également pouvoir être présentés et discutés, en particulier avec les agents des services administratifs ou techniques ou les entreprises, lesquels sont souvent peu familiarisés avec ce type d'approche.

Sensibilisation des services juridiques et services de marché :

- ↳ **Organiser une rencontre services juridiques / SIAE.**
- ↳ **Organiser un temps d'échanges, entreprises classiques et SIAE, en début et en fin de chantier.**

C. Des moyens doivent être mis en place pour accompagner concrètement le développement des clauses notamment à travers la coordination des acteurs autour des chantiers.

- ↳ **Réunion "zéro" (avant le lancement du chantier), participation du facilitateur aux réunions de chantiers.** (exemple art 14 - Nancy Tilleul Cèdre)
- ↳ **Animation des réunions de suivi permettant aux deux dimensions "réalisation technique" et "insertion" de s'exprimer.** (exemple art 30 – Nancy Centre administratif départemental)

2 - Condition de mise en œuvre et de suivi de l'insertion :

D. Les comités de suivis en article 30, doivent pouvoir traiter des questions concernant spécifiquement l'insertion et disposer de moyens pour analyser les données recueillies et ajuster le suivi.

↳ **Organiser la fonction d'observation des résultats par un choix d'indicateurs en amont ou dans la première phase du chantier et par un traitement centralisé des données, après recueil de l'information transmise par les entreprises.**

Voici des indicateurs qui mériteraient d'être automatiquement pris en compte :

- Eléments du parcours antérieur : niveau de formation, qualifications et diplômes, durée de l'expérience antérieure.
- Freins particuliers pour l'accès à l'emploi : logement, mobilité (pas de permis, pas de véhicule, contraintes familiales), handicap, maîtrise du français oral ou écrit.
- Déroulement de la mission ou des missions en clauses sociales :
 - Mode de recrutement : organisme "recruteur"
 - Structure employeur : entreprise classique, ETTI, autres SIAE.
- Contrats de travail pour chaque mission : Nombre de contrats, durée du contrat, temps de travail (temps plein ou partiel), durée totale de la mission en heures, dates des missions.
- Formations réalisées en cours de mission : type de formation, mode de prise en charge, certificat ou diplôme obtenu.
- Formation réalisée en sortie de mission : type de formation, mode de prise en charge, certificat ou diplôme obtenu.

E. Des supports et des outils de traitement des résultats de la démarche d'insertion devraient pouvoir être proposés aux structures d'insertion par l'activité économique. Ces outils d'évaluation pourraient ensuite être partagés par les différents opérateurs de l'insertion en cours de chantier ou pour traiter des résultats en sortie de clauses.

- ↳ **Logiciels permettant de collecter les données correspondant aux indicateurs retenus pour l'observation de la mise en œuvre des clauses.**
- ↳ **Fiches de bilan permettant de recueillir l'avis des entreprises classiques (exemple de l'ETTI "Aide Intérim" pour le chantier de Thionville) et des SIAE (attributaires du chantier ou prestataire d'insertion).**
- ↳ **Fiches de bilan pour les bénéficiaires en sortie de chantier (sous forme de mini - questionnaires permettant de recueillir des avis autour du déroulement du chantier : conditions du chantier, horaires, équipe de travail, accompagnement, intérêt spécifique du chantier etc.)**

ANNEXES