

## STRUCTURES DE L'IAE: PARTENAIRES INCONTOURNABLES D'UNE CLAUSE SOCIALE AMBITIEUSE

Les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) partagent la même conviction : tout le monde est employable et l'emploi est en soi un facteur d'insertion sociale et professionnelle. Sur cette conviction, elles ont fondé un modèle social et économique consistant à recruter des personnes dites éloignées de l'emploi, à les mettre en situation de production encadrée et à les accompagner en vue de leur émancipation et de leur professionnalisation. L'activité économique devient donc un support essentiel et reconnu par la loi au parcours des salariés de l'IAE.

Jeunes sans qualifications, seniors, allocataires des minima sociaux, demandeurs d'emploi de longue durée, publics reconnus travailleurs handicapés, les personnes prises en charge par les **3 650 structures de l'IAE** proposent des parcours d'insertion à près de **130 000 personnes** tous les mois (chiffres DARES 2014). Elles apportent aux personnes les plus éloignées du marché du travail une solution combinant emploi, accompagnement et, autant que possible, formation pour faciliter leur retour dans l'emploi durable. Les impacts des SIAE sont à la fois sociaux, économiques et territoriaux avec des taux de sortie en emploi allant jusqu'à 45%, et plus de 2 Mds d'euros de richesses créées.

Ces structures ont donc une expertise spécifique sur l'accompagnement vers l'emploi des publics les plus vulnérables qui doit davantage être mobilisée au service de la réussite des clauses sociales.

### Les SIAE garantissent :

- **Des candidats éligibles aux critères de la clause sociale d'insertion** : Conventionnées par l'Etat sur leur projet d'insertion, les SIAE emploient des personnes agréées par Pôle Emploi. Un principe inscrit dans le code du travail qui permet de s'assurer que les personnes salariées en parcours d'insertion correspondent bien au public éligible de la clause d'insertion.
- **L'expertise de la prestation d'accompagnement** : Les SIAE mobilisent tous leurs moyens en vue de favoriser l'insertion durable des salariés en parcours d'insertion : accompagnement par un encadrement technique, suivi par un conseiller en insertion professionnelle, ingénierie de la formation en cours des parcours.
- **Des passerelles pour répondre aux besoins en main d'œuvre** : Inscrites dans le champ économique, les SIAE ouvrent des passerelles avec les entreprises classiques afin que les salariés, à l'issue de leur parcours, puissent trouver un emploi. En ce sens, la clause sociale est un outil qui permet d'adapter la qualification des salariés en insertion avec les besoins de l'entreprise et de détendre les besoins en main d'œuvre sur les secteurs d'activités saturés.

## **L'IAE, un moyen de garantir un meilleur parcours d'insertion et le dialogue permanent avec les entreprises**

La clause sociale est une condition d'exécution d'un marché figurant au titre des leviers possibles des achats socialement responsables. Les SIAE représentent, dans ce paysage, une des modalités d'exécution de la clause parmi d'autres (embauches directs, sous-traitance, co-traitance, prestation, GEIQ,...) Le dispositif existant de la clause sociale dans le code des marchés publics permet de créer des synergies entre les donneurs d'ordres, les entreprises et les structures de l'insertion afin d'optimiser le parcours vers l'emploi des personnes éloignées du marché du travail.

L'éligibilité des publics, en dehors des prescripteurs légaux, ne saurait garantir un accompagnement socio-professionnel de qualité et exposerait le donneur d'ordre a minima à un risque d'échec de la condition d'exécution de son marché.

Développer des clauses sociales qualitativement mesurées et l'accès des SIAE à ces clauses, c'est ainsi donner aux clauses sociales plus de chances d'être efficaces et de mieux servir le retour à l'emploi durable des personnes éligibles aux clauses.

C'est aussi donner à l'IAE les moyens de mieux remplir leur mission. Les structures ont en effet un besoin de partenariat avec les employeurs de droit commun, pour faciliter le retour de leurs salariés sur ce marché du travail classique.

