



Agence Nationale
pour la Rénovation
Urbaine

69 bis, rue de Vaugirard
75006 Paris
Tél : 01 53 63 55 00
Fax : 01 45 44 95 16
www.anru.fr

The logo for l'acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) features the text 'l'acsé' in a bold, lowercase, sans-serif font, with a blue horizontal line underneath. The 'l' and 'é' have orange accents.

l'acsé

l'agence nationale
pour la cohésion sociale
et l'égalité des chances

Chantiers d'insertion & rénovation urbaine

Document méthodologique pour l'achat
de prestations d'insertion
à des Ateliers et chantiers d'insertion
(ACI)

novembre 2009

Document rédigé par :

Patrick LOQUET
*Maître de conférences en droit
à l'université de Valenciennes*



Introduction

La mise en œuvre locale de la charte nationale d'insertion de l'Agence nationale de rénovation urbaine se traduit aujourd'hui majoritairement par l'introduction d'une condition d'exécution relative à l'insertion (article 14 du code des marchés publics) dans les marchés de rénovation urbaine.

L'achat de prestations d'insertion à des ateliers et chantiers d'insertion reste peu fréquent. Cette démarche présente pourtant l'intérêt de toucher des publics très éloignés de l'emploi et de constituer une alternative au recours à l'article 14 dans une période difficile pour les entreprises.

Ce document méthodologique est destiné à favoriser la mise en place d'ateliers et chantiers d'insertion dans la cadre des projets de rénovation urbaine et plus particulièrement pour la mise en œuvre du programme Acsé/ANRU «insertion/rénovation » qui prévoit la création d'une centaine de chantiers d'insertion en application de la circulaire des secrétaires d'Etat chargés de l'emploi et de la politique de la ville du 26 juin 2009 relative à l'enveloppe exceptionnelle de 10 M € en faveur de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville.

De caractère principalement juridique, ce document élaboré par Monsieur Patrick Loquet, décrit le contexte général de la démarche et propose un cadre pour sa mise en œuvre.

SOMMAIRE

1ère partie : LE CONTEXTE GÉNÉRAL ET LES ENJEUX	4
1 Les clauses sociales.....	5
2 L’histoire du marché de services de qualification et d’insertion professionnelles ..	7
3 Le régime juridique actuel du marché de services de qualification et d’insertion professionnelles	7
4 L’absence de mise en concurrence.....	8
5 L’absence de mise en concurrence pour la mise en place d’ACI.....	8
6 Les activités supports des prestations d’insertion.....	9
7 La question de la compétence en matière d’insertion.....	10
8 L’achat de prestations d’insertion et le PNRU.....	11
2^{ème} partie : DOCUMENT CADRE POUR CONCLURE UN CONTRAT POUR LA MISE EN PLACE D’UN ACI DANS LE CADRE D’UNE OPÉRATION DE RÉNOVATION URBAINE.....	13
ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DES ATELIERS ET CHANTIERS D’INSERTION	20
ANNEXE 2 : NOTE DU 30 OCTOBRE 2009 DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU MINISTÈRE DE L’ÉCONOMIE, DE L’INDUSTRIE ET DE L’EMPLOI RELATIVE AUX CONTRATS PASSÉS POUR LA MISE EN PLACE D’ACI	22

L'achat de prestations d'insertion dans le cadre de la rénovation urbaine

1ère partie : LE CONTEXTE GÉNÉRAL ET LES ENJEUX



1 Les clauses sociales

Selon le code des marchés publics, la commande publique doit prendre en compte, pour la définition de ses besoins, les objectifs du développement durable en conciliant le développement économique, la protection de l'environnement et le progrès social.

Le développement des clauses sociales s'inscrit dans cette nouvelle dynamique, en se fondant sur quatre articles du code.

L'article 15, permet de réserver des marchés ou des lots à des structures qui accueillent des travailleurs handicapés.

Outre cette spécificité du marché réservé qui s'adresse aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et aux entreprises adaptées, les autres articles permettent de mobiliser, dans le cadre de la commande publique, les dispositifs de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour ou l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

Selon l'article 14, l'insertion peut être une condition d'exécution du marché. Dans cette hypothèse, il s'agit simplement de prévoir dans le cahier des charges que l'entreprise réservera, dans l'exécution du marché, des heures de travail à une action d'insertion.

Selon l'article 53, l'insertion peut être un critère de choix de l'entreprise attributaire. L'objectif est de prendre en compte, pour l'attribution du marché, les performances de l'entreprise en matière d'insertion des publics en difficulté.

L'article 14 est le plus utilisé dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

L'article 53 est en émergence dans les marchés de services où il peut être combiné avec l'article 14.

Grâce au développement de dispositifs d'accompagnement à la mise en œuvre des clauses sociales, les entreprises du secteur privé ont plutôt bien accueilli le dispositif qui est imposé par la charte nationale d'insertion de l'ANRU.

Simplement, l'entreprise qui est engagée dans une démarche commerciale, a des attentes précises quant aux personnes en insertion qui lui sont proposées : de la régularité, de la ponctualité et une relative autonomie dans le poste de travail. Or, ces exigences minimales ne peuvent pas toujours être satisfaites par les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Afin d'offrir des perspectives d'insertion professionnelles à ce public, le programme national « insertion/rénovation » veut agir en proposant la création de 100 ateliers et chantiers d'insertion (ACI)¹

Selon l'article L.5132-15 du code du travail, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont pour mission :

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

Les mots du législateur traduisent bien la réalité des situations. La prestation de l'ACI est une prestation d'insertion sociale et professionnelle qui s'appuie sur du suivi, de l'accompagnement, de l'encadrement technique et de la formation des salariés.

