

RAPPORT
AUDIT DE LA FONCTION NETTOYAGE DANS LES IMMEUBLES
DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE DE PARIS
Tome 2 - Les clauses sociales dans les marchés de nettoyage
- Mai 2017 -
N° 16-16-02

Rapporteurs :

[.....], inspectrice,

[.....], inspecteur,

[.....], administrateur.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DE LA RÉDACTION DES MARCHÉS : L'INSERTION DE CLAUSES SOCIALES	6
1.1. Les critères d'attribution sociaux, au stade du choix de l'offre	9
1.1.1. L'analyse des marchés des bailleurs	9
1.1.1.1. Une pondération des critères en faveur des critères non financiers	9
1.1.1.2. Des critères d'évaluation de la valeur technique de l'offre résolument tournés vers les conditions de travail des salariés	9
1.1.1.3. L'engagement des entreprises sur la création de conditions d'intervention de qualité	10
1.1.2. Les perspectives	12
1.2. Les clauses sociales dans le cahier des charges	14
1.2.1. L'état des lieux	14
1.2.2. Les perspectives	18
1.2.2.1. Les clauses éthiques et solidaires	18
1.2.2.2. Les clauses rappelant le cadre législatif et réglementaire	19
1.2.2.3. Les clauses visant la réduction de la pénibilité	20
1.2.2.4. Les clauses relatives aux « locaux et installations à l'usage des entreprises extérieures » (article R. 4513-8 du code du travail)	21
1.2.2.5. Les clauses relatives aux éléments de rémunération	21
1.2.2.6. Les clauses relatives à la formation	22
1.2.2.7. Les clauses relatives à l'encadrement	23
1.2.2.8. Les clauses relatives à l'application de pénalités ou à l'exercice du droit de résiliation	24
1.3. Recommandations	25
1.3.1. En l'état du droit, les bailleurs sociaux disposent d'outils juridiques nouveaux dont ils doivent exploiter toutes les possibilités	25
1.3.2. Pour définir plus précisément leurs exigences sociales, les bailleurs doivent développer le travail en réseau autour de cinq axes	26
1.3.2.1. Créer un Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs	26
1.3.2.2. Développer la pratique du « <i>sourcing</i> »	29
1.3.2.3. S'inscrire dans une réflexion structurée sur la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE)	30
1.3.2.4. Améliorer la communication avec les associations de locataires	30
1.3.2.5. Respecter les missions du CHSCT du bailleur à l'égard des salariés des entreprises extérieures	31
2. LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DE LA SÉLECTION DU PRESTATAIRE : LA DÉTERMINATION DU « JUSTE PRIX »	33
2.1. Les risques afférents à un prix trop bas	33
2.1.1. Les offres anormalement basses : quels garde-fous ?	33
2.1.1.1. L'approche par le coût complet de la prestation de nettoyage	33
2.1.1.2. La notion d'offre anormalement basse	34
2.1.1.3. Quel emploi par les bailleurs sociaux de la Ville de l'outil de l'OAB ?	35
2.1.1.4. Recommandations	39
2.1.2. La nécessité d'un contrôle du juste prix induit celle d'une expression des besoins la plus affinée possible	39

2.2.	Les risques afférents à un prix trop élevé.....	42
2.2.1.	Le possible impact d'une amélioration des marchés de nettoyage sur leur prix	42
2.2.2.	La récupération des dépenses de nettoyage sur les locataires	42
3.	LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DU CONTRÔLE DU MARCHÉ : LA RECHERCHE DE	
	L'EFFICIENCE	46
3.1.	Les acteurs du contrôle	46
3.1.1.	Le contrôle exercé par les bailleurs	46
3.1.1.1.	À Paris Habitat : une réelle recherche d'efficience au travers du dispositif de contrôle	46
3.1.1.2.	A la RIVP : la nécessité d'un contrôle des nouvelles clauses du marché de nettoyage 2016.....	50
3.1.1.3.	À ELOGIE et à la SIEMP : un contrôle revisité à l'occasion de la fusion des deux bailleurs	51
3.1.2.	Le contrôle exercé par les locataires	53
3.1.2.1.	Les enquêtes de satisfaction à Paris Habitat	54
3.1.2.2.	Les enquêtes de satisfaction à la RIVP	55
3.1.2.3.	Les enquêtes de satisfaction à ELOGIE	55
3.1.2.4.	Les enquêtes de satisfaction à la SIEMP	55
3.1.2.5.	L'enquête de satisfaction commune aux quatre bailleurs	56
3.2.	La sanction du contrôle	58
3.2.1.	L'exercice des clauses de pénalités.....	58
3.2.1.1.	Les montants recouverts via l'application des pénalités sont faibles.....	58
3.2.1.2.	Des clauses de pénalités rédigées de façon satisfaisante	59
3.2.1.3.	Une nécessaire appropriation du dispositif par les services chargés de son application	60
3.2.2.	L'exercice du droit de résiliation.....	61
3.2.2.1.	Le cadre d'application du droit de résiliation	61
3.2.2.2.	L'état des lieux : la non-reconduction d'un marché est souvent préférée à la résiliation	62
	CONCLUSION	64
	Liste des recommandations	65
	PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	67
	Liste des annexes	84

