

CNILRQ

les actes du séminaire

du 28 octobre 2008

« Réduire les écarts entre quartiers populaires et agglomérations : l'effet levier de la commande publique »

Comité National
de Liaison des
Régies de Quartier



C.N.L.R.Q.



*Sincères remerciements
aux personnes qui sont
intervenues à l'occasion
du séminaire.*

Séminaire du 28 octobre 2008

- **Ouverture**

M. Jacques Rastoul, Secrétaire confédéral de la CFDT

M. Guy Lafréchoux, Président du CNLRQ

- **Introduction**

M. François Hannover, Directeur de l'ADELS

- **Eléments de contexte et évolutions des quartiers populaires**

M. Robert Castel, Sociologue, Directeur d'études à l'EHESS

- **L'approche des élus locaux**

M. Claude Dilain, Maire de Clichy-sous-Bois, Président de l'AMVBF

- **La réduction des inégalités au cœur des enjeux**

M. Claude Alphanéry, Président du CNIAE

- **Pour une commande publique orientée en faveur de l'insertion et du lien social**

M. Gaël Brouck, Directeur de la Régie de Quartiers DIAGONALES

Mme Joëlle Laporte-Maudire, Adjointe en charge du PRU et Gestion de l'espace public, Ville La Rochelle

- **Le cadre juridique du code des marchés publics**

Mme Nathalie Dermie, Ernst & Young Société d'Avocats

- **Les possibilités offertes aux pouvoirs adjudicateurs**

M. Jean Lenoir, Directeur de la Régie inter-quartiers Réservoir

M. Jean Rouffiac, Direction de l'environnement urbain, Ville de Nevers

- **Le rôle des bailleurs sociaux**

M. Didier Poussou, Responsable des relations sociales, fédération des ESH

- **Les possibilités offertes aux pouvoirs adjudicateurs**

M. Abdelaziz Gharbi, Directeur de la Régie de Quartier Maladrerie – Emile Dubois

M. Thomas Costa, Responsable de quartier OPH de la Ville d'Aubervilliers

- **Le plan d'action de l'Etat**

M. Gérard Brunaud, Chargé de mission Politique d'achats socialement responsable, MIFA

Mme Sabine Thibaud, Responsable du département Emploi, insertion et développement économique, DIV

- **Synthèse et mise en perspective**

M. Claude Alphanéry, Président du CNIAE

Lieu :

Siège de la CFDT
Amphithéâtre du Conseil national
Paris 19^{ème}



CNLRQ
les actes du séminaire

« Réduire les écarts entre
quartiers populaires
et agglomérations :
l'effet levier de la
commande publique »

Comité National de Liaison des Régies de Quartier
www.regiedequartier.org



M. Jacques Rastoul

Secrétaire confédéral, Confédération Française Démocratique du Travail

- Le 18 juin, la CFDT avait un rendez-vous aussi important que celui d'aujourd'hui pour restituer plusieurs expérimentations conduites dans divers secteurs professionnels avec l'ensemble des partenaires sociaux. Nous avons aussi eu l'occasion de travailler avec les Régies de quartier pour montrer la responsabilité des entreprises et celle de l'acteur syndical sur les territoires, par rapport aux défis de la lutte contre les exclusions.
- Ce rassemblement a permis de produire un guide sur le travail mené avec les partenaires comme les Régies de quartier. Notre ambition, depuis le congrès de Nantes en 2007, est de passer aux actes en construisant une action partenariale utile aux personnes que vous accueillez, celles que nous accompagnons dans les entreprises. Nous avons cherché à préciser la question de l'accompagnement des personnes en difficulté qui est un défi important, tout comme celle des différents leviers existants dans l'entreprise.
- Les Régies réalisent un travail remarquable dans les quartiers ; il reste parfois insuffisamment connu y compris à la CFDT. Même si culturellement, il existe une proximité entre les syndicats et les Régies, le travail commun ne se fait pas nécessairement de façon spontanée.
- Certaines personnes arrivent péniblement à rentrer dans le marché classique de l'emploi (20 à 30 % ressortent comme elles sont venues)... Notre action consiste à signifier aux équipes syndicales et aux employeurs que l'insertion, la lutte contre l'exclusion ne relèvent pas des seules structures d'insertion, des associations, mais constituent l'affaire de tous : il est important de rappeler par exemple que 2 millions de travailleurs salariés sont illettrés.
- Le travail socialise. Il exclut aussi par la perte d'emploi, par les conditions de travail, encore plus aujourd'hui dans le contexte de crise. Des cellules de reclassement personnalisé, des contrats de transition professionnelle peuvent être mis en place, mais il ne suffit pas d'agir pour les 5 à 7 % de personnes licenciées pour raisons économiques.

Il est crucial de prendre en compte toutes les victimes de la crise qui touche autant les grosses entreprises que les plus petites qui ne recourent pas aux plans sociaux. Il est indispensable que les parcours personnalisés soient sécurisés et ouverts à tous : ceux qui sont dans l'emploi et ceux qui sont en dehors.

- Les travaux du Grenelle de l'Insertion auxquels les Régies de quartier ont contribué témoignent globalement, malgré les incertitudes et les contraintes budgétaires, d'une reconnaissance du travail engagé pour décloisonner l'insertion. L'accès à l'emploi de tous ne peut pas fonctionner si les structures d'insertion par l'activité économique travaillent seules, tout comme les syndicats ou le patronat.
- Même si cela reste insuffisant, le MEDEF montre une certaine ouverture. Mais, ce n'est pas seulement par la sous-traitance de l'insertion que l'accès de tous à l'emploi sera atteint. Il est nécessaire d'apporter un soutien effectif à vos structures et de créer des passerelles pour que les personnes accèdent réellement au marché de l'emploi.
- Une autre nouveauté, la reconnaissance même implicite de vos structures sur la pré-qualification des personnes. Le passage par une structure d'insertion par l'activité économique n'est pas vain, il apporte une plus-value pour accéder à l'emploi classique. Le contrat de professionnalisation est, par exemple, un levier qui doit être élargi.
- Le contexte, difficile et incertain, fait que les besoins des publics que nous avons l'ambition d'accueillir et d'accompagner, chacun avec sa responsabilité respective, sont plus pressants. Le nombre de contrats aidés augmente, puis baisse, alors qu'un nombre toujours très important de personnes reste en dehors de l'emploi.
- La CFDT collabore avec 37 associations à travers le collectif « Alerte contre l'exclusion ». Nous avons, avant le Grenelle, appris à se connaître, produit des recommandations communes, monté des actions ensemble. Le thème central reste l'accompagnement social et professionnel car le risque existe d'enfermer certaines personnes dans un accompagnement purement social. Il ne faudrait pas les considérer comme étant inemployables à vie.
- Enfin, à l'échelle européenne, une négociation s'engage sur l'inclusion active et les clauses sociales des marchés publics. Il est important d'avancer et que les syndicats retrouvent une prise sur cette

question. Comment créer des passerelles entre les différents dispositifs publics/privés ?

- Le contexte est difficile, mais nous devons rester vigilants sur les avancées qui se présenteront.

M. Guy Lafréchoux

Président du Comité National de Liaison des Régies de Quartier

- Il me faut d'abord rappeler dans quel contexte le guide du CNLRQ sur « la commande publique, Pour une politique d'achat socialement responsable », a été écrit avec l'aide du cabinet Ernst & Young. L'objectif est de réaliser un document qui soit utile aux quartiers, participe du lien social, et se montre formateur.
- En ce qui concerne la commande publique, il est primordial qu'une écriture nouvelle des marchés reconnaisse le travail spécifique de lien social et d'insertion, notamment mené par les Régies de quartier, et le rémunère en conséquence. Notre enjeu est donc d'outiller les administrateurs et directeurs des Régies, de leur donner des éléments de réponses juridiques, techniques et méthodologiques, à développer avec leurs partenaires.
- Depuis plus de 20 ans, les Régies se sont saisies de cette difficile mission en ayant la volonté d'associer les habitants. Dans cette période de crise économique, les habitants des quartiers, déjà touchés dans leur pouvoir d'achat, le sont aussi dans leur emploi. Pour leur part, les Régies s'efforcent de créer des emplois en recherchant de nouvelles activités possibles, utiles aux quartiers, améliorant les qualifications des salariés.
- Ce séminaire illustre notre volonté d'un dialogue constructif avec les organismes de logement notamment représentés ici par M. Didier Poussou des Entreprises Sociales pour l'Habitat, avec les élus dont M. Claude Dilain représente l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, et avec l'État représenté par M. Gérard Brunaud.
- Votre participation nous enrichira mutuellement et nous souhaitons que chacun reparte avec des envies et des propositions afin que dans le contexte actuel nous puissions, plus que jamais, offrir de la qualification et de l'emploi durable aux habitants des quartiers.

M. François Hanoyer

Directeur de l'Association pour la Démocratie et l'Education locale et Sociale (ADELS), animateur du séminaire

- Pourquoi l'ADELS qui s'occupe habituellement de démocratie locale s'intéresse-t-elle à vos travaux ? En écoutant les deux premières interventions, je constatais que les champs de la démocratie participative et ceux sur lesquels les Régies de quartier agissent, l'éducation populaire et l'insertion, sont finalement très semblables.
- Nous disons que la démocratie participative a trois champs d'activités principaux.
 - D'abord, renouer le lien social sur le territoire - nous venons d'en parler : l'activité des Régies est d'abord une activité de lien social.
 - Ensuite, changer les services publics locaux : je pense que lorsqu'une Régie entre en relation avec un bailleur, avec un territoire, elle contribue à faire évoluer l'idée du service rendu au public.
 - Enfin, réhabiliter la politique : en ces périodes où les idéologies sont malmenées par les marchés, il est important que tous les acteurs, y compris les citoyens, s'occupent de rendre ses lettres de noblesse à la politique.
- C'est pour tout cela que l'ADELS s'associe à ce séminaire et que nous sommes réunis aujourd'hui.



Les enjeux de la cohésion sociale et de la mobilisation des acteurs en direction des territoires prioritaires

Éléments de contexte et évolutions des quartiers populaires

M. Robert Castel

Sociologue, Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales

- Je sais un peu ce que sont les Régies de quartier et j'ai la plus grande considération pour ce que vous faites. Quant à la commande publique et à la manière dont il faudrait la rendre opératoire dans les quartiers, j'avoue n'avoir aucune lumière spéciale. Je vais donc vous proposer quelques éléments de cadrage en ayant conscience du caractère quelque peu décalé de cet exercice par rapport à vos préoccupations.
- Depuis une trentaine d'années, une transformation s'est produite que l'on pourrait schématiquement présenter par le passage du « quartier populaire » au(x) « quartier(s) », avec des connotations de quartier sensible, à problème, vulnérable, voire de quartier ethnique. Cette transformation a provoqué de nombreux changements, y compris quant aux formes de gestion de la conflictualité sociale et aux modes d'administration de l'action publique.
- Le « quartier populaire » était organisé autour du travail, avec le travailleur comme personnage central, et une sociabilité organisée autour du travail. Le sociologue anglais Richard Hoggart, dans *La culture du pauvre*, étudie finement le quartier populaire ouvrier autour de la condition des ouvriers anglais dans les années 1950. En France, on peut évoquer la ceinture rouge, la banlieue parisienne dans les années 1970. On y voit que le travail est davantage que le travail : c'est l'épicentre d'un mode de sociabilité avec des associations, des colonies de vacances, des comités d'entreprise, parfois les réunions de cellule du Parti. Gardons-nous d'idéaliser cette période ; la vie était rude avec son lot de contraintes et de conflits, mais il y avait aussi des solidarités et un centre de gravité de l'existence fondé sur le travail et la culture du travail.