Pour cette prestation, l'ACI bénéficie de subventions. Mais l'autofinancement est nécessaire. A cet effet, les collectivités publiques peuvent décider d'acheter à la structure porteuse de l'ACI des prestations d'insertion qui prennent appui sur des activités qui ne sont que les supports de la démarche d'insertion. A titre d'exemples, on peut citer le nettoyage et l'entretien d'espaces publics, la collecte de déchets, des travaux de démolition, certaines activités de second œuvre dans le bâtiment.....

L'activité n'a de sens que dans son rapport à l'insertion. Ce qui importe c'est la démarche d'insertion. Cela ne signifie pas que l'activité de production sur laquelle s'appuie la démarche d'insertion n'est pas importante et qu'elle puisse être négligée.

Bien au contraire car la culture du travail bien fait, répondant à des exigences de qualité, est une valeur fondatrice d'une démarche d'insertion qui veut réussir. Cela signifie simplement que l'activité de production doit toujours être au service de la démarche d'insertion et ne jamais être une fin en soi.

Pour atteindre cet objectif, on pouvait avoir recours aux marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles (article 30).

¹ Cf circulaire du 26 juin 2009 relative à l'enveloppe exceptionnelle de 10 M€ en faveur de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville.

2 L'histoire du marché de services de qualification et d'insertion professionnelles

Le marché de services de qualification et d'insertion professionnelles est entré dans le code des marchés publics dans sa version 2001. Il faisait partie des marchés de services, expressément cités à l'article 30, avec les services juridiques, les services sociaux et sanitaires, les services récréatifs, culturels et sportifs, les services d'éducation qui relevaient d'une procédure allégée au terme de laquelle la publicité et la mise en concurrence n'étaient pas indispensables. Il s'agissait là d'un régime nouveau qui transposait pour partie l'article 9 de la directive 92-50 CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics. Alors que la directive européenne du 31 mars 2004 (directive 2004/18/CEE du Parlement européen et du Conseil) a confirmé le régime particulier de ces marchés de services, la France a considéré à travers le nouveau code des marchés publics publié le 4 août 2006, que le principe de mise en concurrence ne pouvait connaître d'exception. On sait que cette position n'était pas celle du ministère de l'économie et des finances dont le projet de rédaction n'a pas été retenu par le Premier ministre. Pourtant de nombreux élus politiques et associatifs lui avaient fait savoir que le texte préparé par la direction des affaires juridique de Bercy, leur paraissait plus conforme à la directive du 31 mars 2004 qui, dans la continuité du texte de 1992, permet aux Etats membres de l'Union de considérer que tous les services ne relèvent pas forcément de la logique du marché et de la mise en concurrence.

3 Le régime juridique actuel du marché de services de qualification et d'insertion professionnelles

Le marché de service de qualification et d'insertion professionnelles relève, selon l'article 30 du CMP, de la procédure adaptée définie à l'article 28. Cela signifie que les modalités de passation du marché sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Il y a deux allègements de procédure.

D'une part, la procédure adaptée est applicable quel que soit le montant du marché. Autrement dit, le recours aux procédures formalisées dont l'appel d'offres, n'est pas obligatoire (même si au delà de 206 000 € le marché est attribué par la commission d'appel d'offres de la collectivité).

D'autre part, l'obligation prévue à l'article 40-III, de publier, à partir de 90 000 €, un avis d'appel public à concurrence au BOAMP, dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, au journal officiel de l'Union européenne, n'est pas applicable

(article 30-II-1). Le pouvoir adjudicateur choisit librement le ou les supports. Il peut choisir l'affichage, le site internet voire la fourniture de devis. La solution retenue doit tenir compte des caractéristiques du marché et permettre une concurrence effective entre les opérateurs ayant vocation à y répondre.

4 L'absence de mise en concurrence

L'idée d'acheter des prestations à caractère social sans être soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés est défendue dès le mois d'octobre 2006 par Monsieur Alain Ménéménis, rapporteur du décret portant code des marchés publics du 6 août 2006: « il peut arriver que certaines commandes, à caractère social en particulier, soient passées à des associations qui, compte tenu de la nature de leur activité et des conditions dans lesquelles elles agissent, peuvent être regardées, dans tel lieu et à tel moment, comme des opérateurs non concurrentiels : il n'y a pas alors lieu de passer avec elles un marché public ».

Une telle dispense n'est possible, écrit-il « que si une analyse concrète permet de conclure, compte tenu d'un contexte spécifique, qu'une telle commande ne s'adresse pas à des opérateurs concurrentiels» ([www.achatpublic.com / news/ 2006/10/5](http://www.achatpublic.com/news/2006/10/5)).

Le concept d'opérateur non concurrentiel est repris par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 mars 2007: « les collectivités publiques peuvent ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel » (commune d'Aix en Provence).