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans le prolongement de la grève des salariés de la société OMS Synergie Sud, titulaire d'un marché de nettoyage de Paris Habitat, portant sur leurs conditions de travail et de rémunération, l'Inspection générale s'est vu confier la mission d'établir un diagnostic des politiques mises en œuvre par les bailleurs sociaux en matière de clauses sociales dans leurs marchés de nettoyage (volume, conditions financières, conditions de passation de marché, contrôle des prestations).

Le présent rapport analyse la dimension sociale des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux au stade, tout d'abord de leur rédaction (1), ensuite de la sélection des offres lors de leur passation (2) et, enfin, de leur contrôle (3).

En l'état du droit, les bailleurs ont la possibilité d'insérer des objectifs à caractère social dans leurs marchés de nettoyage, à condition de respecter les principes fondamentaux de la commande publique, notamment l'exigence d'un lien avec l'objet du marché. Les experts rencontrés¹ considèrent, cependant, que la limite entre les clauses autorisées et les clauses irrégulières n'est pas encore clairement tracée par la jurisprudence.

Néanmoins, il existe des domaines dans lesquels des exigences sociales peuvent être posées de façon incontestable. Sur le fondement de l'analyse fournie par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, le rapport présente, par catégorie de clauses, les axes de progrès à prendre en compte par les bailleurs sociaux.

Les marchés de nettoyage passés par ceux-ci en 2016 témoignent, à des degrés divers, d'une volonté de faire une meilleure place aux clauses sociales. La réflexion menée par chacun des bailleurs pourrait se poursuivre dans le cadre d'un Observatoire des marchés de nettoyage, qui permettrait notamment la mise en commun de bonnes pratiques et l'organisation d'échanges avec des personnalités qualifiées.

De bonnes conditions de travail pour les salariés des entreprises de nettoyage passent aussi par la détermination d'un juste prix des marchés de nettoyage. Or, l'analyse du rapport de présentation des offres de certains marchés met en lumière des prix bas. En application de la nouvelle réglementation relative aux marchés publics, les bailleurs sociaux doivent veiller à rejeter les offres anormalement basses (OAB), susceptibles d'être un signe de non-respect des normes applicables en matière de droit social et de droit du travail.

La détermination d'un juste prix, ni trop bas, ni trop élevé, est indispensable compte tenu du poids des charges liées au nettoyage dans le total des charges récupérées sur les locataires des bailleurs sociaux de la Ville (entre 20 et 28 %).

Quel que soit l'équilibre social trouvé au stade de la conception du marché et de la sélection de l'offre, il est important qu'il soit garanti par la mise en œuvre d'un contrôle par chaque bailleur de l'application des clauses du marché. À ce jour, le contrôle exercé par les bailleurs se limite, dans le meilleur des cas, à la bonne exécution de la prestation de nettoyage. Le faible niveau de contrôle laisse perdurer des pratiques non conformes aux exigences fixées par le marché.

L'ensemble des associations de locataires regrette les défaillances des bailleurs en matière de contrôle et réclame la mise en œuvre de contrôles qui garantissent une prestation de meilleure qualité.

¹ Cf. au début de la 1^{ère} partie du présent rapport la liste des personnes rencontrées sur la question des clauses sociales dans les marchés publics.

Les bailleurs doivent se doter d'un processus de contrôle de l'exécution des clauses des marchés de nettoyage, y compris des clauses sociales, qui précise le rôle de chacun des différents niveaux de contrôle (gardiens, encadrants) et, pour en systématiser l'usage en tant que de besoin, les modalités d'application des pénalités aux entreprises. Les bailleurs doivent aller jusqu'à exercer leur droit de résiliation lorsqu'une entreprise se révèle incapable d'exécuter le marché auquel elle a soumissionné.

Ainsi conçus, les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux représenteront indéniablement un levier de politique sociale au bénéfice des salariés des entreprises titulaires des marchés.

