FICHE A2.2

Eligibilité et durée de valorisation

I. Evolution de l'achat et de la mobilisation des clauses sociales

Pendant de nombreuses années, les marchés comportant une disposition avaient la spécificité d'avoir un déploiement très local, avec une exécution et un suivi à l'échelle d'une ville, d'une communauté d'agglomération voir d'un département. Ils présentaient donc les caractéristiques d'être :

- Locaux (souvent avec les mêmes donneurs d'ordres, les mêmes entreprises, et les mêmes partenaires) ;
- D'avoir des périodes d'exécutions courtes nécessitant dans l'intérêt du public d'accroître l'amplitude de valorisation tout en la limitant dans le temps afin de maintenir l'intérêt et ainsi de conserver la fonction essentielle de promotion de l'emploi des publics les plus éloignés de l'emploi.

Toutefois, en 10 ans, la cartographie de l'achat inclusif a conséquemment évolué d'un point de vue structurel :

Répartition du type de marchés par année – source Alliance Villes Emploi			
Année / Type de marchés	**2014**	**2019**	**2024**
BTP	70%	58%	52%
Nettoyage, déchets, espaces	21%	16%	15%
Autres services	9%	25%	31%
Fournitures	0%	1%	2%

On observe en effet l'émergence de marchés de longue durée, notamment pour les marchés de services (4 ans en général), sur des territoires d'intervention multiples, dépassant l'échelle de l'agglomération ou du bassin d'emploi. Par ailleurs, les entreprises, de plus en plus familiarisées avec les critères d'exécution des clauses sociales, exigent une plus grande précision juridique.

Dans ce contexte, il devient essentiel de garantir une application rigoureuse et incontestable des règles pour éviter toute remise en cause.

1) Une évolution historique qui fait émerger de nouveaux enjeux et risques juridiques

En 2015, le Recueil des fondamentaux de la clause sociale avait posé un cadre relatif à la durée de des publics bénéficiaires des clauses sociales.

« À compter de sa première embauche dans une entreprise, quelle que soit la nature du contrat, la personne recrutée en application d'une clause sociale d'insertion dans un marché reste éligible au dispositif des clauses sociales pour une durée de 24 mois. ».
Cette pratique ayant a pu être interprétée différemment selon les territoires.

Dans un contexte, de mobilisation toujours plus forte des dispositions sociales, de marchés à rayonnement national, et, d'un cadre juridique renforcé, il est nécessaire de répondre aux nombreux enjeux posés par la généralisation des clauses sociales, outil à présent incontournables en matière de politique publique.

La présente fiche propose une méthode qui pourra être partagée par l'ensemble du réseau national en charge de pilotage et de l'accompagnement d'un grand nombre de donneurs d'ordre et d'entreprises.

2) La fin de la « période clause »

La "période clause" mise en œuvre jusqu'à présent a effectivement suscité des remises en question dans plusieurs situations :

- Lorsque **l'entreprise propose un candidat dont la situation juridique et administrative est identique à celle d'un autre candidat ayant** eu plusieurs contrats dans le cadre de la clause sociale, "sa période clause" ou sa "durée d'éligibilité" "restante" sera inférieure à 24 mois.

Ce genre de situation peut être source d'incompréhension pour l'entreprise, en effet, deux personnes se trouvant dans une situation administrative identique ne bénéficieront pas de la même durée de valorisation des heures puisque l'une d'entre elles aura déjà bénéficié d'un ou plusieurs contrats de travail sur des marches clausés.
Cette situation engendrera donc une différence de traitement entre deux personnes dans des situations comparables.

- Lorsqu'une personne est éligible au moment de son intégration dans le marché mais que **l'entreprise est informée du fait que ses heures d'insertion ne pourront être comptabilisées que sur une période réduite,** la personne s'approchant de la fin de sa "période clause" de 24 mois.

Cela peut également susciter des incompréhensions et tension à l'occasion de la réalisation des engagements des attributaires et plus largement sur le fonctionnement de la clause sociale.