On le retrouve également à l'appui de la note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, relative à la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement personnalisé (MASP) qui a été confiée aux départements par la loi du 5 mars 2007. La conclusion de la note datée du 4 décembre 2008 est la suivante « Si la jurisprudence administrative qualifie de marché public les contrats de prestations de services sociaux passés à titre onéreux avec des organismes tiers, une telle qualification ne saurait être retenue lorsque, comme en l'espèce, l'activité prise en charge est une activité non marchande. En conséquence, la convention par laquelle un département confie à un des organismes visés à l'article L.271.3 du code de l'action sociale et des familles, la mise en œuvre de la MASP n'est pas soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics ».

5 L'absence de mise en concurrence pour la mise en place d'ACI

Par courrier daté du 28 septembre 2009, le directeur général de l'ANRU, a sollicité l'avis de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, sur la soumission des contrats conclus entre les personnes publiques et

les structures porteuses des ACI aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.

La réponse donnée le 30 octobre 2009 à cette demande d'avis figure en annexe 2.

La nature de l'activité en cause, et aux conditions dans lesquelles elles l'exercent « amènent à considérer que les structures porteuses des ACI ne peuvent être qualifiées d'opérateurs économiques ». Dès lors, le contrat éventuel qui les lie à la collectivité ne peut être analysé comme un marché public.

Il en résulte que « les contrats conclus pour la mise en place des ACI ne sont pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics »

6 Les activités supports des prestations d'insertion

L'ACI s'appuie, pour réaliser la prestation d'insertion sur une activité qui sert de support à la démarche.

Où trouver ces activités ?

Tout simplement dans la liste des achats des pouvoirs adjudicateurs, en recherchant l'opportunité qui peut se présenter, si le regard est attentif, de passer un marché d'insertion.

Un marché de démolition est programmé à l'échéance d'un an. Pourquoi, en attendant, ne pas confier à un ACI, la tâche de retirer du bâtiment ce qui peut l'être (tuyaux, sanitaires ...). Les techniciens parlent de travaux de « dévitalisation ou de dépurcation ».

Une opération immobilière est pressentie à moyen terme. Il faut préparer le futur chantier par des opérations de débroussaillage, de nettoyage, de démontage... Le recours à l'ACI peut être envisagé. On peut même espérer proposer aux entreprises attributaires des futurs marchés liés à l'opération immobilière des personnes qui à l'issue du chantier d'insertion seront en mesure de s'adapter à leurs exigences.

Un bailleur social programme la rénovation des entrées d'immeubles. Pourquoi ne pas en confier quelques unes à un ACI pour permettre à des gens du quartier, très éloignés de l'emploi d'entreprendre une démarche d'insertion.

Pour des collectivités locales ou des établissements publics, il peut s'agir de programmes d'entretien d'espaces naturel ou aménagés, de cours d'eau, de locaux.

Là encore, pourquoi ne pas rechercher dans le cadre de l'identification des besoins, si certaines tâches à réaliser ne peuvent pas être de bons supports à une démarche d'insertion.

Peuvent également être concernées des activités de déménagement, de collecte et de traitement de déchets.

En aucun cas, il ne peut s'agir de substituer l'ACI à l'entreprise du secteur privé voire à l'entreprise d'insertion. Pour l'essentiel, le pouvoir adjudicateur va faire appel à des entreprises, en passant des marchés de travaux ou de services. Il peut intégrer dans ces marchés une clause d'insertion de l'article 14. Cette clause profitera aux personnes qui rencontrent des difficultés d'insertion mais qui sont capables de répondre aux attentes de l'entreprise attributaire du marché. Simplement, grâce au repérage possible d'activités qui peuvent être de bons supports à des démarches d'insertion confiées à des ACI, les plus éloignés de l'emploi ne seront pas les oubliés d'une commande publique placée sous le signe du développement durable

Au delà de cette première approche visant à identifier de possibles activités supports d'une démarche d'insertion dans des programmations de travaux ou de services, les achats d'insertion peuvent être opportuns pour des prestations qui semblent relever par nature des ACI, en l'absence d'opérateurs privés. A titre d'exemples, on peut citer l'entretien des espaces de localisation des transformateurs d'EDF, les travaux d'entretien des parties de cours d'eau non accessibles aux engins mécanisés.

7 La question de la compétence en matière d'insertion

Faut-il une compétence explicite en matière d'insertion pour pouvoir proposer à un ACI un marché de services d'insertion ?

Répondre oui à cette question reviendrait à considérer que ces marchés sont réservés aux départements et aux communes, à supposer que celles-ci n'aient pas délégué cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale.

Or, favoriser l'insertion des personnes qui rencontrent de graves difficultés sociales et professionnelles c'est lutter contre l'exclusion, et la lutte contre l'exclusion est un impératif national.

C'est l'article L115-1 du code de l'action sociale et de la famille (chapitre V : lutte contre la pauvreté et l'exclusion) qui énonce :

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques de la nation.

Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation, de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et l'exclusion ».

Dans ce contexte législatif, on peut attendre de toutes les personnes publiques, qu'elles puissent participer à la lutte contre les exclusions en contribuant à la mise en place d'ACI.

Le constat pourrait être élargi aux personnes privées gestionnaires d'une activité de service public telles les caisses d'allocations familiales ou les caisses primaires d'assurance maladie.

À noter que pour les bailleurs sociaux, le code de la construction et de l'habitation laisse entendre que les problématiques de l'insertion sont dans le champ des compétences possibles des offices publics de l'habitat (L421.3.4° et L424.2).