La DLH, qui exerce la tutelle des bailleurs sociaux au nom de la Ville, doit mettre en place les éléments de contrôle interne vis-à-vis de ces organismes qui lui permettent de garantir l'amélioration par ces derniers de leurs marchés de nettoyage s'agissant des conditions de travail des salariés des prestataires. Ce renforcement du contrôle interne doit passer, notamment, par l'actualisation des chartes d'objectifs et de moyens (COM) liant les bailleurs sociaux à la Ville.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 4 mai 2016, la Maire de Paris a saisi l'Inspection générale d'une demande d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville : Paris Habitat, la RIVP, ELOGIE et la SIEMP.

Cette lettre de mission mentionne trois axes :

- un diagnostic des politiques mises en œuvre par les bailleurs sociaux en ce qui concerne les clauses sociales des marchés de nettoyage (volume, conditions financières, conditions de passation de marché, contrôle des prestations) ;
- une étude des différents modes d'organisation du nettoyage ;
- un état des lieux des marchés de nettoyage réservés à des structures d'insertion par l'activité économique.

Le présent rapport, qui correspond au premier axe, dresse un état des lieux de la mise en œuvre de clauses sociales dans les marchés conclus par les bailleurs sociaux avec des entreprises de nettoyage.

L'expression « clauses sociales » s'entend ici au sens large et vise les conditions de travail des salariés de ces entreprises, la qualité de leurs prestations et pas seulement l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi.

Les rapporteurs ont procédé à une analyse approfondie des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux et, compte tenu de la grande technicité du sujet, rencontré des experts de la commande publique afin de recueillir leur éclairage sur les possibilités d'insérer dans les marchés des critères et des clauses à dimension sociale garantissant de meilleures conditions de travail aux salariés des entreprises de nettoyage.

Dans le présent rapport, la prise en compte de cette dimension sociale est analysée à chaque étape du processus de passation des marchés de nettoyage, depuis la rédaction du cahier des charges (1) jusqu'à la sélection de l'offre la plus avantageuse, au juste prix (2), ainsi que dans le cadre des dispositifs de contrôle des marchés appliqués par les bailleurs sociaux (3).

Dans une approche de maîtrise des risques de la Ville et à la suite du rapport de l'Inspection générale n°16-12-01 sur « la cartographie des risques et le contrôle interne à la Ville de Paris »² de janvier 2017 qui met en exergue, notamment, le risque majeur et jugé prioritaire de « défaillance d'un satellite », les rapporteurs se sont attachés à intégrer dans leurs recommandations le rôle de la DLH dans la tutelle exercée au nom de la Ville sur les bailleurs sociaux³.

² Dans le cadre méthodologique de COSO 2 qui sert de référence pour définir les standards de l'audit interne.

³ Notamment à travers la conclusion avec les bailleurs sociaux de chartes d'objectifs et de moyens approuvées par délibération du Conseil de Paris.

1. LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DE LA RÉDACTION DES MARCHÉS : L'INSERTION DE CLAUSES SOCIALES

La lettre de mission de la Maire de Paris demande la réalisation d'un état des lieux concernant l'insertion de clauses sociales dans les marchés de nettoyage et la formulation de propositions visant à favoriser leur développement. La dimension prospective de la lettre de mission a conduit les rapporteurs à aller au-delà d'une simple démarche d'audit et à se pencher sur le cadre législatif et réglementaire qui régit l'introduction de critères sociaux et de clauses sociales dans un marché passé par un office public de l'habitat (OPH) ou des sociétés d'économie mixte (SEM) gestionnaires de logements sociaux.

La grande technicité du sujet a nécessité d'interroger des experts de la commande publique et de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou des organisations (RSO) :

- la Direction des affaires juridiques (DAJ) et la Direction des finances et des achats (DFA) de la Ville de Paris,
- la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, rédactrice des nouveaux textes régissant la commande publique, ainsi que la Direction des achats de l'État (DAE), rattachée aux mêmes ministères,
- la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) d'Ile-de-France,
- la Préfecture de Paris,
- l'Observatoire des achats responsables (ObsAR)⁴.

Le présent rapport intègre leurs analyses respectives, faites à la lumière du nouveau contexte législatif et réglementaire. Les procédures de passation des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux lancées postérieurement au 1^{er} avril 2016⁵ sont soumises aux dispositions de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et de son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016, qui ouvrent de nouvelles perspectives en matière sociale et environnementale.