- Aujourd'hui - sans refaire toute l'histoire -, deux caractéristiques ont profondément et simultanément changé la configuration des quartiers populaires.

- La première : la montée du chômage. Qu'est-ce qu'un habitant qui n'est pas un travailleur ou dont aucun membre de sa famille ne travaille ? Comment vit-il ? Quelles peuvent être ses relations avec son environnement, ses voisins, sa famille ? Toutes les études sur le chômage montrent une déstructuration de la vie sociale et de la vie quotidienne quand le travail ne fournit plus ce centre de gravité : on « flotte », on « glande », on « galère »... il n'y a plus d'inscription fixe.

- La seconde caractéristique : une certaine ethnicisation de ces quartiers qui correspond au passage, après la Seconde Guerre mondiale, d'une immigration de travail à une immigration de peuplement. L'installation des populations immigrées s'est faite à l'ombre de la montée du chômage, de la pénurie d'emploi et de la concurrence pour l'emploi.

- Il n'est jamais facile d'accueillir des populations immigrées en période de plein-emploi, cela est pire en période de chômage de masse. L'immigré n'est pas seulement vu comme un étranger ou un intrus, mais comme une menace. Menace de voler le travail des Français de souche, de s'approprier des avantages sociaux, des allocations, des places dans les HLM... On connaît ces thèmes orchestrés par certains partis politiques, mais il faut aussi reconnaître - et regretter - qu'ils sont assez populaires. Un ressentiment s'installe dans ce contexte de concurrence où l'on prête à celui qui est proche, mais un peu différent, la responsabilité de ses propres malheurs. Ce phénomène est ruineux en termes de solidarité, de convivialité, avec l'impossibilité de vivre dans la coexistence pacifique avec son environnement, ses voisins. Ces thèmes ont pesé lourdement et ont profondément altéré l'image et la réalité des quartiers populaires.

- Ce changement, rapidement esquissé, entraîne un déplacement de la conflictualité et des enjeux des revendications sociales, de l'usine vers le territoire. Lorsque le travail est au centre de la vie sociale, c'est sur lui que se cristallisent les conflits, les revendications, les luttes.

- Cette dimension n'a pas disparu mais elle a perdu de sa centralité. Une bonne partie de la conflictualité s'est déplacée sur le territoire dont le personnage principal est l'habitant, plus que le travailleur,

avec des problèmes d'accès au logement, d'accès aux services, d'aménagement de l'espace, de désenclavement des quartiers, de sécurité, des problèmes liés aussi au travail lui-même. Mais, la place du travail recule et les principaux enjeux de l'existence quotidienne sont redistribués sur le territoire. L'accès aux services, aux protections, la possibilité d'avoir du travail, les chances de réussite scolaire... se jouent pour une grande part dans l'espace du quartier.

- Dans cette optique, les Régies de quartier fournissent du travail et elles sont en même temps centrées sur les problématiques du quartier.

- Aussi, on observe un redéploiement des modalités de l'action publique autour de l'idée de territoire, mouvement commencé avec les DSQ (Développement Social des Quartiers) et poursuivi par la politique de la ville. En mobilisant les acteurs à partir de projets locaux, l'action publique peut avoir une efficacité maximale pour lutter contre les facteurs de dissociation sociale qui se cristallisent dans l'espace des quartiers. La politique de la ville et les politiques d'insertion ont entraîné des changements assez considérables dans le mode de présence de l'État en mettant l'accent sur la proximité, l'implication des usagers et le partenariat entre les différents acteurs locaux.

- Certains sociologues comme Jacques Donzelot pensent ainsi qu'il y a passage de la question sociale à la question urbaine. Je pense plutôt que l'épicentre des transformations se situe toujours du côté du travail, de son absence, de sa précarisation, qui fait de l'espace urbain le lieu privilégié où se déploie une bonne part de la conflictualité sociale. La question urbaine, la question des banlieues ou des quartiers représente une configuration particulièrement grave de la question sociale. Dans les quartiers, les effets de la désindustrialisation, le chômage, la montée de l'insécurité sociale s'associent dans un mélange qui risque souvent d'être explosif. D'autant que s'y ajoute le poids des discriminations que subissent certaines populations du fait qu'elles sont « issues de l'immigration ».

- Il existe des écarts considérables entre les quartiers populaires et l'ensemble du territoire. Ces écarts sont dangereux pour la cohésion sociale car ils portent en eux un risque de sécession des quartiers qui sont en voie de ghettoïsation.

- Se redéploie ainsi, sur les quartiers, la plupart des enjeux et des actions qui conditionnent la vie des habitants.



- Le rôle de l'action publique reste primordial. Après les émeutes de 2005, on a dit beaucoup de mal de la politique la ville mais, sans elle et sans des initiatives comme les Régies de quartier, la situation serait bien pire. Quelque chose comme la discrimination positive - le terme peut être discuté - est indispensable pour réduire les écarts entre les territoires : faire plus pour ceux qui ont moins, c'est le cas de nombreux habitants de ces quartiers par rapport à la moyenne nationale.
- Par l'intermédiaire de l'action publique, nous pouvons lutter contre les risques d'enclavement dans les quartiers. Le niveau local est essentiel, il permet des marges de manœuvre spécifiques, mais il présente aussi un risque d'enclavement. Certains rapports sur les DSQ ont eu la tentation de faire du local une sorte de total : dans une rupture aux autres territoires et aux autres expériences. L'action publique, la présence de l'État dans ces quartiers est primordiale. C'est le moyen que ce qui s'y fait et s'innove soit rattaché au cadre général de la lutte contre le chômage et l'exclusion.
- Les « problèmes des quartiers » traversent largement la nation française. Face à eux, le rôle et la responsabilité de l'État me paraissent essentiels, parallèlement à l'implication des différents acteurs dans les quartiers.

M. François Hannyoy

- Quelques mots que je reprends. Le travail socialise et exclut en même temps. La Régie de quartier est à la fois concernée par les problématiques du quartier et celles du travail. Pour régler ces problématiques, l'implication réelle des habitants est essentielle et l'État est un partenaire incontournable. La commande publique est donc le lieu de résorption de cette contradiction.

L'approche des élus locaux

M. Claude Dilain

Président de l'Association des Maires Villes et Banlieue de France (AMVBF), Maire de Clichy-sous-Bois

- Le mot « banlieue » pose des problèmes sémantiques car il regroupe des réalités très différentes. Même si elle ne fait pas beaucoup de bruit, l'AMVBF est connue pour son combat contre les inégalités territoriales, les écarts entre les quartiers et les agglomérations. Dernièrement, notre association a mené un combat difficile contre la réforme de la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine) proposée par le ministère de l'Intérieur et qui conduisait des villes comme Clichy-sous-Bois, Montfermeil, Sarcelles, Villiers-le-Bel... à être moins dotées après la réforme. Nous avons considéré qu'il y avait au moins une petite erreur technique - mais peut-être pas seulement - et nous avons gagné ce combat. L'AMVBF s'occupe aussi des rapports entre la périphérie et la ville centre, en termes de transport, de logement, de culture...
- Pour ce séminaire, je voudrais parler des inégalités territoriales et de la commande publique.

Les inégalités territoriales

- Il faut rappeler que les inégalités territoriales existent, je les rencontre, même tous les jours. Aussi, des études officielles les mesurent, des études du Commissariat général du Plan¹ ou diligentées par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Il y a une dizaine d'années, l'une d'elles montrait en Ile-de-France que le « pouvoir d'achat » des maires variait de 1 à 10 entre la ville la plus pauvre et ville la plus riche. Les dernières études en date, tellement catastrophiques, ne sont pas rendues publiques et prouvent que les inégalités territoriales continuent de s'aggraver de façon objective.
- Ainsi, quand un maire met « 10 » dans un service public, le maire de Clichy-sous-Bois met « 1 » dans le même service public. Les résultats du service public ne peuvent pas être identiques. C'est une

réelle inégalité qui plus est anticonstitutionnelle. Beaucoup de clichois se demandent s'ils vivent sur la même planète. Quand il gèle, la formation des nids de poule est très égalitaire d'une ville à l'autre, en revanche, le rebouchage est fonction des inégalités territoriales : là où un maire va mettre un mois, celui qui a dix fois moins va mettre dix mois pour les reboucher...

- Les conséquences sont non seulement sociales et économiques, elles sont aussi sociétales. Vivons-nous dans la même société ? Partageons-nous les mêmes valeurs et principes ? Je reprends l'affirmation de Jean-Louis Borloo pendant la campagne présidentielle, les inégalités territoriales peuvent constituer un « cancer de la République ». Il y a un grignotage de la cohésion sociétale dont les conséquences peuvent être dramatiques.
- Que faire ? Nous ne pouvons pas en rester au débat binaire entre humain/urbain, social/urbain, aide au territoire/aide à la personne. Un enfant de CM2 dirait qu'il faut faire les deux. Si l'on pouvait de temps en temps être aussi intelligent. Ce débat binaire (« réconcilier l'humain et l'urbain ») est un faux débat, il faut agir de façon complémentaire et synergique.

La commande publique

- L'ambiance générale n'est pas à la satisfaction, mais il y a quelques sources d'espoir.
- L'importance de l'intervention publique est évidente mais, avec la commande publique quand la ville est maître d'ouvrage, les questions juridiques ne sont pas anodines. Les élus ont le souci de correspondre à un code des marchés publics qui se transforme régulièrement. Les rapports entre les élus et les Régies de quartier sont biaisés par ces aspects juridiques. Il faudrait améliorer cela.
- Sur le plan financier, les pouvoirs du maire sont inférieurs à ceux dont il aurait besoin, surtout dans les quartiers où les limites sont régulièrement atteintes. Néanmoins, à Clichy-sous-Bois, nous avons une expérience positive du renouvellement urbain. A la demande de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), nous avons eu la volonté politique d'établir une charte d'insertion dans le cahier des charges du renouvellement urbain. Nous bénéficions aussi de

techniciens de qualité au sein de la Communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois/Montfermeil, d'une Direction de l'Emploi de la Formation et de l'insertion (DEFI) chargée de mettre en œuvre cette charte qui a des exigences en termes d'insertion. Les premiers chantiers et les premières attributions ont eu lieu. Une centaine de logements ont déjà été livrés et 300 ou 400 sont en construction sur Clichy et Montfermeil.

- En conclusion, sur les solidarités entre les territoires, l'AMVBF remarque deux choses. Premièrement, cette solidarité ne dépend pas seulement d'une forme d'organisation territoriale, mais elle relève avant tout d'une volonté politique. Deuxièmement, la solidarité territoriale s'exerce et marche le mieux dans les communautés urbaines. L'exemple du Grand Lyon, quel que soit le maire, est un type de modèle vers lequel il faut aller.