8 L'achat de prestations d'insertion et le PNRU

Le débat juridique sur la compétence en matière d'insertion des maîtres d'ouvrages qui interviennent dans le cadre des opérations de rénovation urbaine est réglé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n°2003-710 du 1er août 2003.

Selon l'article 10 « l'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte dans les neuf mois qui suivent sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles ».

Adoptée par le conseil d'administration de l'Agence le 9 février 2005, la charte nationale d'insertion se réfère explicitement à la mise en oeuvre de marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles en mentionnant le recours à l'article 30 du CMP.

Ce qui est fondé dans le cadre d'un marché l'est a fortiori dans le cadre d'un simple contrat conclu pour la mise en place d'un ACI

Aujourd'hui, l'utilisation de cette procédure est d'autant plus utile que dans un contexte économique difficile, cela permet d'alléger la charge des entreprises en reportant une partie des heures d'insertion à réaliser sur les chantiers d'insertion.

**2^{ème} partie : DOCUMENT CADRE POUR CONCLURE
UN CONTRAT POUR LA MISE EN PLACE D'UN ACI
DANS LE CADRE D'UNE OPÉRATION
DE RÉNOVATION URBAINE**



Préambule (facultatif)

Dans le cadre de l'ANRU, la clause d'insertion (article 14 du code des marchés publics) est utilisée dans les marchés liés aux opérations de rénovation urbaine.

Selon les premières évaluations, le dispositif est bien accepté par les entreprises et contribue de manière certaine à l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles qui ne sont pas trop éloignés de l'emploi. En effet, si l'entreprise peut accepter que la personne qui lui est proposée, ne soit pas très qualifiée, elle formule des exigences de régularité, de ponctualité et de productivité.

Dans les zones urbaines sensibles, beaucoup d'habitants ne peuvent satisfaire à ces exigences minimales et se trouvent donc exclues des effets des clauses d'insertion de l'article 14.

C'est la raison pour laquelle, la circulaire ministérielle du 26 juin 2009, ayant pour objet une enveloppe exceptionnelle de 10M€ en faveur de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville, prévoit la création d'une centaine d'ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dans les territoires en rénovation urbaine.

À.....¹, les acteurs de la rénovation urbaine, se sont organisés pour répondre à ce programme avec deux préoccupations essentielles :

- identifier dans les opérations de rénovation urbaine, les activités qui pourraient servir de supports technique aux prestations d'insertion confiées à l'ACI,
- identifier l'association structure porteuse de l'ACI²

En application de la note du 30 octobre 2009 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi le présent contrat n'est pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.

¹ *Indiquer le nom de la collectivité*

² *Le choix de l'association porteuse peut donner lieu si nécessaire à un appel à projet avec une commission de sélection composée des maître d'ouvrages concernés, le l'Etat (préfecture et DDTEFP), de la structure opérationnelle mentionnée dans le plan local d'application de la charte d'insertion (PLACI) : maison de l'emploi ou PLIE....*

Entre les soussignés

.....³ dont le siège est situé à -----représenté par-
agissant en qualité de-----

et

.....⁴ dont le siège est situé à ----- représenté(e) par -----
agissant en qualité de-----

Il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet du contrat

Le présent contrat a pour objet l'insertion sociale et professionnelle d'habitants des zones urbaines sensibles de⁵, durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi.

La (ou le).....⁶ confie à.....⁷ des prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi dans le cadre d'un atelier et chantier d'insertion régi par l'article L.5132-15 du code du travail. Ces prestations prennent appui sur des activités de⁸ qui ne sont que le support de la démarche d'insertion objet du contrat.

Article 2 : Finalité des prestations

Les prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi sont effectuées dans le cadre d'un atelier et chantier d'insertion. Les finalités sont celles de l'atelier et chantier d'insertion telles qu'elles sont définies par le code du travail :

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

³ Indiquer le donneur d'ordre concerné (collectivité locale, bailleur social ...)

⁴ Indiquer l'association structure porteuse de l'atelier et chantier d'insertion

⁵ Indiquer le territoire concerné :

⁶ Indiquer le donneur d'ordre concerné (collectivité locale, bailleur social ...)

⁷ Indiquer l'association structure porteuse de l'atelier et chantier d'insertion

⁸ Indiquer l'activité support de la démarche d'insertion. La préservation d'espaces publics est un exemple et d'autres activités sont envisageables dans les secteurs du bâtiment, de la collecte des déchets...

Article 3 : Fondement de la démarche

Faciliter l'accès à des activités salariées pour des personnes en grande difficulté sociale est une étape indispensable à la reconstruction sociale de l'individu.

Le lien social et la reconnaissance sociale sont indissociables ; être rémunéré pour une activité un travail ou un service, reste aujourd'hui le symbole le plus clair de l'appartenance au corps social.

C'est donc autour de ce lien social que le processus d'insertion peut être bâti en faisant effectuer de manière salariée des travaux socialement utiles.

Ces activités salariées sont la première étape du parcours de réinsertion ou de professionnalisation.

Article 4 : Public concerné par le dispositif

La logique de cette démarche est d'habituer ou de réhabituer au travail des personnes n'ayant jamais travaillé ou ayant depuis longtemps perdu leur emploi : jeunes sans qualification ni expérience professionnelles, adultes demandeurs d'emploi, demandeurs d'emploi allocataires du RSA, allocataires des minimas sociaux

Les personnes concernées par ce marché peuvent donc être clairement identifiées parmi les habitants des zones urbaines sensibles de⁹

Article 5 : Démarche d'insertion et d'accompagnement à l'emploi

Les heures de travail rémunérées, support de la démarche d'insertion, sont obligatoirement assorties d'un dispositif d'accompagnement spécifique à chaque individu.