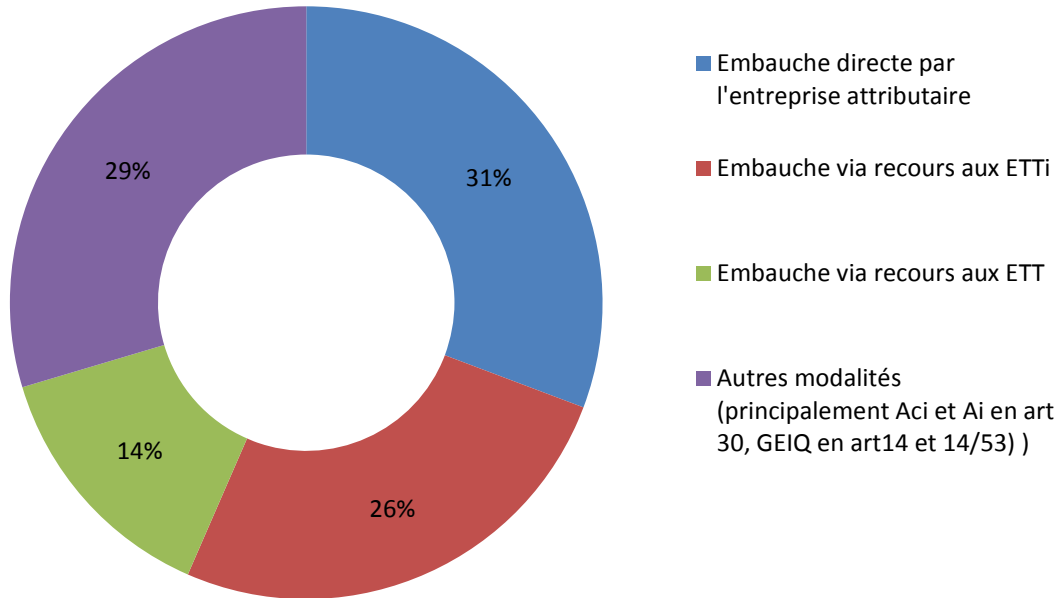
Les clauses sociales dans les marchés publics représentent une vraie opportunité de répondre à ce besoin : elles incitent en effet fortement, les entreprises à faire confiance à des personnes qu'elles n'auraient pas recrutées autrement, à modifier en conséquence leurs pratiques de recrutement et d'intégration dans le collectif de travail. Elles donnent ainsi une chance aux personnes et une opportunité aux structures pour nouer des relations avec les entreprises.

Pour le bénéfice des publics en insertion et l'optimisation de ces politiques publiques d'accès à l'emploi, il est donc essentiel que les structures d'insertion puissent accéder davantage aux clauses sociales.

## **Une expertise qui reste pourtant trop peu mobilisée et des clauses sociales, trop rares et insuffisamment ciblées sur les publics les plus éloignés de l'emploi**

Si les structures de l'IAE représentent 55% des modalités de réalisation des engagements d'insertion, ce positionnement majoritaire masque des disparités importantes entre les SIAE. Les ETTi représentent à elles seules un quart des réalisations des clauses sociales alors que les entreprises d'insertion sont en marge du dispositif avec seulement 5% des réalisations d'insertion. Par ailleurs, l'embauche directe ou via l'intérim classique, et donc hors SIAE, représente 45% des heures réalisées en clause sociale d'insertion.

**Total des marchés avec clauses sociales d'insertion / 10 millions d'heures**  
Modalités de mise en oeuvre toutes clauses confondues



Source : Alliance Villes Emploi - consolidation 2015

**A noter :** la sortie vers l'entreprise de droit commun étant l'objectif principal de nos secteurs et le plus difficile à atteindre, nous privilégions la clause sociale en tant que réalisation d'heures par des personnes en insertion comme condition d'exécution d'un marché (article 38) plus que comme moyen de donner de l'activité aux structures pour lesquelles nous préférons d'autres voies, ex. : marchés réservés, marchés de services sociaux). La part importante de réalisation des clauses sociales via notamment des marchés de services sociaux (article 28 du décret 2016-360) en ACI notamment n'est alors pas totalement satisfaisante.

Ce constat signifie que l'IAE ne bénéficie pas massivement des clauses sociales pour réussir sa mission de retour à l'emploi mais aussi que les clauses sociales ne sont pas toujours mises en œuvre de manière efficace. Si des facilitateurs font parfois un travail important de calibrage de la clause, l'embauche directe ou le recours à une entreprise de travail temporaire ne garantissent pas toujours une préparation suffisante des personnes et des entreprises à travailler ensemble.