M. François Hannoyer

- En descendant sur le territoire, on observe la conjonction de trois leviers : une volonté politique forte, une exigence de l'État, une technicité des services locaux ; et j'en ajoute un quatrième : la solidarité des habitants eux-mêmes, capables de peser sur la collectivité publique locale, voire à l'échelle de l'agglomération et des communautés urbaines. Vous citez le Grand Lyon, je crois que les associations y sont des acteurs emblématiques.



La réduction des inégalités au cœur des enjeux

M. Claude Alphandéry

Président du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE)

- La crise que nous traversons actuellement, tous ses facteurs, la faillite de banques séculaires, l'effondrement des bourses, les millions de petits propriétaires expulsés, les retraités ruinés aux États-Unis -temple du libéralisme, la récession avec ses conséquences dramatiques sur le chômage et le pouvoir d'achat..., me paraissent être autant des accélérateurs que des effets venant de plus loin.
- Depuis quelque vingt-cinq années, les nouvelles technologies, la mondialisation, la dérégulation des échanges ont dopé l'économie capitaliste et l'ont transformée. Elle produit des richesses prodigieuses et, dans le même temps, détruit et précarise l'emploi pour gagner en productivité. Elle est la source de risques naturels et sociaux par la recherche du gain immédiat et ignore des services essentiels faute de rentabilité. L'économie capitaliste engendre une double contradiction qui est purement stupéfiante. D'un côté, une surabondance de biens futiles voire nuisibles et, de l'autre, une insuffisance de biens essentiels. Et deuxième contradiction liée à la première : des millions de chômeurs, des millions de personnes qui pourraient être employées pour assurer ces besoins essentiels de la vie quotidienne.
- L'État s'employait naguère à corriger la pression brutale du marché. Dans les dernières années, il a au contraire tenté de déréguler au maximum l'économie, d'intervenir le moins possible. Aujourd'hui, il revient d'un coup de clairon opportuniste qui ne risque pas de changer cette contradiction en profondeur.
- La société est dans un profond malaise qui est encore plus prononcé dans les quartiers. En même temps, elle tente de répondre, elle réagit, elle donne naissance à des initiatives multiples dont les Régies de quartier me paraissent être des exemples particulièrement significatifs.
- Au cœur des quartiers qui viennent d'être décrits comme le point central de la conflictualité et des défis d'aujourd'hui, les Régies répondent à une série de besoins liés à l'habitat, à l'environnement,

à la vie quotidienne. Dans cette période de crises, en rendant des services multiples aux habitants, elles tentent de donner une chance à celles et à ceux qui en sont les premiers affectés et qui, en général, seront les derniers à être remis en selle. Les Régies de quartier sont de vraies entreprises de services gérées avec professionnalisme. Elles sont aussi des lieux d'échange, de concertation, des lieux de vie où l'on parle des projets du quartier, éventuellement de l'action publique.

- Pour les bailleurs sociaux et les élus municipaux, les Régies sont des facteurs de développement local incontournables –et qui échappent aux délocalisations– aussi de paix sociale. Sont justifiées, par ces missions d'intérêt général, les aides réglementaires et financières apportées par les pouvoirs publics, État et collectivités territoriales.
- Ces aides publiques sont en discussion depuis quelque temps. Le Grenelle de l'insertion a eu le mérite de mettre en lumière votre travail. La Délégation Générale à l'Emploi prépare un plan de modernisation dans lequel les bonnes intentions ne manquent pas : c'est bien de prévoir une trame de conventionnement unifiée qui permettrait de légitimer l'ensemble de vos missions, c'est bien d'aller vers un type de contrat unique. Mais, le diable est parfois dans les détails et dans la mise en place concrète dont nous attendons les modalités.
- Dans notre pays jacobin, la politique d'insertion est définie par le gouvernement et, en même temps, la décentralisation a confié des compétences à différents échelons : la région pour le développement économique et la formation, le département pour l'action sociale, les villes ont toutes les compétences mais peu de moyens... Il y a donc beaucoup d'interlocuteurs. C'est pourquoi, une convention avec des objectifs communs, des moyens pour les réaliser, des indicateurs communs d'évaluation est essentielle. On parle de « pacte territorial »... peu importe le nom, si le contenu est bon. Nous attendons les décrets d'application.
- L'objet de cette journée est de mieux faire connaître la portée et le fonctionnement des clauses sociales dans les marchés publics. Pour cela, nous pouvons progresser collectivement, ce qui implique une volonté politique forte et de bonnes connaissances juridiques.
- Les Régies développent de l'emploi dans les quartiers et sont là pour les rendre plus vivables, pour le mieux-être des habitants. C'est le rôle existentiel des Régies que d'y répondre, par leur situation au

cœur des quartiers, la concertation constante avec les bailleurs, les habitants, les élus, les associations. Cela place souvent les Régies à l'origine des projets, avant même la commande publique, en position de mieux les apprécier, de mieux les comprendre, donc de mieux les appliquer. Il faut aussi affronter une concurrence venant d'entreprises quelquefois mieux capitalisées. Nous pouvons réduire les inégalités en réduisant celles qui existent entre les entreprises nées de la société civile, comme les Régies de quartier, et celles qui ont des capitaux plus importants.

- Chaque commande publique remportée par une Régie est une source de mieux vivre dans le quartier et une victoire pour un développement durable et plus solidaire.

M. François Hanoyer

- Le cadre général vient d'être tracé avec certains contrastes.
- Avec M. Castel, la question sociale s'est déplacée de l'usine vers le territoire et du travail vers le quartier. Un titre d'ouvrage disait « *De la ville de production à la production de la ville* », je pense que nous connaissons cela en ce moment.
- Avec M. Alphandéry, le désengagement de l'État, ses attermolements, contrarie l'action sécurisée de vos conseils d'administration. La commande publique peut écrêter les « *hauts et bas* », le « *stop and go* », rendre plus sereine votre action sur les quartiers en matière de travail, d'insertion et d'éducation populaire.
- Avec M. Dilain, l'espace territorial du quartier ou de la commune n'est peut-être pas la bonne échelle de négociation et d'application de la commande publique. Il est proposé de réfléchir sur des espaces plus vastes, celle de l'intercommunalité, pour que les partenariats régionaux ou départementaux avec l'État soient plus actifs.

- Plusieurs questions ont été relevées dans la salle durant les exposés.
 - Est-ce que la commande publique sert à réorienter des flux financiers sur les quartiers et, notamment, à créer des effets levier en parallèle aux flux commerciaux traditionnels ?
 - Est-ce que les Régies de quartier ne se trouvent pas face à une contradiction en voulant augmenter la surface de leurs interventions, au risque de perdre de leur proximité socialisante ?

M. Claude Alphandéry

- Le rôle de la Régie de quartier, comme interface entre bailleurs sociaux, collectivité territoriale et habitants, est une façon d'influer sur la nature de la commande publique. Dans certains cas, le fait que la Régie regroupe habitants et associations lui permet d'avoir son mot à dire et de construire une intervention pour le développement du quartier.

M. Guy Lafréchoux

- Pour les Régies de quartier, un marché public est un pacte avec la commune, la communauté d'agglomération, ou le bailleur. Quand il est conclu, il offre trois ou quatre ans de travail pour les habitants, il donne surtout du temps pour travailler sur la qualification des personnes et du territoire.

M. Claude Dilain

- Pour un maire, maître d'ouvrage, qui gère l'argent de ses contribuables, il est normal de vouloir orienter sa commande, non seulement en faisant une prestation, mais aussi en gratifiant ces mêmes contribuables.
- L'extension au-delà du quartier permet un désenclavement des actions qui peut être pensé dans les deux sens (depuis et vers le quartier).

M. Jacques Chevalier

OPAC 71 (Saône-et-Loire)

- En Saône-et-Loire, il y a onze ans, l'OPAC 71 a contribué à créer 8 Régies de quartier. Elles ont été créées pour les quartiers et nous sommes aujourd'hui inquiets de les voir répondre à des appels d'offres à l'extérieur. Si l'on suit un développement économique classique, il peut être plus facile d'obtenir un marché en bâtiment en dehors du quartier avec un client plus riche mais, pour nous, les Régies ne sont pas faites pour cela. Aussi, les questions financières sont contraignantes pour les bailleurs, notre budget est limité car c'est celui des locataires.
- Il y a une cinquantaine d'années, l'économie sociale reposait sur des valeurs, des réseaux de solidarité. Elle a évolué vers des types d'entreprises qui se sont mises sur les marchés, sont sorties de leur mission et qui, aujourd'hui, déposent le bilan comme la CAMIF.

M. Mohammed Rhoulam

Directeur de la Régie de quartier REPERES, Orléans

- L'aspect juridique n'est pas le seul handicap d'une bonne application du code des marchés publics. Avant cela, de nombreuses possibilités ne sont pas mises en œuvre. Le travail avec les habitants est d'une grande utilité dans les quartiers.
- Nous nous battons pour obtenir des travaux de rénovation dans les quartiers et donner du travail aux habitants. Des lois existent pour cela, qu'il suffit d'appliquer, mais on nous dit que les entreprises risqueraient dans ce cas de ne pas répondre aux marchés. C'est ici qu'intervient la volonté politique. Le travail des Régies de quartier ne se fait pas contre les entreprises, mais nous sommes prêts à travailler avec elles.
- Dans de nombreux quartiers, 90% des habitants n'ont aucune autre possibilité de logement. Les communes avoisinantes ne veulent pas les accueillir –le racisme dont parlait M. Castel. Et, on voudrait que l'APL finance ; il faut plutôt que les habitants aient les ressources pour payer les augmentations de loyer. Leur donner du travail est pour cela essentiel.

M. Claude Dilain

- Notre service juridique nous met constamment en garde devant les difficultés de certains projets. Peut-être que l'effort n'est pas tant à faire sur le plan législatif que sur le plan pédagogique. L'absence de volonté politique est un frein important, mais aussi les difficultés à expliquer la complexité du cadre juridique, avec des réformes permanentes du code des marchés publics.

M. Frédéric Fonton

Directeur de la Régie d'Emplois et de Services du Pays de Lunel

- Les Régies de territoire appliquent la Charte nationale des Régies de quartier qui s'intéresse au territoire –pas seulement au quartier– pour tout un ensemble d'activités. Ces activités ne sont pas menées dans une logique de développement économique à tout prix, mais pour aider les personnes en difficulté, que celles-ci viennent du centre-ville, de la ville principale, de petites communes rurales alentours. Le but est de recréer du lien social : aller travailler sur d'autres territoires, auprès de personnes plus aisées, cela crée aussi du lien social en changeant les images préconçues.

M. Mourad Aït-Kaci

Directeur de la Régie de Quartier du Blanc-Mesnil

- La Régie de Quartier a obtenu un marché à procédure adaptée, intitulé « redynamiser et favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté ». Dans cet objectif, des activités de ménage, de nettoyage urbain, etc. lui sont confiées pour réaliser une mission sociale.
- Nous sommes dans un système de concurrence sur les appels d'offres, alors que nous intervenons sur un territoire et pour une population donnée. Cette mise en concurrence a une part d'hypocrisie compte tenu des objectifs et du travail réalisé en amont pour constituer cette spécificité d'intervention des Régies sur le territoire.