Cet accompagnement doit notamment décliner les étapes suivantes :

- entretiens individuels*
- relations avec les différents partenaires sociaux*
- suivi médico-social*
- organisation de modules de formation*
- période d'adaptation à l'emploi*

Article 6 : Statut des personnes embauchées

Les personnes recrutées ont le statut de salariés du prestataire et dépendent totalement de son fonctionnement avec les droits et obligations qui s'y attachent.

⁹ Indiquer le territoire concerné :

Le prestataire informe trimestriellement le maître d'ouvrage et l'organisme mandaté à cet effet par le comité de suivi (maison de l'emploi, PLIE...), des contrats de travail réalisés ainsi que de toute rupture de contrat.

Un bilan écrit est transmis en fin de chaque trimestre et indique : un état du personnel employé, le type de contrat, la durée de chaque contrat, les motifs de rupture de contrat

Article 7 : Contrôle de l'exécution de la prestation

Dans le cadre de cette démarche d'insertion le prestataire s'engage à informer le maître d'ouvrage ou les personnes désignées par lui, de l'ensemble des contrats passés et des éventuelles difficultés d'application de ce cahier des charges.

Un comité technique de suivi de la prestation d'insertion est mis en place. Il est réuni à la demande du maître d'ouvrage ou de l'organisme mandaté à cet effet et est notamment composé de représentants des organismes suivants :

- *le prestataire*
- *la collectivité territoriale*
- *la Maison de l'Emploi*
- *la DDTEFP*
- *le Pôle Emploi*
- *l'AFPA*
- *le Département ou/et la Région concernés (financement insertion et formation)*

À l'issue du contrat, un bilan est transmis au maître d'ouvrage et de l'organisme mandaté à cet effet dans les trois mois qui suivent l'année de l'exécution des prestations concernant :

- *un état du personnel employé, précisant l'âge, le lieu d'habitation*
- *une situation de chaque employé à sa date d'embauche (niveau de qualification, - situation familiale, projet professionnel ou de formation)*
- *une présentation détaillée de chaque plan individuel de soutien socioprofessionnel mis en place par les différents partenaires compétents*
- *le nombre d'heures effectuées par chaque personne*
- *une situation de chaque employé quittant l'entreprise, précisant les qualifications obtenues, les stages, les formations effectuées, les raisons de départ.*

Article 8 : Nature et périodicité des missions confiées

Article 9 : Fournitures

*Seuls les sont fournis par les services de*¹⁰

¹⁰ *Indiquer le donneur d'ordre concerné (collectivité locale, bailleur social ...)*

Toute autre fourniture, de quelque nature que ce soit, est prise en charge directement et totalement par le prestataire.

Article 10 : Prix et modalités de paiement des prestations

Le montant des prestations s'élève à € soit
.....(montant en lettres).

Les paiements sont effectués sur présentation de factures portant le numéro de référence du contrat

Les factures sont établies mensuellement par le prestataire et doivent préciser :

- les lieux, dates et durée d'intervention,
- la nature des tâches accomplies,
- le nombre de personnes concernées,
- le temps passé pour chaque tâche,
- le coût.

Les factures sont adressées à :

Article 11 : Délais d'exécution et pénalités

11.1 Délais d'exécution

Le contrat prend effet à la date de l'accusé de réception de sa notification et s'achève le

11.2 Pénalité pour non remise du bilan d'activités

Dans le cas où le bilan d'activité (cité à l'article 7 du CCTP) n'est pas remis dans les trois mois qui suivent l'année d'exécution du contrat, il est appliqué une pénalité de € hors taxes par jour calendaire durant lequel le manquement indiqué ci-dessus aura été constaté par le maître d'ouvrage ou son représentant.

11.3 Pénalité pour imperfection technique

En cas de tâches matérielles (support des prestations d'insertion) non effectuées ou considérées comme insuffisantes, un constat est effectué entre le maître d'ouvrage et le prestataire. La facturation correspondante est alors retenue jusqu'à la bonne exécution de ces tâches.

Article 12 : Préparation, coordination, et exécution des tâches

12.1 Etat des lieux

Le prestataire est réputé connaître les lieux et déclare s'être rendu personnellement compte de leur situation exacte, de l'importance, de la nature des tâches à effectuer et de toutes les difficultés pouvant résulter de leur exécution.

12.2 Programme des tâches à effectuer

Le programme des tâches à effectuer est établi par le prestataire en coordination avec les services techniques compétents du maître d'ouvrage dans un double objectif :

- 1. responsabiliser les personnes en insertion sur l'importance de ces tâches,*
- 2. assurer un niveau de qualité satisfaisant au travail effectué.*

• 3 Suivi du chantier

La réalisation des tâches à effectuer donne lieu à un suivi régulier du chantier selon des modalités fixées par le maître d'ouvrage et le prestataire.

Article 13 : La résiliation du contrat

Si le prestataire ne respecte pas ses obligations liées à l'insertion et à l'exécution des tâches matérielles, support des prestations d'insertion, le pouvoir adjudicateur peut résilier le contrat, après une mise en demeure, assortie d'un délai d'exécution.