Dès les années 1990 et plus encore dans les années 2000, les différents acteurs économiques, publics et privés, ont été incités à considérer l'acte d'achat comme un vecteur de progrès social, notamment à travers la notion de développement durable⁶. Ainsi, « *l'achat public peut-il [...] être pleinement utilisé comme outil de politique publique au service de la promotion de l'insertion par l'activité économique, de la protection de l'environnement ou de l'innovation* »⁷.

⁴ L'objectif de ce « laboratoire d'idées » est de créer un lieu privilégié d'échanges, de connaissance et d'approfondissement des bonnes pratiques en matière d'achats responsables. Il vise à mettre à la disposition de ses adhérents des indicateurs de mesure et d'évaluation des pratiques métiers et des espaces de rencontres entre les parties prenantes.

⁵ Le 1^{er} avril 2016 est la date d'entrée en vigueur de la réforme de la commande publique.

⁶ Le développement durable répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (définition H. Brundtland 1987).

⁷ G. Cantillon, « Marchés publics et développement durable », Jurisclasseur contrats et marchés publics, fasc. 57.

Selon le secrétaire général de l'ObsAR, « *les approches environnementale et sociale sont indissociables de l'approche économique et ne peuvent être considérées comme un simple « supplément d'âme* »⁸.

Les marchés des bailleurs sociaux peuvent donc intégrer des préoccupations sociales, à condition de respecter certains principes fondamentaux de la commande publique, notamment les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement des candidats, ainsi que l'exigence d'un lien avec l'objet du marché.

La régularité des critères d'attribution, encadrant le choix du titulaire du marché, ainsi que des clauses du cahier des charges déterminant les conditions dans lesquelles le marché est exécuté (clauses d'exécution) dépend donc de leur conformité à ces principes fondamentaux, en particulier le respect de l'exigence d'un lien avec l'objet du marché.

Dans une note annexée au présent rapport (annexe 3), les rapporteurs présentent une analyse de l'état du droit, à partir des réponses données à leurs questions par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans une note du 19 octobre 2016 (annexe 5). Les contours des principes fondamentaux de la commande publique y sont précisés.

En ce qui concerne l'exigence de lien avec l'objet du marché, la synthèse de l'annexe 3 indique que la réforme de la commande publique consacre une conception ouverte de la relation avec l'objet du marché. L'acheteur peut dorénavant poser des exigences dépassant le périmètre strict des prestations prévues pour s'intéresser au processus de production du service. En revanche, il ne peut pas prendre en compte la politique générale de l'entreprise.

Par ailleurs, l'acheteur doit veiller à éviter l'écueil du délit de marchandage. Ce délit est constitué lorsque, par le jeu de clauses trop intrusives, les salariés d'un prestataire de services, au lieu de rester sous l'autorité de leur employeur, passent sous celle du donneur d'ordre, en l'espèce le bailleur.

Dans ce cas de figure, les salariés peuvent demander le versement d'une indemnité en invoquant les avantages dont ils auraient pu bénéficier s'ils avaient été salariés du bailleur, voire la requalification de leur contrat de travail pour devenir salariés du bailleur. Certains salariés de l'entreprise OMS Synergie, à l'issue du conflit social les opposant à leur employeur, ont engagé une procédure devant le juge prud'homal visant à faire reconnaître leur situation de marchandage. L'affaire est encore pendante au jour de la remise de ce rapport.

Sous ces réserves, les bailleurs sociaux, dont la vocation sociale est indéniable, doivent se saisir des possibilités offertes par la nouvelle législation pour imposer aux opérateurs économiques des critères d'attribution⁹ et des clauses d'exécution à dimension sociale¹⁰.

⁸ G. Brunaud, secrétaire général de l'Observatoire des achats responsables (ObsAR), « Développement durable et achats : le primat d'une bonne détermination du besoin », Contrats publics n°140 - Février 2014.

⁹ Article 52-I de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée et article 62-2° du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Ce dernier dispose que, pour attribuer le marché public au soumissionnaire, l'acheteur se fonde notamment « sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

La question des « clauses sociales » est généralement traitée sous l'angle exclusif des clauses favorisant l'insertion par l'activité économique¹¹. Les publications sur la responsabilité sociale appréhendent la question sociale de façon plus large, en proposant des clauses relatives à la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, un égal accès aux personnes handicapées, la diversité des publics¹²... La lettre de mission de la Maire de Paris endosse une acception plus large encore, puisque les clauses sociales y sont définies comme les clauses relatives aux « conditions de travail », à la « qualité des prestations » et aux « dispositifs d'insertion ».

