

## Commande publique et insertion par l'activité économique

**M. LE MAIRE, Rapporteur :** La Ville de Besançon s'inscrit depuis des décennies dans une forte tradition sociale, elle-même enracinée dans une histoire locale en Franche-Comté. En effet, cette histoire compte des penseurs de renom (Proudhon, Fourier) et des initiatives collectives visant les réductions des inégalités et la satisfaction des besoins des individus (fruitière de comté, mutualisme, initiatives de l'insertion par l'activité économique et des organismes caritatifs).

De l'instauration du Minimum social garanti à la création du PLIE (Plan Local d'Insertion par l'Économique), la Ville s'est rendue actrice d'une politique volontariste pour combattre l'exclusion et la pauvreté. Le soutien important à l'aide à domicile et la création de la régie de quartiers ont perpétué cette tradition.

La dégradation durable de l'emploi des années 80 a suscité, par ailleurs, de nombreuses actions initiées par la société civile face à des situations individuelles préoccupantes. Réglementées progressivement par les pouvoirs publics, ces actions ont servi de cadre à des avancées législatives dont la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui sert désormais de socle à l'action des partenaires et acteurs sociaux.

Pour accompagner ces acteurs de terrain, la Ville a structuré, au fil des années, son mode d'attribution de subventions. Le Contrat de Ville, par son volet insertion/emploi apporte pour sa part une contribution financière pour des actions d'insertion dans les quartiers. Un mode de répartition des aides de fonctionnement aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) a également été adopté grâce à l'instauration de critères d'affectation discutés avec les intéressés.

En outre et sur leurs propres prestations, les services de la Ville ont pris l'habitude de solliciter les SIAE et les ateliers de travail protégé pour accomplir un certain nombre de tâches pouvant être effectuées par le public en insertion (distribution d'information, entretien d'espaces, événements tel le Tour de France, mises sous plis, etc.). D'autres montages ont été possibles, tels plusieurs chantiers de découvertes métiers, grâce à la collaboration entre une association intermédiaire et des artisans du bâtiment (CAPEB). Ces interventions de natures très diverses ne sont pas négligeables au niveau local puisqu'en cumulé, sur l'année 2004, elles devraient représenter plus de 300 K€ de dépenses pour la Ville.

Cette volonté d'organiser le partenariat avec ces différents acteurs s'est trouvée facilitée par la création au sein de la Direction du Développement Local, d'un département consacré à l'Économie sociale et solidaire qui, dans une de ses attributions, devient l'interlocuteur de ces organismes. Cette organisation au sein des services de la Ville reflète la volonté de mieux articuler le social et l'économique, pour en utiliser les complémentarités au service de l'emploi et de l'insertion.

Devant l'augmentation du chômage, de la précarité et certaines inadaptations du marché du travail dans quelques secteurs professionnels (restauration, bâtiment, services à la personne...), la Ville souhaite intensifier et formaliser son rôle dans sa capacité à fournir des marchés et des prestations pour le secteur du social et de l'insertion, secteur faisant partie intégrante de l'activité économique d'une cité. Le champ couvert par l'achat public est un terrain privilégié pour développer une politique dans cette direction.

Cette démarche, qu'initie la Ville, rejoint des préoccupations identiques des autres collectivités, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, Conseil Général et Conseil Régional. Elle rejoint également la mise en œuvre prochaine d'une charte d'insertion dans le cadre des ORU (Opérations de Renouvellement Urbain) qui s'adressera à l'ensemble des maîtres d'ouvrage concernés (opérateurs publics et privés).

**Cadre juridique :**

Le Code des Marchés Publics offre la possibilité d'une mise en œuvre des objectifs exposés ci-dessus en s'appuyant sur ses articles 14 et 30.

L'article 14 stipule que «la définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement. Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels».

Dans sa note du 6 mars 2001, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie précise la prise en compte des considérations sociales et environnementales en ces termes : «Ainsi la personne publique peut faire de l'action d'insertion une modalité obligatoire d'exécution du marché, en insérant dans le cahier des charges une clause que l'entreprise choisie, quelle qu'elle soit, devra respecter».

L'article 30 peut également être évoqué, puisqu'il dispose que les marchés de services tels que la qualification et l'insertion professionnelle ne sont soumis, lors de leurs passations, qu'aux seules obligations de se référer à des normes lorsqu'elles existent ainsi qu'à l'envoi d'un avis d'attribution. Il s'agit là d'une procédure qui se distingue du rappel des principes généraux formulés par le Code des Marchés Publics et qui soumettent tout achat aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

S'agissant de la Ville, ces principes ont été rappelés dans les dispositions internes en matière d'achat public communiquées au Conseil Municipal du 16 février 2004.

Il est proposé au Conseil Municipal d'initier une politique volontariste permettant de favoriser la réalisation d'achats à caractère social au-delà des possibilités évoquées ci-dessus dans un cadre précis, détaillé au point suivant.