Article 14 : Assurances

Le prestataire doit justifier, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du contrat et avant tout commencement d'exécution, qu'il est titulaire des assurances garantissant sa responsabilité à l'égard des tiers en cas d'accident ou de dommages causés par l'exécution des tâches liées à l'exécution du présent contrat. La garantie doit être suffisante, elle doit être illimitée pour les dommages corporels.

Le maître d'ouvrage ne peut être tenu responsable d'accidents ou de dommages occasionnés à des tiers du fait des prestations faisant l'objet du contrat.

Article 15 : Règlement des comptes

Le maître d'ouvrage se libère des sommes dues au titre du contrat en faisant porter le montant au crédit du compte ouvert au nom de

- code banque.....*
- sous le numéro.....*
- établissement détenteur du compte.....*
- agence.....*

Fait à

Le maître d'ouvrage

Le prestataire

ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DES ATELIERS ET CHANTIERS D'INSERTION

Ateliers et Chantiers d'Insertion : quelques précisions utiles.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des dispositifs conventionnés par l'Etat et les collectivités territoriales.

Ils ont pour objet l'embauche de personnes éloignées de l'emploi rencontrant des difficultés particulières au plan social et professionnel.

Dans le cadre du chantier d'insertion, ces personnes sont embauchées, sur la base d'un véritable contrat de travail, actuellement un contrat d'avenir ou un contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Nature et objet des ACI.

Au regard du code du travail, les ateliers et chantiers d'insertion sont des dispositifs conventionnés ayant pour objet l'accueil, l'embauche et la mise au travail (situation de production réelle) par des actions collectives de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

Les ACI sont des actions « portées » par une commune, un département, un établissement public de coopération intercommunale, un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), un syndicat mixte, un établissement d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'État, une chambre départementale d'agriculture, un organisme de droit privé à but non lucratif (une association par exemple, ce qui est le cas actuellement pour plus de 70% des ACI conventionnés) et l'office national des forêts : *c'est la structure porteuse qui est conventionnée par l'État en tant qu'atelier et chantier d'insertion.*

Les ACI se situent dans le champ de l'économie sociale et solidaire. Leurs activités peuvent ainsi s'exercer dans l'ensemble des secteurs d'activité dès lors que les avantages et aides octroyés par l'Etat ne créent pas de distorsion de concurrence et que les emplois ainsi créés ne se substituent pas à des emplois privés ou publics existants.

Les biens et les services qu'ils produisent peuvent être commercialisés, lorsque cette commercialisation contribue à la réalisation et au développement des activités d'insertion sociale et professionnelle des personnes embauchées.

Toutefois, les recettes tirées de la commercialisation des biens et services produits ne peuvent couvrir qu'une part inférieure à 30 % des charges liées à ces activités : cette part peut être augmentée, sans pouvoir atteindre 50 %, après avis favorable du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales.

L'ACI organise le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de ses salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable.

Au-delà de l'organisation de la production support des chantiers d'insertion, les nouvelles modalités de conventionnement des ACI les amènent à répondre à un référentiel en quatre axes correspondant à leurs fonctions essentielles :

- accueil et intégration des salariés en parcours d'insertion (fonction employeur spécifique d'insertion)
- accompagnement social et professionnel aux fins de lever les freins à l'emploi, organiser et suivre le parcours d'insertion
- formation des salariés en parcours d'insertion
- la contribution à l'activité économique et au développement territorial (fonction développement local et partenarial)

Plusieurs réseaux nationaux de l'IAE (Insertion par l'activité économique), regroupées au sein du CNAR IAE, accompagnent les structures support d'ACI. dans leur professionnalisation.

Pour plus d'information, consulter le site du réseau CHANTIER école :

www.chantierecole.org

**ANNEXE 2 : NOTE DU 30 OCTOBRE 2009 DE LA DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI RELATIVE AUX CONTRATS
PASSÉS POUR LA MISE EN PLACE D'ACI**



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 30 OCT. 2009

SOUS-DIRECTION « DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE »

6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13 – TELEDON 353
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 33 80

Bureau Conseil aux Acheteurs
Votre correspondant pour ce dossier : Amélie MARCHAL
Téléphone : 01 44 97 03 20

N° 2009-10504-COJU

AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE
(ANRU)

A l'attention de Monsieur Pierre SALLENAVE
Directeur Général
69 bis, rue de Vaugirard
75006 PARIS

CAB N° 2 2 3 5

Objet : Soumission des contrats d'ateliers/chantiers d'insertion au droit des marchés publics.

Réf : Votre note n° ANRU/DCP/ D09-780 du 28 septembre 2009 enregistrée à la DAJ le 29 septembre 2009 à échéance du 2 novembre 2009.

La circulaire du 26 juin 2009 crée une enveloppe exceptionnelle de 10 M€ en faveur de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville. Ce texte prévoit que ces crédits seront exclusivement affectés à quatre catégories d'actions, et notamment à l'insertion par l'activité économique.

Dans le cadre du programme national « insertion / rénovation », il est envisagé de créer une centaine d'ateliers ou chantiers d'insertion (ACI) sur les sites en rénovation urbaine, pour permettre « d'accompagner et de former 4000 salariés en insertion de manière à favoriser leur accès à un emploi durable dans les entreprises engagées dans la rénovation urbaine ».

Des appels à projets ont d'ores et déjà été lancés pour sélectionner les associations susceptibles de porter le chantier ou l'atelier d'insertion.