L'accent est donc mis dans le présent rapport sur les clauses favorisant de bonnes conditions de travail pour les salariés des titulaires de marché de nettoyage et la bonne qualité des prestations délivrées, c'est-à-dire prenant en compte notamment :

- la pénibilité du travail des salariés (mode d'organisation du travail, ce qui a trait en particulier aux horaires et au fractionnement du temps de travail, équipements attribués pour l'exécution des tâches de nettoyage...),
- leurs besoins d'encadrement et de formation (un encadrement présent et prodiguant un réel accompagnement, une formation adaptée à leurs besoins...),
- les conditions de la rémunération et de la gestion des ressources humaines (GRH) dont ils bénéficient.

En 2016, les marchés de nettoyage de la RIVP, d'ELOGIE et de la SIEMP, ainsi que 10 des 59 lots des marchés de nettoyage de Paris Habitat, ont dû être renouvelés. Les rapporteurs ont donc analysé les conditions dans lesquelles la dimension sociale a été prise en compte par les bailleurs dans leurs nouveaux marchés, en ce qui concerne tant les critères d'attribution que les clauses d'exécution.

a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ;

b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;

c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

¹⁰ Article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 : « Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives [...] au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public ». Sont réputées présenter un lien avec l'objet d'un marché de services les conditions d'exécution qui se rapportent aux services à fournir, « à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces [...] services ».

¹¹ Guide de la DAJ des ministères économique et financier « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées », mis à jour en décembre 2014 ; voir aussi : « Le recueil des fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi », édition 2016, Alliance Villes Emploi (AVE).

¹² « Acheter social, un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale », ec.europa.eu.

1.1. Les critères d'attribution sociaux, au stade du choix de l'offre

1.1.1. L'analyse des marchés des bailleurs

En étudiant les différentes versions des règlements de consultation des marchés de nettoyage (versions antérieures à 2016 et marchés de 2016), les rapporteurs ont constaté en 2016 chez tous les bailleurs une volonté de mieux prendre en compte la dimension sociale s'agissant des critères d'attribution.

Des évolutions notables ont même été relevées entre les deux marchés passés en 2016 par Paris Habitat, le premier en juin 2016 afin de renouveler l'un des lots objets du conflit social OMS Synergie (lot 4) et le second attribué en novembre 2016 pour le renouvellement de 10 des 59 lots des marchés de nettoyage.

Les rapporteurs ont dressé un tableau reprenant l'ensemble des critères d'attribution des marchés de nettoyage, antérieurs et postérieurs à janvier 2016 (cf. annexe 4). La comparaison de la pondération des critères d'attribution montre une meilleure prise en compte de la performance sociale dans les marchés 2016, ce au travers de trois axes.

1.1.1.1. Une pondération des critères en faveur des critères non financiers

Dans ses précédents marchés, Paris Habitat avait déjà limité son critère prix à hauteur de 40%. La RIVP, ELOGIE et la SIEMP, qui avaient choisi un critère prix plus élevé (60% pour la RIVP et 50% pour ELOGIE et la SIEMP), ont fait évoluer la pondération de ce critère prix et accordé une meilleure part aux critères non financiers. La nouvelle entité ELOGIE-SIEMP, issue de la fusion entre la SIEMP et ELOGIE, a choisi un critère prix de 40%. La RIVP a pondéré ce critère à 50%.

Ces bailleurs insistent sur l'effort que cet abaissement de la pondération du critère prix représente, s'agissant de prestations dont le montant a vocation à être récupéré sur les locataires dans leurs charges locatives.

A cet égard, la RIVP a précisé dans le cadre de la procédure contradictoire, que la pondération 50 prix - 50 valeur technique lui semblait un bon équilibre, compte tenu de l'impact sur les charges des locataires : *« cela montre que nous sommes attachés à la qualité de la prestation (valeur technique de l'offre) mais aussi au fait d'obtenir un prix raisonnable pour les locataires »*.

1.1.1.2. Des critères d'évaluation de la valeur technique de l'offre résolument tournés vers les conditions de travail des salariés

Les critères d'évaluation de la valeur technique de l'offre traitent dorénavant des conditions de travail des salariés des prestataires. Ils portent en particulier sur le matériel et l'équipement qui leur sont fournis, l'organisation de leur travail, l'encadrement dédié...

Paris Habitat a entièrement révisé les critères du mémoire technique demandé aux soumissionnaires dès la rédaction du marché du lot 4, à l'issue du conflit social OMS-Synergie.