3) La position de la DAJ

Le **CCAG a confirmé cette position** concernant la non-application de la "période clause" en indiquant :

- **Pour l'éligibilité** : « *Les personnes visées par l'action d'insertion professionnelle relèvent notamment de l'une des catégories suivantes » (au moment de l'entrée sur le marché) et « L'éligibilité des publics doit être établie préalablement à la mise en œuvre du dispositif et à la réalisation des heures d'insertion.* »

- **Pour la durée de valorisation** : « *Les heures effectuées par les personnes en insertion via l'embauche directe sont comptabilisées durant l'exécution du marché à compter de la date d'embauche et pour une période maximale de deux ans* »

- **Pour la période** : la durée d'éligibilité des personnes au dispositif en général, n'a pas de valeur juridique car elle est décorrélée du lien avec le marché public, seul support de cette période. Seule la durée mentionnée dans le CCAG ou le CCAP s'impose dans le cadre **d'un marché donné.** En d'autres termes, lorsqu'une personne est recrutée pour la première fois dans le cadre de la clause sociale, cela n'active pas le lancement d'un "compteur de 24 mois" renvoyant à la notion de période clause, durant laquelle elle reste automatique éligible au dispositif, tout marché ou donneur d'ordre confondu.

Dans ce contexte, il est nécessaire de :

- **Rappeler que la clause sociale est un levier, une étape de parcours d'insertion** dans la construction ou mobilisation d'une personne dans son projet professionnel. Elle doit donc s'articuler en lien avec les autres outils d'accompagnement professionnel mobilisables par l'ensemble des acteurs de l'emploi.

- **Protéger les facilitateurs, et les donneurs d'ordre,** d'éventuelles remises en cause sur la question de la durée de valorisation des heures d'insertion en rappelant le cadre juridique des CCAG et sa traduction dans la mise en œuvre de la clause sociale.

- **Favoriser la mise en place d'un cadre de travail commun** sur la clause sociale et donc l'engagement de partenaires et d'entreprises pouvant être amené à intervenir ou à réaliser des marchés sur différents territoires et pour différents donneurs d'ordre.

- **Promouvoir le déploiement de la clause sociale dans des secteurs d'activité où la durée des marchés est plus longue** (marchés de services notamment) afin de multiplier les opportunités d'insertion pour des publics plus variés.

Quelques définitions :

- **Etape de parcours d'insertion via la clause sociale :**

Il s'agit, en lien avec les structures en charge de l'accompagnement, de positionner les publics éligibles afin de leur permettre de travailler dans une ou plusieurs entreprises, dans le cadre de la réalisation de l'objet d'un ou de plusieurs marchés (ou concession) intégrant des clauses sociales.

Le facilitateur est un apporteur d'opportunités d'emploi auprès des référents de parcours et au bénéfice des publics en insertion.

- **L'éligibilité[1] :**

L'éligibilité, cf CCAG et/ou CCAP du marché, se fait pour chacune des personnes, quelque soit la modalité de mise en œuvre (recrutement direct, mise à disposition ou sous-traitance), à la première heure d'activité liée à la réalisation de l'objet du marché sur lequel la personne en insertion (selon la définition des publics éligible du marché) est mobilisée.

- **La valorisation des heures d'insertion :**

Il s'agit de l'intervalle de temps pendant lequel, les heures d'insertion réalisées par une même personne sont comptabilisées dans le cadre d'un marché donné (ou concession). Cette durée est fixée à 24 mois[2].

4) Particularité pour les structures inclusives :

La valorisation des heures pour les personnes salariées des structures inclusives court durant tout l'intervalle de temps où elles œuvrent à la réalisation de l'objet du marché.
L'éligibilité de ces personnes est acquise par le fait qu'elles soient salariées de ces structures inclusives sous réserve de faire partie de la liste des publics éligibles tel que défini dans le CCAP du marché concerné.

Pour conclure, au-delà de l'exposé du cadre juridique et des évolutions nécessaires induites par la pratique des clauses sociales, les facilitateurs et facilitatrices de la clause sociale font souvent preuve de souplesse par rapport à ces questions de valorisation, d'éligibilité et de suite de parcours.

Cette flexibilité est mise au service et de l'intérêt des publics bénéficiant des clauses sociales, et, toujours dans un souci d'optimiser la qualité des parcours d'insertion et de simplifier la réalisation des engagements et obligations d'insertion sociales (notamment les heures d'insertion) des entreprises.

[1] *(Liste des publics éligibles cf fiche A.1. : Les publics éligibles aux clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi)*
[2] *Conformément au cadre défini dans le CCAG (ou 36 mois dans le cas d'un recrutement en CDI, pour plus d'informations, consulter la fiche A2 du Recueil des fondamentaux "La durée d'éligibilité des publics et la valorisation des heures d'insertion"*