Vous avez sollicité mon avis sur la soumission des contrats qui seront conclus entre les personnes publiques et les structures porteuses des ACI aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics (CMP). A cette fin, vous m'avez adressé un document élaboré par Monsieur Patrick Loquet, maître de conférences en droit à l'université de Valenciennes.

Cette question appelle de ma part les observations suivantes.

1/ Les marchés publics de services de qualification et d'insertion professionnelle relèvent de l'article 30 du code des marchés publics

Les marchés publics de services dont l'objet est l'insertion des publics en difficulté relèvent de l'article 30 du code des marchés publics.

Le I de l'article 30 du Code des marchés publics dispose que « *les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnés à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28* ».

Les marchés de qualification et d'insertion professionnelle ne sont pas listés à l'article 29 du CMP. La procédure qui leur est applicable, quelque soit leur montant, est donc la procédure adaptée prévue à l'article 28 de ce code.

La procédure adaptée se caractérise par la liberté laissée au pouvoir adjudicateur dans la détermination des modalités de publicité et de mise en concurrence qui lui semblent à même de garantir le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Les modalités de publicité et de mise en concurrence sont arrêtées en tenant compte des caractéristiques du marché, notamment de son montant, de son objet, du degré de concurrence entre les prestataires de service concernés et des conditions dans lesquelles il est passé. Pour la détermination de ces modalités, le pouvoir adjudicateur peut s'inspirer des procédures formalisées prévues par le code, sans pour autant que les marchés en cause ne soient alors soumis aux règles formelles applicables à ces procédures.

Les ateliers et chantiers d'insertion assurent des actions en faveur de l'insertion professionnelle. En principe, de telles missions devraient relever des marchés publics de l'article 30 du CMP.

Cependant, les structures susceptibles de porter ces ACI ne peuvent être considérées comme des opérateurs économiques.

2/ Par exception, les contrats conclus avec les structures porteuses des ACI ne relèvent pas du droit des marchés publics, dès lors que ces structures ne peuvent être qualifiées d'opérateurs économiques

2.1. Les activités ne relevant pas du marché concurrentiel échappent aux règles de la commande publique

Aux termes de l'article 1^{er} du code des marchés publics, « *les marchés publics sont les contrats conclus [...] avec des opérateurs économiques publics ou privés...* ».

Il ressort de cette définition que la réglementation relative aux marchés publics ne s'applique pas aux activités non marchandes, dans cette hypothèse, l'organisme tiers n'agissant pas en tant qu'opérateur économique.

La notion d' « opérateur économique » a été précisée par la Cour de justice des Communautés européennes. La Cour considère comme une « entreprise » au sens du droit communautaire, « *toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement* »¹. En revanche, les activités procédant directement de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique² ou certaines activités à caractère social³ ne relèvent pas du marché concurrentiel. L'appréciation doit toutefois se faire au cas par cas.

Le caractère non marchand de certains services sociaux a été confirmé par la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JOUE 27 décembre 2006, L 376/36). En effet, l'article 2 de la directive exclut du champ d'application des dispositions relatives à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux*

¹ CJCE, 23 avril 1991, Höfner, aff. C-41/91.

² CJCE, 14 janvier 1994, SAT c/ Eurocontrol, aff. C-364/92.

³ CJCE, 17 février 1993, Pouce et Pistre, aff. C-159/91 et C-160/91 ; CJCE, 16 mars 2004, AOK Bundesverband, aff. n° C-264/01 et C-306/01 ; CJCE, 11 juillet 2006, FNIN c/ Commission, aff. C-205/03 P.

familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat ». Ces services, assurés au niveau national, régional ou local, ont pour but d'assister les personnes en difficulté en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Pour le Conseil et le Parlement européen, « *ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité* » (considérant 27 de la directive).

Il résulte également de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la nature de l'activité en cause n'est pas le seul critère de la notion d'opérateur économique. Ainsi, doit-on également s'attacher à considérer les conditions dans lesquelles l'activité considérée est mise en œuvre par l'entité en cause.

Dans un avis du 23 octobre 2003 concernant la Fondation Jean-Moulin qui gère les œuvres sociales du ministère de l'intérieur, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a admis la possibilité d'échapper à la logique concurrentielle pour les prestations non économiques, notamment au regard de leur caractère social et de leur but non lucratif. En l'espèce, eu égard à leur contenu, les prestations d'action sociale remplies par la fondation, « *qui constituent un élément de la politique de gestion des ressources humaines du ministère, ne présentent pas, dans les conditions où elles sont mises en œuvre, le caractère d'une activité économique* »⁴. L'avis en déduit que le ministère, lorsqu'il confie à la Fondation la responsabilité d'exécuter ces prestations, n'est pas astreint à le faire en passant un marché public ou une délégation de service public. Les œuvres sociales sont donc, par nature, hors commerce.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a transposé ce raisonnement en matière de délégation de service public. Même si le principe de la mise en concurrence demeure, les collectivités « *peuvent toutefois ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel* »⁵. Selon la Haute juridiction, il convient de considérer qu'un organisme prestataire est présumé avoir la qualité d'opérateur économique, mais que cette présomption peut être levée à l'aide de deux critères tenant à l'activité prise en charge par l'organisme, que celui-ci soit privé ou public : la nature de l'activité en cause et les conditions particulières dans lesquelles elle est exercée, notamment le caractère lucratif ou non de l'activité.