Dans son nouveau marché, ELOGIE-SIEMP a demandé aux entreprises de présenter les actions qu'elles ont mises en place pour réduire la pénibilité du travail de leurs salariés. La liberté d'exprimer leurs spécificités et, le cas échéant, d'exposer leurs innovations est laissée aux entreprises qui ne sont pas enfermées dans un cadre trop rigide et peut-être inadapté.

1.1.1.3. L'engagement des entreprises sur la création de conditions d'intervention de qualité

◆ Paris Habitat

La principale innovation dans la conception du marché 2016 tient à l'insertion dans la catégorie « pertinence de la réponse » d'une liste d'engagements à prendre par les soumissionnaires sur une série de questions « *visant à créer des conditions d'intervention de qualité à la fois pour les locataires de Paris Habitat, mais également pour le personnel de l'entreprise titulaire du marché* ».

Les soumissionnaires doivent répondre, par oui ou par non, à cette série de questions, notée sur 20 points. Les engagements pris sont strictement déclaratifs et ne sont pas conditionnés à la communication de pièces au moment du dépôt de l'offre. En revanche, le respect de ces engagements est vérifiable en cours de marché par le jeu d'une clause intégrée au cahier des charges qui sanctionne par une pénalité de 100 euros la non-délivrance des pièces justificatives des mesures prises.

Ce tableau d'engagements a donc un caractère dual : d'une part, il entre dans la notation de l'entreprise au moment de la sélection des offres et, d'autre part, il est susceptible de vérification et passible de sanctions au cours de l'exécution du marché, comme le sont les clauses d'exécution. La possibilité de demander des comptes à l'entreprise, qui s'est engagée à « *créer des conditions d'intervention de qualité* », fait la force de ce dispositif.

Détaillées dans le tableau ci-après, ces questions explorent des domaines variés : formation, encadrement, fourniture des tenues de travail, matériels et produits, stocks et réapprovisionnement, date de paiement des salaires, etc.

◆ La RIVP

La RIVP, qui a eu recours au même consultant d'assistance à la maîtrise d'ouvrage que Paris Habitat pour la rédaction de son marché, a annexé la même grille à renseigner au cadre de réponse du mémoire technique du candidat, à l'exception de certains items (en rouge dans le tableau).

Les engagements pris par les entreprises dans cette grille participent, au même titre que les réponses fournies dans le cadre du mémoire technique, à la notation du sous-critère « démarche déontologique et approche sociale du candidat », noté sur 10 points (au lieu de 20 points pour la seule grille pour Paris Habitat). La part représentée par la notation de cette grille dans l'évaluation globale d'un candidat est donc moindre que pour Paris Habitat.

En plus de participer à la notation du candidat, cette grille d'engagements s'impose au cours de l'exécution du marché dès lors qu'elle a été introduite dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) (article 11) et qu'il existe une clause de pénalité de 200 euros/jour de retard pour non-communication de preuves de l'effectivité de la démarche déontologique.

Tableau 1 : Engagements sociaux demandés aux entreprises par Paris Habitat et la RIVP