Mme. Annie Berger

Elue municipale à Caen, administratrice d'office public HLM

- J'aimerais avoir des éclaircissements et des exemples sur la co-construction de la commande publique.



- Les Régies de quartier ont un intérêt majeur : celui de permettre que les habitants, les travailleurs, participent à la définition des services et des activités. Combiner, d'une part, un rôle de démocratie économique en définissant ce que signifie bien vivre sur nos territoires, ce qu'il faut y faire et, d'autre part, remettre ces mêmes habitants dans des situations de production, de travail et de richesse. Comment la réflexion sur la commande publique peut-elle permettre de joindre ces deux dimensions ?

Mme. Jeanne-Elvire Adotevi

Directrice de la Régie de Quartier du Luth, Gennevilliers

- À Gennevilliers, par volonté politique, une clause d'insertion est systématiquement incluse dans les cahiers des charges de la commande publique. La Régie de quartier a donc un certain nombre de marchés qui utilisent les articles 14 ou 30 du code.
- Mais il y a un problème de pédagogie. Il ne faudrait pas qu'en répondant aux appels d'offres, les Régies de quartier soient obligées de s'aligner sur des prix qui ne leur permettent pas de remplir leurs missions avec les habitants.

M. Gérard Brunaud

Chargé de mission « Politique d'achats socialement responsable », Mission Interministérielle France Achats

- Le point fondamental de la commande publique est celui de la définition du besoin. Lorsque le pouvoir adjudicateur, le donneur d'ordre (l'office HLM, la ville, l'État) a bien défini ses besoins, il a fait 95% de la démarche. Il s'agit ensuite d'application, de traduction juridique ; les possibilités existent dans le code des marchés publics.
- Par exemple, si le pouvoir adjudicateur souhaite une prestation de nettoyage, il définira un marché de nettoyage dans lequel toutes les entreprises vont concourir. S'il veut faire du nettoyage dans un quartier particulier, avec création de lien social accompagné d'autres services spécifiques au quartier, la question se posera différemment. Le marché portera alors sur d'autres besoins et il y aura donc d'autres réponses possibles.

- La question est de savoir qui décide et il s'agit de la volonté politique. Le donneur d'ordre décide s'il va co-construire, s'il va définir seul ou collectivement, le type de services dont il a besoin.

M. Frédéric Nitschke

Elu municipal à Strasbourg

- J'étais directeur de la Régie Meinau Services à Strasbourg, puis j'ai basculé comme élu à la municipalité, chargé de l'économie sociale et solidaire et membre de la commission des marchés publics.
- La volonté politique est indispensable mais, elle ne suffit pas, il faut qu'elle s'organise. Pour l'organiser, le pouvoir de décision doit être confié à une personne légitime, un chargé de cabinet par exemple, qui porte cette volonté politique dans les différents services en faisant à chaque fois preuve de pédagogie.

M. Claude Alphandéry

- Entre la commande publique, les appels d'offres et les marchés de gré à gré, il y a une question de frontière, un glissement. Une chose est de pouvoir inscrire dans les marchés une clause qui tienne compte de l'insertion. Il existe aussi des commandes qui traitent du mieux-vivre, comme l'entretien des espaces verts dans une cité. Ici, est-on obligé de passer par un appel d'offres ? La nature même de la commande n'est-elle pas suffisamment claire ?
- La commande publique est un moyen formidable, mais il ne faut pas s'y enfermer. Il s'agit de garder la possibilité de traiter directement en tant que mandataire de la collectivité.



Pour une commande publique orientée en faveur de l'insertion et du lien social

M. Gaël Brouck

Directeur de la Régie de Quartiers DIAGONALES, La Rochelle

- Nous voudrions vous présenter, à travers quelques marchés, nos principes d'actions et les modes de relations entretenus avec nos commanditaires, Ville et bailleurs essentiellement. Cela pour éclairer et partager ce qui semble cohérent avec la politique d'une Régie de quartier et en phase sur le plan juridique avec le code des marchés publics. Les marchés présentés sont tous passés au contrôle de légalité sans aucune difficulté.
- Au niveau de la Régie : quels sont les impacts, les effets de la commande publique sur son projet ? La Ville de La Rochelle apportera son point de vue, avec l'éclairage de Mme Laporte-Maudire, adjointe en charge du quartier du Mireuil, également administratrice et membre de droit de la Régie.
- La Régie de Quartiers DIAGONALES a été créée en 1993, à l'initiative des bailleurs et du centre social du quartier Villeneuve-Salines. Elle est ancrée dans deux quartiers totalisant 22 000 habitants. Sur le quartier du Mireuil (15 000 habitants, à l'ouest de La Rochelle), un important programme de rénovation urbaine est en cours.
- La Régie salarie 90 personnes, dont 20 en charge de l'animation, pour près de 2 millions d'euros de budget. Les recettes de production s'élèvent à 1,2 million euros, 86% étant issus de la commande publique. Mais, seulement 1/3 est constitué de marchés avec une clause d'insertion ou relevant de l'article 30 ; le reste étant des appels d'offres auxquels la Régie répond également.
- Parmi les activités : un secteur bâtiment, un service d'éducation canine, un service d'aide à la mobilité par la mécanique, un « point-emploi quartier » permettant un contact régulier avec des personnes pas nécessairement salariées de la Régie, un jardin maraîcher, un chantier d'insertion sur l'entretien de l'espace urbain.

- La Régie dispose d'un double conventionnement sur le champ de l'IAE (Insertion par l'Activité Economique), pour des postes d'insertion et pour un chantier d'insertion. 70% des effectifs relèvent de l'IAE et 30% du droit commun (CDD, CDI).

- Le Conseil d'administration est composé de 24 administrateurs, majoritairement des habitants, 2 adjoints de quartier et 3 représentants des bailleurs. La Ville part du principe que son mode d'action avec la Régie de Quartiers est de fournir de l'activité. Les bailleurs, quant à eux, apparaissent moins mobilisés sur le projet associatif.

- Les trois marchés en question :

1°/ Un premier marché d'insertion sociale et professionnelle, en vertu de l'article 30, passé avec la Ville depuis deux ans. Il est essentiellement fondé sur un ACI (Atelier Chantier d'Insertion), sans que cela soit exclusif, et il met en exergue l'utilité sociale des activités supports autour de l'entretien de l'espace urbain : nettoyage et embellissement d'espaces publics, veille technique, animation et médiation environnementales, éducation aux comportements citoyens...

2°/ Un deuxième marché d'insertion, en vertu de l'article 30, passé avec l'Office public de l'habitat (le plus gros logeur à l'échelle de l'agglomération). Ce marché est axé sur une démarche d'insertion professionnelle s'appuyant sur des activités de maintenance des logements, autour de trois volets :

1. maintenance préventive ;
2. entretien basique, rénovation de communs d'immeubles ou d'appartements après état des lieux ;
3. service d'intervention d'urgence suite aux dégradations et au vandalisme.

Ces deux marchés « article 30 » correspondent à 30% des activités en termes de chiffre d'affaire.

3°/ Des marchés de travaux standards, dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain du Mireuil, essentiellement fondés sur les clauses de l'article 14 du code des marchés publics.

Comment ces marchés ont-ils été construits ?

- Notre Régie n'a pas eu trop à souffrir du passage des conventions à l'application stricte du code des marchés publics. Dans le droit fil de notre projet associatif, nous considérons les bailleurs et la Ville comme des partenaires, avant de les voir en pouvoirs adjudicateurs. Aussi, avons-nous co-construit les services proposés sur le territoire.
- Pour l'espace urbain, nous sommes partis des besoins du territoire, non seulement en termes d'insertion mais aussi de rénovation, d'éducation à la citoyenneté autour des déchets, etc. Nous avons abordé, à la fois, le support technique et le mode opératoire. Le marché a été rédigé par la Ville dans cette logique. Le marché se caractérise par sa transversalité en associant insertion, support technique, médiation, lien social, une forte dynamique environnementale : 4 000 heures concernant des interventions ne relevant pas du support technique d'entretien des espaces.
- Engagés sur ces missions transversales, les salariés sont valorisés et considérés comme des experts dans leur domaine. En travaillant avec eux, les agents de la Ville se sont remobilisés sur les projets de la Régie. Les habitants ont eu le sentiment d'être mieux respectés grâce à la requalification de l'espace public. Aussi, avec ce travail, nous avons pu intégrer plusieurs jeunes éloignés du réseau institutionnel.
- Pour la maintenance, la question qui peut se poser est de savoir s'il est dans les attributions d'un bailleur social de passer un marché d'insertion socioprofessionnelle ? Nous pensons que cela contribue de fait à la cohésion du territoire : comment pourrait-il remplir ses missions dans un quartier sans tenir compte de la cohésion sociale et des besoins des habitants ? L'Office a donc défini ses besoins, traduits en termes de formation et d'accompagnement de personnes vers des métiers en tension dans le bâtiment.
- Sur le mode opératoire, trois niveaux d'intervention ont été retenus pour les activités supports :
 1. interventions rapides sur des dégradations ;
 2. espace d'apprentissage intégré au marché : conscient du besoin de formation, le bailleur social fournit un appartement vacant pour en faire un local d'apprentissage permanent ;
 3. interventions de rénovation.

- Le maître d'ouvrage a pris compte de nos propositions. Aujourd'hui, nous avons un calendrier des actions à opérer, que nous préparons en amont.
- Certes, la volonté politique est la clé, mais encore faut-il la nourrir : si le projet de la Régie n'est pas lisible, si nos plus-values pas mises en exergue, la volonté politique s'étiole.
- Il est aussi important de développer une expertise commune. Par exemple, dans le cadre du programme de rénovation urbaine, l'Office a passé un marché de déménagement avec une clause de 10% des heures en insertion. Mais, cela n'a pas beaucoup de sens : il aurait fallu préparer, sécuriser les personnes, les aider à empaqueter leurs affaires, à se réinstaller dans leur nouveau logement. A nous de dire qu'il est possible de travailler ensemble sur de tels projets.

Mme. Joëlle Laporte-Maudire

Adjointe en charge du Programme de rénovation urbaine (PRU) et Gestion de l'espace public, Ville de La Rochelle

- Je suis adjointe de quartier ; il en existe sur chacun des trois grands quartiers populaires de La Rochelle. Nous sommes des adjoints de proximité.
- Je voudrais mettre l'accent sur l'importance des associations, échelons entre les habitants et les élus. Le travail aussi est très important : un vecteur d'insertion qui donne une place légitime dans la société et qui agit sur la structuration psychologique des personnes.
- Un ordre de grandeur. Les marchés d'insertion professionnelle sur l'espace public représentent 130 000 euros par an, pour les deux plus grands quartiers de la Ville. Ce n'est pas énorme : le budget global du service est de 6 millions d'euros.
- La question du désenclavement des quartiers est importante, mais elle ne doit pas prendre trop de place. Les habitants mesurent aussi l'attention qui leur est portée par l'entretien du quartier. C'est une bonne chose que les habitants s'occupent de l'entretien : les travailleurs sont des personnes familières, cela implique plus de discussions pendant le travail, du relationnel humain qui circule.