La Cour de cassation a suivi ce raisonnement pour juger, dans une décision du 20 mars 2008, que, lorsqu'elles recouvrent les cotisations sociales au profit des autres organismes de sécurité sociale, les URSSAF n'agissent pas en qualité d'opérateurs économiques et ne sont dès lors pas soumises au droit communautaire et interne des marchés publics pour les prestations qu'elles réalisent au profit des pouvoirs adjudicateurs⁶.

En conséquence, certaines prestations, à caractère social en particulier, peuvent être confiées à des organismes qui, compte tenu de la nature de leur activité et des conditions dans lesquelles ils agissent, peuvent être regardés, dans tel lieu et à tel moment, comme des opérateurs non concurrentiels : le contrat éventuel qui les lie à la collectivité n'est pas analysé comme un marché public. Bien entendu, une telle dispense n'est possible que si une analyse concrète permet de conclure, compte tenu d'un contexte spécifique, que la commande ne s'adresse pas à des opérateurs concurrentiels.

2.2. En l'espèce, les structures porteuses des ACI ne semblent pas pouvoir être qualifiées d'« opérateurs économiques »

⁴ CE (Assemblée générale), avis n° 369315 du 23 octobre 2003, Fondation Jean-Moulin, EDCE 2004, p. 209.

⁵ CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix en Provence, n° 284736, JCP A, 2007, 2125, note F. Linditch.

⁶ Cass. 2^e civ., 20 mars 2008, Vallier c/ URSSAF Oise, n° 07-13.321, Contrats et marchés publics 2008, comm. 95, note Fr. Llorens et P. Soler-Couteaux.

Les ACI sont des dispositifs ayant pour objet l'accueil, l'embauche et la mise en travail, par des actions collectives, de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Les ACI ont pour mission « *d'organiser le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable* » (article L. 5132-15 du code travail).

Dans le cadre du programme national « insertion / rénovation », les ACI devront accompagner ce public cible dans des missions de rénovation urbaine et favoriser leur accès à un emploi durable dans ce secteur.

Les ACI constituent la première étape de l'insertion professionnelle. Ils visent un public particulièrement éloigné de l'emploi, des personnes n'ayant jamais travaillé ou n'ayant plus exercé d'activité professionnelle depuis une longue période, difficilement employables par des opérateurs soumis à un objectif de rentabilité économique.

Par exemple, l'accompagnement des personnes en difficulté peut se faire par un apprentissage du respect des horaires fixés dans le cadre professionnel, en allant chercher les personnes embauchées par l'ACI à leur domicile pour les emmener sur leur lieu de travail.

Les travaux de rénovation urbaine ne constituent que le support technique d'une activité de nature sociale. Les prestations offertes par les ACI se distinguent donc des prestations à caractère purement marchand, aisément disponibles sur un marché.

En ce sens, elles peuvent être considérées comme des services sociaux non marchands, à destination de « *personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin* », exclus du champ d'application des dispositions relatives à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services par l'article 2 de la directive 2006/123/CE précitée.

En outre, la mise en œuvre des ACI n'est pas ouverte à la concurrence. Les entités ou organismes auxquels le préfet peut déléguer leur mise en place sont limitativement énumérés par l'article D. 5132-27 du code du travail : organisme de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'embauche de personnes mentionnées à l'article L. 5132-1, centre communal ou intercommunal d'action sociale, commune, établissement public de coopération intercommunale, syndicat mixte, département, chambre d'agriculture, établissement d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'Etat et office national des forêts.

Les organismes précités n'ont pas de but lucratif. Au vu des informations que vous m'avez communiquées, le coût global des dépenses engagées pour la mise en place d'un ACI (salaires des personnes embauchées, coût de l'accompagnement, coût des fournitures acquises pour les travaux de rénovation urbaine) sera compensé par des subventions pour les deux tiers, et par le prix du marché pour un tiers. La structure porteuse de l'ACI ne réalisera pas un bénéfice d'ordre financier sur les prestations facturées. Or, La Cour de Justice des Communautés Européennes a admis que « *l'absence de but lucratif est un critère pertinent pour apprécier si une activité a ou non un caractère économique* »⁷.

Ces indices amènent à considérer que les structures porteuses des ACI ne peuvent être qualifiées d'opérateurs économiques, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions dans lesquelles elles l'exercent.

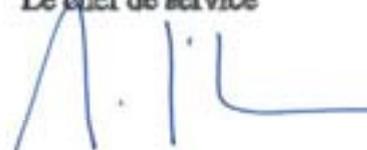
⁷ CJCE, 26 mars 2009, aff. C-113/07, SELEX Sistemi Integrati SpA c/Comm. CE et Eurocontrol, concl. V. Trestenjak.

En conséquence, je vous confirme que les contrats conclus pour la mise en place des ACI ne sont pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.

Mes services restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire ou toute recherche que vous jugeriez utile.

/ La directrice des affaires juridiques

Le chef de service



Jean-Guirec LE NOAN

Copie à : Monsieur Bertrand MARTINOT
Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
7, square Max Hymans
75741 PARIS CEDEX 15

Ce document est téléchargeable sur la rubrique : Outil métiers
de l'Extranet de l'ANRU « Ville et rénovation urbaine »
accessible depuis [www. anru.fr](http://www.anru.fr)

Document non contractuel