## Miser sur l'IAE pour développer l'impact des clauses sociales sur l'emploi

Plusieurs leviers sont à activer pour favoriser cette convergence :

### Le volume des clauses et les publics éligibles

- Le premier consiste à augmenter le volume de clauses sociales dans les marchés publics, et prioritairement donc le volume de marchés article 38. La marge de progrès est énorme puisque seuls 6,1% des marchés publics de l'Etat en 2013 comportaient une clause sociale.
- Cette augmentation du volume d'opportunités d'emploi pour des personnes en insertion ne sera effective que si les marchés clausés restent **destinés explicitement aux personnes éloignées de l'emploi, quel que soit leur contrat de travail. Nous sommes à ce titre opposés à l'idée qu'un titulaire d'un contrat d'apprentissage soit éligible à la clause sociale, indépendamment de ses caractéristiques personnelles d'éloignement de l'emploi.** Si des adaptations doivent pouvoir être envisagées localement, en particulier dans les quartiers de la politique de la ville, les publics éligibles doivent rester les personnes peu ou pas qualifiées, aux demandeurs d'emploi de longue durée ou allocataires de minima sociaux.

### La nature de la clause et les modalités de mise en œuvre

- L'une des raisons expliquant le manque d'accompagnement des personnes et des entreprises et, par conséquent, la qualité parfois faible des parcours d'insertion, tient au fait que la clause sociale est une condition d'exécution du marché. Elle n'est ainsi « découverte » par l'entreprise qu'une fois le marché obtenu. Sa mise en œuvre n'a donc pas été préparée et est alors faite dans la précipitation.
  - **Utiliser les articles 52 et 62-II du décret 2016-360 en complément de l'article 38-I de l'ordonnance 2015-899, ou la possibilité de valoriser les « labels sociaux »,** permet de faire de la réponse à la clause un critère d'évaluation de la réponse en valorisant les performances d'insertion des entreprises soumissionnaires.
- Les structures de l'IAE doivent être considérées comme des partenaires possibles quelle que soit la modalité de mise en œuvre retenue par l'entreprise. Alors qu'elles sont principalement mobilisées via la mise à disposition/le recours au travail temporaire, elles peuvent intervenir en sous-traitance ou co-traitance et représentent aussi un vivier pour l'embauche directe. Leurs démarches d'accompagnement, parfois attestées par des démarches qualités (Cèdre, Afaq Ei/ETTI, etc.), toujours contrôlées par l'Etat, assurent que les personnes positionnées auprès de l'entreprise soient informées de l'emploi qui va leur être proposé, y soient préparées et que l'employeur puisse se tourner vers un tiers de confiance pour faciliter l'intégration de leurs collaborateurs sur le chantier.

## L'articulation de l'offre d'insertion avec une commande publique responsable ambitieuse

Implantées dans tous les territoires, les SIAE démontrent qu'elles ont les capacités pour répondre aux exigences des marchés publics et de la clause sociale, elles sont cependant limitées dans leur capacité à faire plus puisque le nombre de postes d'insertion est contraint.

- Le nombre de postes d'insertion doit être augmenté, pour donner aux structures les moyens de répondre à une augmentation du volume d'heures d'insertion dans les marchés et faire de la commande publique une véritable politique de soutien à l'insertion des personnes en difficulté sociale et professionnelle.
- Pour faciliter à la fois l'intervention des structures et l'identification des marchés pouvant faire l'objet de clauses sociales, des liens doivent être construits entre CDIAE et acheteurs publics, notamment au moment de l'élaboration des schémas de promotion des achats publics socialement responsables. Il conviendrait par ailleurs de préciser le fond et proposer un contenu type/uniforme que pourrait revêtir ces schémas (dépasser la simple intention de principe écrite dans une délibération) et inciter un maximum d'acheteur à en produire et diffuser un, en dehors de toute contrainte légale.

### **Les marchés réservés : une possibilité à manier avec précaution**

Les donneurs d'ordre peuvent désormais réserver la passation de marchés à des structures de l'IAE ou du travail adapté et protégé. Ces marchés, en finançant l'activité propre de la structure, ne favorisent pas la mise en relation avec des employeurs de droit commun. Mais permettent tout de même à certaines SIAE ou EA/ESAT d'accompagner certains publics, notamment autour du projet professionnel de la structure concernée (atelier de production, activité principale,...)

- Ils ne doivent pas remplacer les marchés article 38. Mais figurent au titre des leviers possibles de l'achat responsables.

Trois risques doivent clairement être identifiés :

- Si les critères d'attribution du marché portent sur le prix et non pas la qualité de l'offre d'insertion, alors la concurrence entre structures se fera au détriment de la qualité de l'accompagnement proposé, et donc des parcours d'insertion.
- Si le marché remplace une subvention, comme cela s'est parfois produit avec l'ancien article 30, le risque est celui d'une perte de créativité et d'innovation importante, le besoin étant alors trop cadré en amont par la puissance publique.
- Une généralisation des marchés réservés pour l'IAE au détriment de la clause sociale contribuerait à isoler les structures, alors même que les réseaux de l'insertion travaillent depuis des années à créer des liens et se rapprocher des entreprises.