Le cadre juridique du code des marchés publics

Mme. Nathalie Dermie

Ernst & Young Société d'Avocats

- En ce qui concerne le PRU, il est vrai que l'on hésite à deux fois avant de valider un tel programme ; il faut être sûr que chaque habitant va en profiter. Quand la Régie de Quartiers reçoit un lot du PRU, nous avons la garantie d'un accompagnement de qualité, de suivi et de formation des habitants, ce qui n'est pas toujours le cas avec d'autres structures d'insertion.
- La Charte d'insertion a été un moteur. La dynamique impulsée par cette charte, c'est-à-dire le volet humain, permet aujourd'hui d'enclencher une généralisation des clauses d'insertion dans les marchés publics de la Ville. Dans le cadre du PRU, nous allons signer des chartes de gestion urbaine de proximité et donner plus de place à la Régie.
- Il faut aussi un accompagnement pour que cela fasse sens pour les habitants. Notre objectif est de remettre dans le circuit de la collectivité les habitants des quartiers.



- « La lutte contre la misère doit se traduire en actes et la politique d'insertion par la commande publique est un bon moyen d'y parvenir » selon Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, lors du colloque européen sur les clauses sociales, le 17 octobre 2008 (Journée mondiale du refus de la misère).
- Le poids en termes de masse financière est énorme. Le montant global de la commande publique, de 120 à 150 milliards d'euros, représente 10% du PIB français. C'est aussi un enjeu au niveau européen et un guide de l'achat socialement responsable est en préparation. La France est en tête des pays européens qui peuvent revendiquer une expérience dans la mise en œuvre sociale de la commande publique.
- Les précurseurs dans ce domaine sont les bailleurs sociaux. Avec la loi du 1er août 2003 et les conventions passées avec l'ANRU, l'État leur a demandé de jouer ce rôle. De plus en plus de collectivités territoriales lancent des marchés dans ce sens. Du côté de l'État, qui était en retrait pour ses propres marchés, un plan d'action interministériel va être mis en œuvre pour développer les achats socialement responsables. En avril dernier, le gouvernement a ainsi annoncé que ces achats devraient, d'ici 2012, représenter au moins 10% des marchés de l'État et des établissements publics, dans les secteurs comportant 50% de main-d'œuvre. Une circulaire est attendue avec deux idées principales :
 - d'une part, mobiliser les acheteurs pour insérer des clauses sociales dans la commande publique ;
 - d'autre part, former et informer les acheteurs publics sur les possibilités d'insertion de telles clauses et les sécuriser.
- Le droit n'est qu'un outil qui n'est compliqué qu'en apparence. Les moyens juridiques pour insérer les clauses sociales sont aujourd'hui bornés dans le code des marchés publics.



- Trois dispositions centrales et quelques dispositions annexes sont prévues dans le code de 2006.
 - Parmi ces dernières, le code encourage l'allotissement. Ceci permet de diviser un marché en plusieurs lots de façon à ce que chaque lot intègre des dispositions répondant au besoin identifié dans l'objet du marché. Ainsi, un marché de travaux pourra définir un (plusieurs) lot(s) spécifique(s) comportant une condition sociale. Aussi, les pouvoirs adjudicateurs ont la possibilité d'autoriser des variantes ou d'imposer des options. Il est vrai que jouer sur ces dispositions peut nécessiter une certaine ingénierie.
 - Les articles 14, 30 et 53 du code constituent les trois outils de base. Notons une autre disposition, l'article 15 qui opère une discrimination positive au profit de structures employant une majorité de personnes handicapées (notamment les entreprises adaptées, établissements d'aide par le travail).
1. Les Régies de quartier sont concernées par l'article 14 : « Les conditions d'exécution d'un marché [...] peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. »
- Le fondement est que le pouvoir adjudicateur définit et commande les conditions d'exécution qu'il souhaite voir mises en œuvre dans son marché. Les conditions sociales d'exécution sont ainsi admises depuis 20 ans par la jurisprudence de la CJCE (la Cour de Justice des Communautés Européennes, dans un arrêt de 1988, autorise qu'un marché opère une discrimination positive dans l'accès à l'emploi en faveur d'un public féminin).
 - Il s'agit de conditions d'exécution du marché : dès lors qu'une entreprise candidate ne répond pas au cahier des charges, son offre sera déclarée irrecevable. Les obligations imposées dans le cahier des charges sont de nature sociale, en particulier dans un objectif de promotion des personnes rencontrant des difficultés d'insertion.

Ces conditions peuvent être insérées dans tout type de marchés de travaux, de services, ou de fournitures.

- Comment rédiger les clauses sociales d'exécution ? Il est possible d'affecter un pourcentage pour le recrutement de publics en difficulté (par exemple, 10% des heures du marché) ; il peut aussi s'agir d'un nombre d'embauches (par exemple, sur un chantier, prévoir que 150 personnes en difficulté devront être recrutées). Le guide de l'OEAP (Observatoire Economique de l'Achat Public, Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi – MINEFE) donne certains exemples de calcul de la clause sociale au regard du montant d'un marché de travaux.
 - Cet article permet notamment d'associer entreprises et structures d'insertion qui répondent au marché et exécutent la clause sociale, soit comme cotraitantes, soit par la sous-traitance, soit par l'emploi direct de publics en difficulté. Formellement, la procédure de droit commun s'applique au-delà d'un certain seuil. Jusqu'à 206 000 euros HT, il s'agit d'une procédure adaptée puis, lorsque ce seuil est dépassé, on passe à l'appel d'offres, une procédure plus formaliste (publicité obligatoire dans un certain nombre de journaux, etc.). Aujourd'hui, l'article 14 est le plus utilisé par les pouvoirs adjudicateurs.
2. L'article 53 porte sur les critères de sélection : « Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde :
- 1° soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique [...], les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté... »
- Cet article permet de promouvoir les publics en difficulté dans le choix du titulaire du marché.
 - L'article 53 invoque le critère du « mieux disant » qui avait été introduit dans le code en 2004. Il fait suite à la Loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005. À la différence de l'article 14 qui est une condition de validité de l'offre du soumissionnaire, le critère du « mieux disant » social porte sur la sélection de l'offre de candidat. Le titulaire du marché sera sélectionné sur ses capacités à mettre en œuvre les moyens pour répondre aux conditions sociales



d'exécution, ou à l'objet du marché lorsque celui-ci porte sur l'insertion sociale et professionnelle.

- Un débat a porté sur la question de la combinaison, possible ou non, des articles 14 et 53 sur le critère d'insertion. La jurisprudence appréciait sévèrement le lien entre l'objet et les critères de sélection. Notamment sous l'influence de la Commission européenne qui semble infléchir sa position, cette combinaison est aujourd'hui admise par le MINEFE, à condition que le pourcentage affecté au critère d'insertion ne soit pas prépondérant.
3. L'article 30 est l'article-phare en matière d'insertion : « Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 [les services sociaux et d'insertion professionnelle n'y étant pas mentionnés] peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28... »
- Cela concerne les marchés dont l'objet porte directement sur l'insertion sociale et professionnelle ou la formation (ce n'est plus une simple condition d'exécution) qui est réalisée avec différentes étapes dont des prestations support (entretien des espaces). Compte tenu de leur particularité, l'article 30 permet de passer une procédure adaptée ou allégée, en fonction de l'objet même du marché qui porte sur une action sociale d'insertion.
 - Dans ce cas, l'utilisation du critère d'insertion de l'article 53 va de pair. Lorsque le marché porte sur un objet social, il n'y a aucune difficulté à utiliser un critère d'insertion puisque celui-ci est directement lié à l'objet du marché. Dès lors que le besoin est identifié, soit il s'agit d'un marché d'insertion, soit il s'agit d'intégrer une condition sociale d'exécution, la combinaison avec un critère d'insertion est possible.
 - Rappelons enfin que l'article 5 du code impose aux pouvoirs adjudicateurs d'évaluer leurs besoins en « prenant en compte les objectifs de développement durable ». Le développement durable permet de concilier les trois piliers : développement économique, protection de l'environnement et développement social. C'est sur la combinaison de ces trois dimensions que la France doit se battre au niveau européen et national.
 - La question de marchés publics ne doit plus être « la cerise sur le

gâteau ». Pour cela, les pouvoirs adjudicateurs ont à réfléchir à leurs besoins et la volonté politique est donc essentielle. Aussi, la formation des services juridiques est importante car les juristes ne doivent pas se comporter comme les anciens médecins clamant ce qu'il faut faire sans l'expliquer. Il est important de rappeler que le droit n'est pas une volonté divine, mais un code avec des articles à manipuler.

- Tous les marchés font l'objet de dispositions, de mesures de suivi et de contrôle des prestations. Ainsi, dans le cas d'une condition sociale d'exécution ou d'un marché d'insertion, il est judicieux que les services de l'action sociale et du développement économique soient, sinon en charge, au moins associés au suivi du marché. Il est donc question d'organisation des collectivités adjudicatrices. Certains préconisent la mise en place de « facilitateurs » faisant le lien entre la commande publique, le droit, et le développement économique ou l'action sociale, pour allier ces dimensions et monter collectivement le marché.
- Les retours d'expériences montrent que le droit n'empêche pas la mise en œuvre des clauses sociales ou des marchés d'insertion. Nous n'observons pas d'augmentation du taux d'infructuosité et l'ajout d'une clause sociale ou la mise en œuvre d'un marché d'insertion ne pose pas de problème de réalisation des prestations. L'idée d'une augmentation des coûts est aussi à réfuter. Depuis 2005, aucune décision de jurisprudence n'est venue annuler un marché avec une clause sociale d'exécution.
- A vous, Régies de quartier et partenaires, de convaincre les pouvoirs adjudicateurs. Aux pouvoirs adjudicateurs, d'avoir la volonté politique de se donner les moyens et d'analyser leurs besoins pour développer les achats socialement responsables.

Les possibilités offertes par le code des marchés publics

M. Jean Lenoir

Directeur de la Régie inter-quartiers Réservoir, Nevers

- La Régie de Nevers a été créée en 1995 par les habitants du quartier du Banlay suite à une opération DSQ (Développement Social des Quartiers). Elle est devenue « inter-quartiers » en 1999. Elle couvre un territoire de 20 000 habitants et 6 000 logements sociaux répartis en quatre bailleurs.
- Le Conseil d'administration comprend six habitants qui représentent les différents quartiers d'intervention de la Régie. Composent aussi le CA : six associations dont deux associations de locataires (CNL, Confédération Nationale du Logement et CLCV, Confédération du Logement et du Cadre de Vie), cinq représentants de la Ville de Nevers dont 3 élus, deux personnes qualifiées et, à titre consultatif, les quatre bailleurs sociaux et les délégués du personnel. Le CA œuvre sur les trois missions : économique, sociale et citoyenne.
- La Régie inter-quartiers intervient sur l'ensemble de l'agglomération, ce qui représente 70 000 habitants. 70% des recrutements se font sur les quartiers périphériques de la ville. Aujourd'hui, 68 personnes sont salariées (59 ETP), environ 40 personnes en situation d'insertion. La Régie dispose d'un double conventionnement (postes d'insertion et chantier d'insertion). La durée moyenne des contrats est de 11 mois. 92 personnes ont travaillé en 2007 ; 28 sont sorties dans l'année dont la moitié vers un emploi ou une formation qualifiante (ce que la Direction du travail et de l'emploi nomme « sorties positives »). Selon moi, il y a 100% de sorties positives.
- Les principales activités économiques se situent sur le cadre de vie : propreté, entretien des espaces publics, voirie, espaces verts, gestion des encombrants, nettoyage des halls d'immeuble, sortie des ordures ménagères, et une petite activité en second œuvre de bâtiment.
- Les donneurs d'ordre de la Régie sont les bailleurs sociaux (70%), la Ville de Nevers (15%), les habitants (10%) et d'autres institutionnels : Conseil général, agglomération, associations... (5%).