***Programme annuel d'actions susceptibles d'être confiées par la Ville à des structures d'insertion :***

Il s'agit d'assurer une cohérence globale aux différentes interventions de la Ville, en les fixant dans le cadre ci-après, par catégories et pour des montants maximum annuels.

Pour chaque action listée dans le tableau ci-dessous, le service concerné engagera une consultation uniquement auprès d'organismes à vocation sociale ou d'insertion, en appliquant les règles de publicité et de mise en concurrence retenues pour nos procédures adaptées.

Si une action fait l'objet de plusieurs commandes sur une année civile, le service pourra engager autant de consultations successives mais en prenant en compte le montant total de l'action pour déterminer les conditions de mise en concurrence.

Catégories d'intervention	Prestations éligibles	Montant maximum TTC en dépense annuelle
Travaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dévégétalisation de monuments et bâtiments historiques</li> <li>- Stockage, manutention, petites interventions sur monuments ou sépultures historiques dans les cimetières et sur patrimoine historique mineur</li> <li>- Petits travaux d'entretien, pose de mobilier, aménagements d'accès pour liaisons douces sur les espaces publics</li> <li>- Petits travaux de débroussaillage, entretien d'espaces verts sur sites naturels et espaces ouverts au public</li> <li>- Travaux de microforestage dans les forêts communales</li> <li>- Petits travaux de rénovation et second oeuvre dans les bâtiments communaux et de quartiers</li> </ul>	
SOUS-TOTAL TRAVAUX		200 000 €
Fournitures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boissons et consommables pour cocktails et buffets</li> <li>- Fournitures pour travaux dans logements municipaux</li> <li>- Mobilier urbain spécifique</li> <li>- Diverses fournitures pour animations enfants dans les services culturels</li> <li>- Petites fournitures et produits d'entretien pour les écoles</li> <li>- Fournitures de bureau</li> </ul>	
SOUS-TOTAL FOURNITURES		20 000 €
Prestations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusion, distribution de tracts, affichettes infos, dépliants liés aux actions d'animations municipales</li> <li>- Enquêtes de circulation, d'usages de fréquentation des espaces publics</li> <li>- Entretien et prestations de propreté sur les espaces publics ou espaces naturels sur-fréquentés,</li> <li>- Entretien et rénovations sur mobiliers de l'espace public</li> <li>- Nettoyage, préparation de locaux municipaux ou de quartiers</li> <li>- Reconditionnement et recyclage de matériel informatique d'occasion</li> <li>- Petits transferts en maintenance de matériel et équipement</li> <li>- Réalisation de repas</li> <li>- Gardiennage et manutention à l'occasion de manifestations ou animations municipales</li> </ul>	
SOUS-TOTAL SERVICES		200 000 €

Le Conseil Municipal est invité à adopter ces dispositions.

**«M. LE MAIRE :** Vous savez que depuis des décennies on s'est ici à Besançon investi dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, de l'instauration du minimum social par Henri HUOT au PLIE, beaucoup de chemin a été fait. Je rappelle d'ailleurs au passage le travail réalisé avec la Communauté d'Agglomération pour l'insertion par l'économie depuis le transfert du PLIE à l'Agglomération. Un très gros travail a été fait par Catherine BALLOT pour rendre très actives ces clauses économiques tout en respectant le nouveau code des marchés donc je vais lui passer la parole pour qu'elle présente son travail.

**Mme Catherine BALLOT :** Cette délibération traduit bien la volonté politique de la Ville de Besançon de permettre aux plus démunis d'accéder à un emploi durable ou à une formation qualifiante à travers ces marchés publics. Un petit rappel : le code des marchés publics d'avant septembre 2001 permettait aux collectivités d'effectuer des achats, de confier des travaux, des services aux structures de leurs choix dans la limite de 300 000 F par an, 46 000 € par an et par entreprise, qu'elle soit classique ou qu'elle soit d'insertion et ceci hors marché public. Cette disposition a été supprimée par le nouveau code des marchés publics, que ce soit celui de septembre 2001 ou celui de 2004 au nom bien entendu de la sacro sainte mise en concurrence chère à l'économie libérale et cela ne nous a plus permis de faire des choix politiques en la matière. La Ville de Besançon se préoccupe depuis de nombreuses décennies de cette problématique et n'entend donc pas baisser les bras en la matière.

Pour ce faire, le nouveau code des marchés publics, par l'article 14, permet aujourd'hui de fixer dans le cahier des charges des conditions d'exécution permettant de promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Les élus et les services de la Ville détermineront à cet effet les marchés les plus favorables à l'insertion d'une clause en faveur de l'emploi. Les clauses de promotion seront annoncées dans le règlement de consultation et le cahier des charges, le cahier des clauses administratives particulières. Les actions des entreprises pourront prendre différentes formes, soit des embauches directes au sein des entreprises, soit une sous-traitance à une entreprise d'insertion, soit la mise à l'emploi de personnes au travers des mises à disposition par une entreprise de travail temporaire d'insertion. Pour assurer les différentes étapes liées à la mise en œuvre de la clause d'insertion, les différents acteurs de l'insertion devront se mobiliser et nous allons faire en sorte qu'ils se mobilisent. Deux premiers grands chantiers vont nous permettre de commencer concrètement cette action : ce sont les opérations de renouvellement urbain de Clairs-Soleils et de Planoise. Bien entendu les autres marchés de la Ville seront concernés chaque fois que leur objet s'y prêtera. La Ville de Besançon souhaite aussi, et c'est la dernière partie de la délibération, favoriser les achats en tous genres à caractère social en choisissant de consulter uniquement des organismes à vocation sociale et d'insertion.