Engagements visant à créer des conditions d'intervention de qualité à la fois pour les locataires de Paris Habitat et de la RIVP, mais également pour le personnel de l'entreprise titulaire du marché	Pratique de l'entreprise (Oui/Non)
Nos encadrants de proximité managent 25 agents au maximum.	
<i>Nous utilisons un modèle de calibrage scientifique (nombre de sites à nettoyer, nombre d'étages, types de prestations à réaliser...) pour définir la charge de travail de chacun de nos agents. Cette simulation peut être communiquée à Paris Habitat sur demande.</i>	
Notre entreprise a mis en place une démarche qualité.	
Notre entreprise a mis en place une démarche de respect de l'environnement.	
Dès l'embauche (y compris reprise du personnel Article 7 des Conventions Collectives du nettoyage), nos employés bénéficient d'une formation théorique et sur le terrain , relatives : - Aux consignes de sécurité : obligation du port de la tenue et des protections adaptées au site, signalétique à mettre en place lors des interventions, postures de travail, interlocuteur à joindre en cas d'urgence ...	
- Aux méthodes de travail : les modes opératoires, la présentation des produits et des équipements à utiliser selon la situation, leur manipulation, leur stockage ...	
- Aux règles environnementales : le dosage applicables aux produits utilisés, le processus de recyclage des produits et équipements ...	
- Aux règles de courtoisie	
- A la démarche qualité mise en place par l'entreprise	
Nous consacrons chaque année au moins l'équivalent de 0,5 % de notre masse salariale à des actions de formations à destination des agents de nettoyage.	
Nous présentons systématiquement le CCTP de Paris Habitat au personnel œuvrant suite à la réunion de cadrage.	
Chaque année, nous proposons à chacun de nos collaborateurs (encadrants et agents ouvrants) un entretien d'évaluation annuel et professionnel afin de lui permettre d'être acteur de son évolution professionnelle. Cet entretien aboutit à un écrit co-signé par l'entreprise et l'employé , présentant notamment les projets de formation datés et quantifiés.	
Nous fournissons des tenues de travail et protections adaptées à nos collaborateurs et nous engageons sur : - Leur conformité vis-à-vis des normes en vigueur - Leur qualité et leur ergonomie - Leur adéquation à la morphologie de chaque collaborateur - Leur remplacement régulier	
Nous fournissons à nos nouveaux employés, le jour de leur embauche , leur tenue de travail et toutes les protections à leur taille (veste, EPI, gants, chaussures, ...)	
<i>Dans la même logique que précédemment, nous fournissons à nos équipes tout le matériel et les produits nécessaires à la bonne exécution du travail, et nous engageons sur :</i> - <i>Leur conformité vis-à-vis des normes en vigueur</i> - <i>Leur qualité, leur efficacité et leur ergonomie</i> - <i>Leur adéquation à chaque site</i>	
Nos encadrants accompagnent nos agents de nettoyage pour leur premier jour d'intervention sur un nouvel immeuble , et les informent du lieu de stockage du matériel et des produits.	
<i>Nous disposons d'un stock "tampon" des produits et des équipements nécessaires à la bonne exécution des interventions de notre personnel.</i>	
<i>Sur demande d'un de nos agents de nettoyage, en cas d'insuffisance de produit ou de matériel, notre organisation permet de réapprovisionner le site concerné dans la journée.</i>	
<i>Nous payons les salaires de notre personnel à date fixe.</i>	
<i>Nous payons les salaires de notre personnel au plus tard le 5 du mois.</i>	
Nos encadrants sont formés à l'identification des facteurs d'exclusion sociale des agents d'entretien.	
Nous menons des actions d'alphabétisation et d'apprentissage du français auprès des collaborateurs en difficulté.	
<i>La majorité des produits utilisés par le prestataire sont issus de fabricants certifiés Écolabel</i>	

Source : Règlements de consultation de Paris Habitat et de la RIVP - Présentation IG

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ de la Ville de Paris souligne que le lien avec l'objet du marché de certains des engagements¹³ figurant dans les tableaux de Paris Habitat et la RIVP n'est « *pas évident* » et les considère « *fragiles juridiquement* ».

◆ La nouvelle entité ELOGIE-SIEMP

À l'inverse de Paris-Habitat et de la RIVP, ELOGIE-SIEMP a fait le choix de ne pas contractualiser le mémoire technique de l'entreprise sélectionnée. Ce document ne jouera donc qu'au titre de la sélection des offres et ne sera pas opposable à l'entreprise devenue titulaire du marché en cours d'exécution. Si la prestation est réalisée sans la qualité sociale attendue par l'acheteur et annoncée par l'entreprise, il ne sera pas possible de pénaliser celle-ci¹⁴.

Les avancées des bailleurs, significatives bien que variables d'un bailleur à l'autre, pourraient être plus ambitieuses encore.

1.1.2. Les perspectives

Il revient aux bailleurs sociaux de poursuivre la réflexion sur l'ouverture de leurs marchés à des critères d'attribution plus sociaux.

À cet effet, ils peuvent tirer le meilleur parti de la nouvelle réglementation, notamment de l'article 62 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, qui dispose que l'acheteur peut choisir d'apprécier les offres au regard de critères comprenant des aspects sociaux tels que l'accessibilité, l'apprentissage, le caractère innovant, les conditions de production et de commercialisation, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté...

La Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances donne des exemples de critères sociaux irréguliers et de critères sociaux réguliers, esquissant ainsi un nouveau paysage juridique¹⁵.

Les critères suivants pourraient être considérés comme trop généraux, car « *dénués de lien avec l'objet du marché et tendant uniquement à apprécier la politique sociale générale des soumissionnaires* » :

- le taux de *turn-over* d'une entreprise,
- les avantages sociaux réservés par l'entreprise à ses salariés,
- la politique de mutation interne de l'entreprise,
- la démarche « qualité » de l'entreprise,
- sa politique en termes de rapprochement géographique...