- L'histoire avec l'article 30 commence en 2002, lors d'un premier marché avec la Ville. Celle-ci soutient l'activité dès l'origine en confiant régulièrement des commandes à la Régie. Il fallut trouver un moyen de continuer avec le cadre des marchés publics et nous avons alors travaillé sur l'outil juridique de l'article 30. La volonté fondamentale étant de fournir du travail dans les quartiers pour les habitants.

- L'objet du premier marché portait sur la réalisation de prestations de service destinées à l'appui et à l'accompagnement d'actions d'insertion. Les conditions techniques étaient définies dans des annexes avec des clauses particulières. Les activités support étant décrites, détaillées et chiffrées, au nombre de trois : le balayage de la voirie, l'entretien d'aires de jeu et l'installation du marché forain en centre-ville le samedi. Une partie des activités support de ce marché passé en vertu de l'article 30 relève donc d'activités marchandes.

- En 2008, un second marché passé en procédure adaptée s'appuie sur les articles 28 et 30 du code. Son intitulé porte sur des « prestations diverses d'appui et d'accompagnement des actions de réinsertion professionnelle ». Les activités support se sont élargies : entretien de voirie sur trois quartiers principaux ; travaux de peinture dans les écoles ; distribution du magazine municipal ; installation du marché hebdomadaire et de marchés d'été ; entretien des espaces verts ; pose d'affiches sur le mobilier urbain. Pour 2008, le montant avoisine 170 000 euros, La Régie intervenant sur des bons de commande pour un coût horaire fixé à l'avance (21,50 euros en 2008).

- La Régie s'engage à fournir un accompagnement social et professionnel selon les difficultés des personnes accueillies. C'est aussi la promotion de la citoyenneté en direction des habitants du quartier. Enfin, elle présente un rapport d'activités mettant en évidence les résultats aussi bien au niveau social, économique et de l'insertion.

M. Jean Rouffiac

Direction de l'environnement urbain, Ville de Nevers

- Notre direction représente une équipe de 800 agents territoriaux qui interviennent sur les espaces verts et la propreté. A ce titre, je suis chargé du suivi des prestations de la Régie inter-quartiers.

- Il n'y a pas de prestation au rabais mais, au contraire, un fort attachement des salariés de la Régie au territoire ce qui nous donne une garantie quant à la qualité du travail. C'est autre chose que les entreprises qui débarquent puis se retirent. Avec la Régie, le travail est plus profond, ancré sur le territoire, avec une plus grande disponibilité et une prestation de qualité. Il y a certains inconvénients comme le manque de technicité. À Nevers, nous avons pris acte d'un niveau d'exigence conforme aux attentes des habitants.

- Pour les marchés, la rédaction des descriptifs intègre les critères sociaux et la définition des besoins se base sur une co-construction. À mon poste, je connais les besoins techniques de la Ville, mais pas forcément les attentes des habitants.

- Pour décloisonner les tâches et éviter les frictions, des chantiers communs sont organisés entre les salariés de la Régie et les agents municipaux. Nous accueillons aussi des salariés en stage et avons intégré dans nos équipes six agents issus de la Régie, repérés lors de travaux en commun.

M. Jean Lenoir

- En conclusion, plusieurs points de réussites :
 - Le fonctionnement de l'article 30 et la diversité des activités support permettent de travailler sur les parcours en interne et d'accueillir des publics variés (la peinture dans les écoles ne demande pas le même savoir-faire et savoir-être que la distribution des magazines...).
 - L'implication de la Ville au-delà du champ économique, dans la demande citoyenne, avec une attente qui dépasse les seules dimensions d'insertion et de la prestation technique.
 - Enfin, la sortie possible vers « l'emploi-ville » constitue un bonus. Même si ce schéma ne peut pas être reproduit systématiquement, cela compte beaucoup en termes de reconnaissance pour les habitants des quartiers.

Le rôle des bailleurs sociaux

M. Didier Poussou

Responsable des relations sociales, fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat

- La fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) représente 283 sociétés d'HLM qui emploient 30 000 salariés, dont la moitié de gardiens d'immeuble.

- Les sociétés anonymes d'HLM sont réglementées. Ce sont des sociétés privées par actions qui rassemblent un actionariat diversifié, reflet des acteurs économiques et institutionnels de notre pays (collectivités, entreprises, associations, Emmaüs par exemple etc.). Ce sont des sociétés à but non lucratif car les bénéfices sont réinvestis sur de nouveaux logements sociaux et dans le fonctionnement de l'entreprise. Le mode de gouvernance est particulier et partage des valeurs communes avec les Régies de quartier, notamment sur la place des habitants : depuis 2003, les représentants des habitants siègent dans les conseils d'administration des sociétés d'HLM, pouvant ainsi constituer la minorité de blocage avec les collectivités locales.

- En 2002, nous avons abandonné le nom « société anonyme », même s'il nous tient toujours à cœur, pour celui d'« Entreprises Sociales pour l'Habitat ». Cela traduit l'orientation stratégique de la fédération avec une prise en compte croissante de la problématique sociale depuis plusieurs années.

- Nous sommes aussi touchés par les règles européennes, au point que nous avons dû développer une présence à Bruxelles pour faire du lobbying. Il y a plus de dix ans, la Cour de Justice européenne a signalé qu'étant des sociétés contrôlées par l'État, les SA HLM devaient à ce titre être considérées comme des pouvoirs adjudicateurs soumis à certaines règles de passation. Ainsi, elles effectuent des marchés régis par le décret du 30 décembre 2005 dont l'application est très légèrement différente des marchés publics.

- Malgré les nombreux guides très utiles, la situation reste complexe. L'enjeu est de dépasser les questions juridiques pour passer à l'action.

- Nous avons l'intention de suivre le modèle initié par les Régies de quartier et de décliner votre guide dans une version propre à nos entreprises qui relèvent du décret de 2005. Le but est de présenter des

cas pratiques, des exemples de partenariat entre des sociétés d'HLM et des opérateurs sociaux. C'est le premier volet de notre action : travailler sur la formation, des guides opérationnels... Aujourd'hui encore, certains acteurs prétextent la complexité des règles pour écarter un partenariat.

- Les entreprises et sociétés d'HLM ont la possibilité de travailler sur des marchés, soit de prestations, soit d'insertion, selon le décret de 2005. Au niveau local, elles ne nous ont pas attendus pour s'impliquer sur le lien social. Une charte des ESH comporte aussi des engagements forts sur les problématiques d'accompagnement social.

- Cela est décliné dans un outil qui est central pour nous : le « Fonds pour l'innovation sociale ». Ce fonds a vocation à soutenir toute initiative innovante favorisant l'accueil, l'intégration et la qualité de vie dans le logement des habitants en difficulté sociale, économique, psychologique, ou en situation d'exclusion. Nos entreprises ont versé 1,5 million d'euros à ce fonds qui a soutenu un certain nombre d'actions des Régies de quartier.

- Le principe est que les entreprises volontaires versent un euro par logement de leur patrimoine. Elles peuvent ensuite l'utiliser pour monter des partenariats avec des acteurs locaux, des associations... Le fonds ne finance pas en totalité, mais il peut intervenir jusqu'à 30 000 euros par projet présenté par les entreprises d'HLM ou émanant d'une association, à la condition qu'il soit porté en binôme (plus d'une quarantaine de projets financés depuis un an). Il soutient les innovations sur les méthodes utilisées en s'attachant à la manière d'orienter l'action vers l'insertion, la santé, l'éducation, la culture, l'appui à la citoyenneté, etc. Cela traduit notre préoccupation d'œuvrer pour développer le lien social dans les quartiers où les ESH sont présentes. Par exemple, avec l'appui du Fonds pour l'innovation sociale, un travail a pu être mené sur les compétences des gardiens d'immeuble, avec comme point essentiel leur apport en matière de lien social. Un comité de sélection se réunit tous les trois mois, mené par Valérie Fournier, Présidente de la fédération.

- Nous proposons ainsi une manière pragmatique de passer de la problématique de la commande publique à celle du partenariat entre Régies et entreprises d'HLM, autour de projets innovants pour développer l'accompagnement social sur les quartiers.

- Enfin, au niveau national, un partenariat est déjà opérationnel avec les Régies de quartier et nous mettons en place une action en matière d'insertion par l'emploi. L'idée étant d'accueillir dans des entreprises adhérentes aux ESH des personnes passées par les Régies et qui seront ensuite formées aux métiers de gardien d'immeuble.

M. François Hannyoy

- Dans la mesure où des partenaires institutionnels sont présents dans les sociétés d'HLM, comme les collectivités territoriales, serait-il possible que les formations soient prises dans un dispositif commun élus – techniciens - Régies de quartier ?

M. Didier Poussou

- C'est une idée intéressante à examiner avec notre organisme collecteur, Habitat-Formation. Nous avons ce type de projets : mettre en place des formations couplant les habitants et les représentants des ESH autour de volontés communes. Pourquoi ne pas en faire autant sur les problématiques de la commande publique ?

Les possibilités offertes par le code des marchés publics

M. Abdelaziz Gharbi

Directeur de la Régie de Quartier Maladrerie – Émile Dubois, Aubervilliers

- La Régie de quartier d'Aubervilliers fonctionne avec trois marchés dans le cadre de l'article 30. Je voudrais vous présenter l'un d'entre eux passé avec l'OPH, qui est fondé sur l'emploi des femmes.
- Ce projet a un sens politique. Aucun emploi à la Régie n'était au début consacré aux femmes. Avec l'OPH, au moyen des articles 30, 53 et 55 du code, a été formalisé l'objet d'un marché fondé sur l'emploi des femmes issues de la ville, leur formation et l'accompagnement social, avec comme support d'activités le nettoyage des parties communes du quartier de la Maladrerie.

M. Thomas Costa

Responsable de quartier, Office Public de l'Habitat de la Ville d'Aubervilliers

- La Maladrerie est une cité-jardin de 800 logements, initialement destinée à des catégories socioprofessionnelles moyennes et hautes (les terrasses jardin n'étant pas forcément adaptées au logement social). La population s'est paupérisée et l'implication des habitants sur leur cadre de vie a baissé.
- La Régie de quartier nous sert de levier social pour remettre en valeur l'habitat aux yeux du locataire, en lui disant : « c'est votre logement, vos parties communes. » Le dernier projet en date concerne l'entretien des halls. Il a permis l'embauche de femmes qui font partie de locataires désœuvrés. Cette action leur offre la possibilité de se réinsérer dans la vie quotidienne et du quartier.
- Plusieurs prestataires se sont cassé les dents dans cette cité : qualité pas satisfaisante, difficultés face aux dégradations, etc. Nous avons pensé que la Régie pouvait nous aider à répondre du fait de l'embauche de personnes du quartier et du respect des habitants entre eux.