Les marchés réservés doivent donc être utilisés en complémentarité de l'article 38 et des subventions, pour donner une activité supplémentaire aux structures, valorisant la qualité de leur accompagnement, et ne pas devenir le moyen principal de soutenir les secteurs.

- La mise en place d'un plan achats socialement responsables partagés par les services de l'Etat et les acheteurs publics permettrait à l'échelle du territoire d'identifier l'offre de l'IAE et de détecter de nouveaux secteurs d'activités pouvant intégrer une clause sociale afin notamment de sortir du tout bâtiment qui concentre plus de 75% des marchés clausés et par ricochet limite l'accès des femmes à ces marchés. Une pratique qui limiterait les marchés infructueux.
- Les réseaux de l'IAE doivent avoir les moyens d'accompagner et de professionnaliser les SIAE dans la réponse à ces marchés et dans l'évolution de leurs supports d'activité.

### Le rôle des facilitateurs et donneurs d'ordre

- Pour que ces leviers soient activés, il est capital que les donneurs d'ordre et les facilitateurs connaissent parfaitement les structures de leur territoire et identifient l'ensemble des partenariats pouvant être construits, quelle que soit la modalité de mise en œuvre de la clause.
  - Le sourcing est un moyen à mobiliser pour connaître et rencontrer les structures d'insertion et du travail adapté de son territoire.
- Pour y parvenir, les donneurs d'ordre et les facilitateurs doivent être formés à la connaissance des deux secteurs et des différentes modalités de réponse à la clause.
- Un comité de pilotage associant entreprises et structures IAE devrait être mis en place sur chaque territoire pour soutenir les facilitateurs, les aider à accompagner l'ensemble des parties pour mettre en œuvre la clause, identifier les activités des structures et donc aider au repérage des marchés pouvant être clausés. Pour cela, les données du logiciel ABC clauses pourraient être partagées avec les acteurs territoriaux souhaitant porter cette activité.
- Au-delà de ces soutiens à apporter pour que les facilitateurs ne soient pas seuls à porter l'ingénierie complexe que requiert la mise en œuvre de la clause, leur nombre doit être augmenté. Il existe encore trop de zones blanches. Pour cela, le logiciel ABC clauses doit pouvoir être accessible par l'ensemble des acteurs territoriaux souhaitant porter cette activité. Pour autant, cette présence territoriale ne doit être contrainte par la réglementation d'une mission qui doit rester évaluable par tout employeur aux seules compétences requises par les diplômés et/ou expériences suffisants.

## PRECONISATIONS

- 1- Augmenter le volume des clauses sociales pour atteindre au moins 15% des achats publics** (confère objectif Plan National d'action pour des achats publics durables 2015-2020 (PNAAPD))
- 2- Maintenir un ciblage clair des clauses sociales sur les publics les plus éloignés de l'emploi**
- 3- Corréler le développement des clauses sociales** (des achats socialement responsables de la commande publique) **avec les moyens budgétaires alloués au développement des SIAE.**
- 4- Elaborer un plan de développement des achats publics responsables**, en collaboration avec la DAJ, la DAE, le CNIAE et le CSESS pour accroître le nombre de marchés « clausés » et densifier le contenu qualitatif de ces clauses.
- 5- Promouvoir auprès des donneurs d'ordres et des facilitateurs les leviers juridiques agissant sur le développement des clauses sociales** : l'articulation de l'article 38 et de l'article 52, le partenariat avec les structures pour constituer un vivier de ressources en vue de l'embauche directe, le sourcing en amont à partir de l'offre IAE du territoire.
- 6- Former les donneurs d'ordre et les facilitateurs à l'IAE**, ainsi qu'aux modalités de travail avec eux dans la mise en œuvre des clauses sociales.
- 7- Organiser un pilotage collectif de leur mission**, impliquant des représentants d'entreprises et de structures d'insertion.
- 8- Augmenter le nombre de facilitateurs** pour pallier aux zones blanches et ouvrir les outils de reporting de la clause sociale
- 9- Faire évoluer concomitamment les secteurs d'activité donnant lieu à des clauses sociales et l'activité support des structures IAE** en soutenant les investissements nécessaires pour les structures.
- 10- Interconnecter les multiples annuaires en ligne** des structures d'insertion par l'activité économique pour réellement installer une place de marché dématérialisée mettant en lien ces dernières avec les acheteurs publics et privés.