**M. LE MAIRE :** Ce dossier est très important ; il met en valeur toute la politique sociale de la Ville. Je voulais te remercier, Catherine, pour ce travail que tu as fait dans le détail et qui est très important.

**Mme Nicole WEINMAN :** Un petit clin d'œil à ma collègue, commissaire de la commission économique parce qu'on a eu un petit peu cet échange lors de la dernière commission. Je voudrais simplement lui rappeler que les bonnes idées, personne n'en est propriétaire mais il me semble bien, si on fait un petit peu d'histoire, que les orientations en matière d'économie solidaire ce sont des gens de droite qui les ont impulsées. Alors son petit clin d'œil à l'économie libérale ou ultra-libérale, je trouve qu'il est un peu usé. Ceci dit, je suis bien sûr complètement d'accord sur le rapport.

**M. LE MAIRE :** Si vous le dites, c'est certainement vrai. Il y a peut-être des gens de droite qui ne sont pas libéraux, ce qui mettrait tout le monde d'accord. On sait bien, par exemple, qui a inventé la participation.

**M. Jean ROSSELOT :** Juste un mot pour me féliciter de cette orientation et pour relativiser le propos, comme toujours de politique politicienne, bien que relevé par ailleurs, de Catherine BALLOT. Je dirai tout simplement que c'est grâce au nouveau code des marchés publics, du décret Raffarin que nous avons des conditions de sous-traitance qui sont bien plus souples qu'auparavant et que par conséquent vous pourrez en effet déployer une action de manière plus sûre en direction des publics de l'insertion.

Je voudrais simplement ajouter qu'il faut rester vigilant car juridiquement le critère social n'est toujours pas reconnu comme un critère de sélection, c'est un critère facultatif et vous vous exposez à des procédures contentieuses si vous jouez trop là-dessus. Le critère de sélection dans le nouveau code des marchés publics reste la concurrence entre l'innovation, la qualification, ce qui a été fait par les entreprises et bien sûr le prix mais le critère social n'est qu'un critère de faculté. Mais je me félicite de cette orientation d'autant que le Gouvernement actuel l'a voulue par le décret qui a modifié le code des marchés publics.

**M. LE MAIRE :** Je ne voudrais pas vous faire de la peine mon cher Jean ROSSELOT mais le nouveau code des marchés publics ne prend absolument pas en compte cet aspect-là. On vient de me le confirmer.

**M. Jean ROSSELOT :** Le nouveau code des marchés a assoupli les conditions de sous-traitance.

**M. LE MAIRE :** Il ne s'agit pas de faire de la sous-traitance. Je crois qu'il faudrait que vous révisiez votre analyse du code des marchés car...

**M. Jean ROSSELOT :** En sous-traitance, vous pouvez donner à des entreprises d'insertion. On est content mais il ne faut pas relativiser politiquement !

**M. Jean ROSSELOT :** Si vous voulez dire que c'est grâce à RAFFARIN, ça ne me gêne absolument pas. Je vous dis simplement que le code des marchés ne prend pas en compte cet aspect-là.

**Mme Catherine BALLOT :** C'est vrai qu'un marché public est quelque chose de difficile à comprendre pour les non initiés, excuse-moi Jean, mais tu vas comprendre. Quand on construit un cahier des charges, on y met des clauses d'exécution obligatoires, l'entreprise n'a pas le choix, elle doit les remplir, donc la clause sociale fait partie de ces conditions obligatoires à remplir pour que l'offre soit recevable. Bien entendu, on ne peut pas mettre par exemple 80 % d'insertion, il ne faut pas que ce soit discriminatoire, il faut que toutes les entreprises puissent y répondre. Effectivement une entreprise classique peut parfaitement sous-traiter les clauses d'insertion avec une entreprise d'insertion mais elle peut aussi parfaitement les remplir elle-même. Cela fera partie des conditions obligatoires que la Ville fixera dans l'exécution du marché. Jean ROSSELOT a dit tout à l'heure que c'était un critère de choix, il a énuméré tous les critères de choix mais ce n'est pas le cas. Les clauses environnementales font partie des critères de choix, pas la clause sociale. Cela fait partie des clauses que l'entreprise devra absolument respecter pour que son offre soit recevable et ce n'est pas un critère de choix.

**M. LE MAIRE :** Merci Catherine en tout cas pour ce travail que tu as parfaitement effectué».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission du Budget, le Conseil Municipal, à l'unanimité, adopte les propositions du Rapporteur.

*Récépissé préfectoral du 24 septembre 2004.*