M. Abdelaziz Gharbi

- Concrètement, cinquante-quatre immeubles sont entretenus du lundi au samedi par la Régie de quartier. Cette action concerne douze femmes salariées à la Régie. Pour répondre à l'objet d'insertion, avant l'attribution du marché, une convention a été établie avec le GRETA d'Aubervilliers pour envisager un plan de formation permettant aux salariées d'accéder à des formations choisies. Ce plan est professionnalisant, mais ce n'est pas une fin en soi : son but est de permettre à ces habitantes salariées d'aller vers des formations, des diplômes sur tous autres secteurs que le nettoyage. Ainsi, grâce aux volumes dégagés par le marché public, la Régie peut financer des formations durables. Le comité de pilotage, impliquant l'OPH, le GRETA, le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi et la Régie de quartier, évalue la formation et l'infléchit si besoin en concertation avec les salariées.
- Cette action donne aux femmes du quartier l'occasion d'occuper l'espace public, d'entretenir des relations avec différents groupes sociaux et d'être actrices de l'amélioration des conditions de vie des habitants. C'était un vrai défi, aujourd'hui, un pari réussi. Nous observons, très concrètement, la dimension politique et sociale de l'effet levier de l'article 30 qui est intrinsèque au projet Régie de Quartier : il associe les habitants, la collectivité et les bailleurs. L'article 30 permet une efficacité locale.

M. Thomas Costa

- L'OPH et la Régie ont d'autres marchés ensemble, comme l'entretien des espaces verts et de la voirie. Schématiquement, la prestation entre en complémentarité avec les actions des différents partenaires sur les sites, agents de l'Office, de la communauté d'agglomération. C'est aussi une recherche de proximité avec les habitants.
- Depuis six ans que nous travaillons avec la Régie de quartier, du fait de cette proximité, de l'appartenance des habitants aux sites, nous obtenons une qualité de travail plus satisfaisante.



M. François Hannoyer

- L'article 30 a permis d'inclure dans la prestation de la Régie de quartier une formation durable des femmes. Ce volet formation permet-il de s'inscrire dans une logique socialement équitable ?

M. Abdelaziz Gharbi

- Oui et surtout de faire en sorte que les femmes soient actrices du changement dans le quartier. 90% de ces habitantes salariées étaient illettrées et l'article 30, aussi, a constitué un vrai levier. Les effets vont du plan macroscopique, du territoire, à l'individuel.

M. François Hannoyer

- Qui a passé la commande ? Est-ce la Régie qui a proposé de s'appuyer sur l'article 30 ou l'OPH ?

M. Thomas Costa

- Deux entreprises intervenaient avant la Régie mais, comme je l'ai dit, elles se sont cassé les dents face aux problématiques du quartier. Nous avons tenté l'article 14 (condition sociale d'exécution) avec un prestataire qui a utilisé la Régie comme sous-traitante. Cela a commencé avec 16 halls sur 54 et, progressivement, l'entreprise en a délaissé un certain nombre que la Régie s'est retrouvée à gérer en totalité par la force des choses. Nous nous sommes alors posé la question de l'intérêt de prendre un intermédiaire. Pourquoi ne pas passer directement commande avec la Régie ? Les interlocuteurs sont présents, la coordination est aisée avec une autre entente que fondée sur la rentabilité.
- Nous avons aussi eu à répondre à certaines appréhensions quant à la rédaction du marché (marché de 196 000 euros). Nous avons dû convaincre pour passer de l'article 14 à l'article 30.

M. Jacques Chevalier

OPAC 71 (Saône-et-Loire)

- Concernant la commande publique, je déplore que nous n'ayons comme présentation que des bailleurs privés non soumis au code des marchés publics.
- Les SA HLM ont un parc plus haut de gamme que celui des offices publics. Depuis dix ou vingt ans, les offices travaillent sur les quartiers avec les Régies. Ils sont soumis au code avec moins de moyens financiers que les SA d'HLM. Je crains que les Régies se tournent vers d'autres clients, en dehors du quartier, en suivant une logique purement économique. A mon sens, les ESH ne sont pas représentatives de la commande publique.

M. Thomas Costa

- Depuis 2007, les Offices Publics d'Habitat sont des établissements publics et sont soumis au code des marchés publics. Le travail avec la Régie de quartier est bien antérieur. En ce qui concerne l'OPH d'Aubervilliers, la trésorerie est gérée par la recette municipale.

Mme. Nathalie Dermie

- Une précision : en 2001, un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes qualifie les SA d'HLM (dont les ESH) de pouvoirs adjudicateurs. Ce terme fait référence à la directive européenne 2004-18, transposée en France dans deux textes :
 - d'une part, le code des marchés publics qui s'applique aux collectivités territoriales ;
 - d'autre part, l'ordonnance de juin 2005 qui s'applique aux autres pouvoirs adjudicateurs dont les SA HLM.
- Le terme « commande publique » désigne les achats réalisés par les pouvoirs adjudicateurs en général, qu'ils appliquent le code ou l'ordonnance. Les seuils ne diffèrent pas vraiment (pour l'appel d'offres par exemple, ils sont, dans le code, de 206 000 euros pour les services et un peu plus de 5 millions pour les travaux ; dans l'ordonnance, 200 000 euros et un peu plus de 5 millions également).

La procédure est en elle-même identique, la seule différence entre le code et l'ordonnance se situant en dessous du seuil de l'appel d'offres.

M. Marian Sacha

Directeur de la Régie inter-quartiers montcellienne, Montceau-les-Mines

- Je suis doublement rassuré. D'abord, parce que le partenariat est lié à une démarche avec une volonté de se développer. Ensuite, une Régie n'a pas à se cantonner au quartier ; si elle se donne les moyens, on doit lui faire confiance, car la plus-value de ce travail revient toujours au quartier.

Mme. Isabelle Devise

Chargée de mission insertion – gestion sociale et urbaine de proximité, OPAC du Grand Lyon

- Je suis en charge de rédiger des clauses d'insertion des articles 14, 30 et 53 dans les marchés passés par l'OPAC, tant dans le cadre de la rénovation urbaine que dans celui d'opérations de réhabilitation ou de marchés de service.
- Dans le cas du marché de l'OPH, la facture est-elle à la charge des habitants ou du bailleur ?

M. Thomas Costa

- Vous avez raison d'évoquer cet aspect compliqué des charges récupérables avec les salaires de nos agents en place. C'est aux bailleurs sociaux de défendre le droit de faire de la complémentarité, en particulier sur les zones difficiles où il est impossible de conserver la norme d'un gardien pour les 200 premiers logements puis 1 pour les 100 suivants, avec pour mission de nettoyer les cages d'escaliers, etc.
- Il est nécessaire de prendre des intervenants en complémentarité, ne serait-ce que pour un meilleur travail rendu. A force de diversifier les profils de poste, nos agents finissent par ne faire que des choses superficielles sans aller plus loin parce que la tâche est trop rude. Il faut donc faire appel à des opérateurs spécialisés. Une partie de l'entretien est prise sur les charges récupérables.

Mme. Isabelle Devise

- S'agissant d'un marché d'insertion, à quel moment contrôlez-vous la réalisation de la commande d'insertion et avec quels critères mis en place ?

M. Thomas Costa

- Il est difficile de trouver des outils pour mesurer le bien fondé d'un projet ou d'une action. Sur le quartier de la Maladrerie, les femmes font partie d'une catégorie de personnes très désœuvrées, femmes au chômage, élevant leurs enfants au foyer... Si cela permet de remettre quelqu'un sur les rails, le contrat d'insertion est rempli.

M. François Hannyoy

- Avez-vous noté un pourcentage de réussite ?

M. Abdelaziz Gharbi

- Sur les douze salariées, trois sont sorties positivement. Une est entrée dans les services de la Ville et deux autres sont allées en certification ASH (Agent de Service Hospitalier). Le comité de pilotage est en lui-même un outil fiable d'évaluation. Animé par les acteurs intéressés par l'action d'insertion (OPH, GRETA, PLIE, Regie), il travaille sur des grilles d'évaluation sur le plan pédagogique, de l'assiduité, sur la faculté des salariées à se projeter dans l'avenir.

M. Xavier Mezerette

Secrétaire administrateur de la Régie de quartier Villeneuve – Village olympique, Grenoble

- Existe-t-il des démarches différentes selon les montants de la commande publique ? Par exemple, si un marché de services dépasse 300 000 euros, quelles sont les précautions à prendre ?

Mme. Nathalie Dermie

- Dans le cadre d'un marché d'insertion, le seuil n'a aucune incidence, puisque la procédure sera forcément adaptée selon l'article 30, quelque soit le montant du marché.

- En dehors de l'article 30, dans le cadre d'un marché au-dessus des seuils même s'il contient une condition sociale de l'article 14, la procédure d'appel d'offres devra s'appliquer. Cela signifie une publication dans les journaux officiels et une procédure stricte concernant les délais (réception des candidatures, réception des offres, modification du marché, etc.).

Frédéric Fonton

Directeur de la Régie d'Emplois et de Services du Pays de Lunel

- L'article 30 n'est pas réservé à un type de structures ou de dispositifs d'insertion, il peut aussi concerner des activités économiques de la Régie et être mis en œuvre quel que soit le type de contrats mobilisés (postes d'insertion, contrats de droit commun).

Le plan d'action de l'Etat pour une politique d'achat socialement responsable

M. Gérard Brunaud

Chargé de mission « Politique d'achats socialement responsable », Mission Interministérielle France Achats

- Au sein de la Mission Interministérielle France Achat (MIFA), je suis en charge de la mise en place et de l'animation de la commande publique socialement responsable. Notre objectif est de faire en sorte que les acheteurs publics de l'État, les grands établissements publics et autres organismes soumis au code des marchés publics, mettent en œuvre dans leurs achats les mesures prévues par le « Plan national d'action pour des achats publics durables », notamment les clauses sociales.
- L'utilisation effective des clauses sociales dans les marchés publics pour faciliter l'accès ou le retour à l'emploi est une question assez nouvelle pour l'État. La base politique et juridique est double :
 - l'engagement constitutionnel pris par l'État en 2005 en matière de développement durable, non seulement sur les dimensions environnementales, mais aussi en termes de développement harmonieux et soutenable aux plans économique et social ;
 - l'engagement politique à travers deux lois de programme : celle de 1998 de lutte contre les exclusions, revue en 2005 par la loi pour la cohésion sociale.
- Il a fallu traduire cela pour l'État lui-même, qui peut être un mauvais élève pour l'application de certaines de ses propres dispositions. Le comité interministériel de lutte contre les exclusions a prononcé des paroles fortes en mai 2006 pour relancer le souhait que l'État applique ses propres clauses.
- Plus récemment, le 12 décembre 2007, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a décidé de se préoccuper des conditions de l'achat public pour faire en sorte qu'il soit plus efficace. Quatre orientations sont mises en avant par la RGPP :
 - 1°) faire des économies ;
 - 2°) mettre en œuvre les clauses sociales dans la commande publique ;
 - 3°) faire de l'achat durable ;
 - 4°) favoriser l'accès plus large des PME aux marchés publics. Ces

missions confiées à la MIFA sont également inhérentes à la mise en place du Service des achats de l'État.

- Quels sont les objectifs d'utilisation des clauses sociales ? La commande publique est un levier important pour l'insertion. L'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE) a calculé que pour un euro dépensé, l'insertion qui s'appuie en partie sur les clauses sociales rapportait 2,4 euros à la Collectivité. Les publics éloignés de l'emploi sont tout désignés, si l'on respecte le parcours de retour à l'emploi avec un contenu de qualification pour parvenir à un emploi durable.
- Nous avons travaillé dans deux directions parallèles : le Grenelle de l'environnement et le Grenelle de l'insertion. Un des 35 comités opérationnels appelé « État exemplaire » devrait donner lieu à une circulaire du Premier ministre reprenant l'objectif de 10% des marchés de l'État devant, d'ici 2012, mettre en œuvre des clauses sociales dans les secteurs comportant 50% de main-d'œuvre.
- En plus de l'orientation générale, un atelier de l'Observatoire Economique de l'Achat Public (OEAP) présidé par Jean-Baptiste de Foucauld a permis de mettre en musique l'utilisation des clauses sociales, avec la participation de la Direction des affaires juridiques de Bercy, rédactrice du code des marchés publics.
- Cinq objectifs guident cette politique :
 - informer sur l'intérêt et sur le contenu des clauses sociales ;
 - mobiliser les décideurs et les acheteurs publics en activant la volonté publique du pouvoir adjudicateur ;
 - sécuriser la mise en œuvre des clauses sociales, aux plans juridique et technique ;
 - faciliter leur utilisation et leur suivi dans tous les secteurs de la commande publique, non seulement en matière de travaux publics, mais aussi sur les prestations de services y compris intellectuelles ;
 - évaluer la réalité de leur mise en œuvre et leur impact économique et social.

- Pour réaliser ces objectifs, nous avons identifié deux conditions majeures de réussite :

- 1°) La visibilité des structures d'insertion pas encore suffisamment connues par les acheteurs publics : nous avons mis en place avec le CNAR-IAE un site internet www.socialement-responsable.org qui répertorie 4 000 structures de l'IAE.
- 2°) Un décideur, technicien ou juriste, ne saura pas forcément mettre en œuvre les clauses sociales sans un « facilitateur » : celui-ci fera le lien entre l'acheteur public et les structures d'insertion, mobilisera les ressources du territoire pour l'insertion de clauses sociales et fera le relais avec l'entreprise.

- Cela se fait dans le respect des principes de la commande publique : la non-discrimination et le lien avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution.

- Le point fondamental est celui de la volonté politique. Après, il faut choisir : est-ce que l'acheteur public veut faire de l'insertion l'objet même du marché ou veut-il commander une prestation avec un plus en termes d'insertion ? C'est la question de la définition du besoin et, en fonction de la réponse, le donneur d'ordre décidera quel article utiliser. L'acte d'achat est lié à la définition préalable du besoin ; ensuite, il s'agit de traduction juridique. Lorsque le donneur d'ordre souhaite faire de l'insertion parce que cela relève de sa compétence, il peut s'appuyer sur l'article 30 et toute structure de l'IAE pourra répondre. S'il souhaite une prestation concurrentielle en y joignant de l'insertion (article 14), les entreprises pourront répondre avec ou en s'appuyant sur une structure de l'IAE. Les Régies de quartier sont concernées dans tous les cas, mais en prenant garde à leur positionnement juridique.

- Comment passer à la pratique ? D'abord, en s'appuyant sur la parole publique : l'année dernière, la ministre Christine Lagarde a participé au bureau du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique où il était question de la commande publique ; la communication de Martin Hirsch au Conseil des ministres du 9 avril ; la circulaire « État exemplaire »...

- Ensuite, il est nécessaire de structurer l'offre pour garantir des réponses aux clauses sociales. Pour l'instant, le réseau des « facilitateurs » est insuffisant dans les PLIE et les Maisons de l'emploi (seulement 120 facilitateurs). C'est un problème pour favoriser la conjonction entre l'offre et la demande sur les bassins d'emploi.
- Je reviens sur cette fonction de facilitateur, de « tricoteur de clauses ». Elle est essentielle pour faire le lien entre acheteurs publics, entreprises et structures d'insertion, mettre en adéquation le besoin exprimé et les capacités de réponse des opérateurs. Il s'agit d'aider, au cas par cas, à la définition des clauses sociales adéquates, qui conviennent au besoin mais aussi, à la capacité de réponse adaptée et efficace sur les territoires.
- Concernant l'évaluation, nous allons mutualiser les bonnes pratiques pour faire ressortir l'exemplarité et mesurer l'impact des clauses sociales. Pour cela, l'OEAP et les différents ministères (dans leurs rapports annuels de performance) répertorient le nombre de marchés concernés, leur montant, les clauses sociales utilisées, etc. Nous avons besoin d'une mesure de l'impact en termes d'insertion réelle des personnes bénéficiaires. Combien de sorties positives ? Dans certains marchés, sur différents territoires, le chiffre de 50% de sorties en CDI ou CDD de plus de 6 mois est atteint.
- Les clauses sociales bien utilisées sont ainsi de vrais accélérateurs d'insertion.

Mme. Sabine Thibaud

Responsable du département Emploi, Insertion et Développement économique, Délégation Interministérielle à la Ville

- Le soutien de la politique de la ville aux Régies de quartier est ancien. Il perdure et s'inscrit dans la démarche de progrès engagée par votre réseau depuis 2005 pour renforcer la visibilité du projet des Régies de quartier. Les Régies sont des acteurs primordiaux de la politique de la ville sous deux aspects : du point de vue très concret des conditions de vie des habitants, et aussi du point de vue de l'insertion sociale et professionnelle des habitants.

- La dynamique de création d'activités au bénéfice des habitants que les Régies replacent en position de travail intéresse grandement la politique de la ville. Les quartiers connaissent des taux de chômage deux fois plus élevés que le reste du territoire français. Ces personnes peuvent bénéficier de contrats aidés mais, ils accèdent plus difficilement à ceux du secteur marchand. Il est important de favoriser l'accompagnement individualisé, le parcours d'autonomie et le souci de s'adresser à ceux les plus éloignés de l'emploi. Les Régies, par la prise en compte de la personne dans sa globalité, répondent parfaitement à ces objectifs.
- Les premiers résultats de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) montrent que 56% des marchés de la rénovation urbaine disposent de clauses d'insertion. 80 projets ont permis à 2 300 personnes de bénéficier d'au moins un contrat de travail. 90% des personnes ont un niveau CAP, un tiers d'allocataires du RMI et 28% moins de 26 ans. 57% des heures d'insertion ont été réalisées par des SIAE. L'objectif de l'ANRU est de renforcer avec de nouveaux outils la qualité, l'accompagnement et le suivi des dispositifs.
- Aujourd'hui, 35% des projets de rénovation urbaine mobilisent l'article 30 du code des marchés publics. Ce recours a vocation à s'amplifier avec le développement de la gestion urbaine de proximité.

Synthèse et mise en perspective

Claude Alphandéry

Président du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE)

- C'est un séminaire remarquable, passionnant à tout point de vue : intellectuel, professionnel et militant.
- Pour moi, les maquis de 1944, ce sont les Régies de quartier d'aujourd'hui. Il y a soixante ans, nous luttons contre l'envahisseur, aujourd'hui, vous luttez contre l'exclusion – une autre forme d'oppression. En me référant aux discussions sur les articles 14 et 30, je me rappelle que la commande publique du Conseil National de la Résistance était de faire en sorte que les maquisards multiplient leurs actions contre l'ennemi. De ce point de vue, c'était de l'article 14 : des actions contre l'ennemi. Mais, nous n'avions que 1 000 armes automatiques pour 7 000 maquisards, et ne pouvions pas passer notre temps à faire des actions contre l'ennemi. L'autre commande publique était de faire en sorte que ces maquisards, venus pour échapper au STO, soient formés à être citoyens. Finalement, c'est ce que vous faites aussi avec l'article 30.
- Je voudrais féliciter le CNLRQ. C'est une bonne initiative que ce séminaire se soit déroulé ici, à la CFDT. Il faut que les Régies de quartier et l'IAE soient proches des forces syndicales. D'abord, parce que les syndicats ont un rôle en matière de respect du droit du travail, y compris dans ces structures. Ensuite, parce qu'il est important de consacrer du temps à la réflexion. Dans les comités d'entreprise, un travail doit être mené sur les enjeux du point de vue social et de l'insertion, au-delà des voyages et des spectacles.
- Quand Robert Castel rappelle la manière dont le quartier populaire s'est transformé par un déplacement de la centralité conflictuelle de l'usine vers le quartier, il donne la raison d'être des Régies. Comment ne pas faire des Régies dans la situation actuelle ?
- Le témoignage de Claude Dilain montre la nécessité absolue d'une volonté politique dans le cadre de la commande publique. Les services techniques sont parfois embarrassés par cet enjeu qu'ils connaissent mal et qui peut compliquer leurs méthodes.

- Le mélange entre expertise et pratique proposé tout au long de la journée est fort enrichissant. Les experts ont donné les outils pour utiliser les différents articles du code des marchés publics.
- À propos de l'article 30, je n'aime pas la division entre entreprises marchandes et entreprises non marchandes. Les Régies de quartier sont des entreprises marchandes. La différence se situe dans la définition de l'objet de la commande qui est choisi par la volonté politique. Si l'objet d'utilité sociale est principal, le marché met en œuvre une prestation d'insertion avec l'article 30. S'il est accessoire, il s'agit de l'article 14.
- Les Régies ici présentes ont toutes représenté la trilogie entre donneur d'ordre, habitants du quartier et vous-mêmes qui servez de passerelle. Décider à trois, voilà la bonne façon de saisir les projets et de préparer une bonne démarche d'insertion. Il faut, bien entendu, des précautions juridiques, mais aussi l'assurance qu'il y aura des Régies de quartier capables d'exécuter les projets.
- Tout ceci se passe dans les débuts d'une crise qui s'annonce très grave et dont nous ne pouvons prévoir le dénouement. Il est important de faire en sorte que les banques débloquent des crédits, mais cela ne suffit pas. Une véritable révolution culturelle doit se produire dans l'esprit des dirigeants, de nos élus, et de l'opinion toute entière : il y a le marché, il y a l'État régulateur et il y a cet espace d'économie sociale et solidaire que vous représentez. Il faut encore se battre pour que cet espace cesse d'être marginal et soit reconnu.
- L'économie doit marcher sur ses trois pieds : l'économie de marché, l'économie publique et l'économie de développement durable et solidaire.



Conception Graphique
Sandrine Cardon - CNLRQ

© CNLRQ 2009

Comité National
de Liaison des
Régies de Quartier