¹³ Sont particulièrement dépourvus de lien avec l'objet du marché, selon la DAJ de la Ville, les engagements suivants : « *notre entreprise a mis en place une démarche qualité* », « *notre entreprise a mis en place une démarche de respect de l'environnement* » ou l'engagement de consacrer « *l'équivalent de 0,5 % de la masse salariale à des actions de formation* ». Par ailleurs, la DAJ du ministère de l'économie et des finances considère que le critère relatif à la date de paiement des salaires est discutable.

¹⁴ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ de la Ville de Paris précise que « *l'absence de contractualisation du « mémoire technique » du titulaire n'est pas forcément gênante en soi, si l'opérateur n'a fait dans son mémoire technique que nous expliquer de quelle façon il atteindrait concrètement, lors de l'exécution du marché, le niveau d'exigences défini par ailleurs au CCAP ou au CCTP. Si, en revanche, l'opérateur s'est engagé dans son « mémoire technique » à aller au-delà des exigences de nos cahiers des charges et a été valorisé pour cela au stade de jugement des offres, sans pour autant que son « mémoire technique » ait été contractualisé, nous ne pourrions alors, en effet, exiger de lui que ce que prévoit à minima nos cahiers des charges et non ce qu'il nous a proposé dans son « mémoire technique »* ».

¹⁵ Dans sa note précitée du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5.

Le caractère très général de critères tels que les « avantages sociaux du candidat envers ses salariés » pourrait mettre les entreprises dans l'incapacité d'y répondre précisément dans leur mémoire technique et les bailleurs également dans l'incapacité de procéder à la notation de leurs réponses.

En revanche, des critères relatifs aux mesures prises par l'entreprise en matière d'insertion sociale ou de gestion de personnel, par exemple portant sur les formations et autres actions mises en œuvre pour la réduction de la pénibilité des tâches des effectifs affectés au marché, présentent un lien avec l'objet du marché, à condition qu'ils soient rédigés de façon précise et permettent de saisir les éléments pris en considération pour leur appréciation.

Les initiatives audacieuses en matière de responsabilité sociale sont encore rares. Cependant, les rapporteurs ont eu connaissance dans le cadre de leurs travaux d'un dispositif innovant mis en œuvre à [.....].

L'accord-cadre « Prestations de nettoyage » du groupement de commandes [.....] insiste dans son cahier des clauses administratives particulières (CCAP) sur les enjeux d'une politique RSE des entreprises de nettoyage : « *l'entreprise doit, tout en assurant sa performance économique, assumer ses responsabilités au regard des objectifs du développement durable, c'est-à-dire dans les domaines environnementaux, sociaux et sociétaux [...]* ».

Dans le cadre de la passation de son marché de nettoyage, [.....] fait passer aux soumissionnaires un véritable audit de la qualité de leur politique RSE. Les candidats doivent détailler la politique RSE qu'ils proposent sur les plans social, environnemental, économique et sociétal en répondant à plusieurs dizaines de questions. Un cadre de réponse très précis est proposé aux candidats et donne lieu à un diagnostic. Les candidats sont informés que « *le jugement de ce diagnostic dans le cadre du jugement des offres constituera la base contractuelle de la démarche de progrès à engager par le titulaire dans le cadre de l'exécution du marché* ».

[.....] a conçu ses marchés sur le fondement d'une interprétation extensive de la réglementation relative à la commande publique, notamment de l'article 62-II du décret du 25 mars 2016 précité, qui dispose que, pour attribuer un marché public, l'acheteur peut se fonder sur « *les conditions de production et de commercialisation* ».

Elle estime que ce critère permet de trouver une voie médiane entre des critères concernant uniquement les moyens humains dédiés à la réalisation de la prestation et des critères portant sur la politique RSE générale de l'entreprise, interdits en tant que tels.

Selon elle, la notion de processus de production englobe l'ensemble des acteurs et activités et, par conséquent, permet de couvrir une bonne part de l'activité de l'entreprise sans verser dans le champ de sa politique générale.

[.....] s'est attachée au processus de production dans sa complexité et sa globalité pour vérifier que la gestion de l'ensemble des facteurs de production présente des caractéristiques permettant de sécuriser une bonne exécution. Elle considère que le processus de production inclut les moyens humains, financiers, matériels et organisationnels contribuant à la production du service acheté et qu'une entreprise dont les indicateurs révéleraient un grand nombre de problèmes RH (accidents, *turn over*, CDD, intérim, peu de formation...), voire financiers, présenterait plus de risques quant à la mise en œuvre de ce processus qu'une entreprise affichant de meilleurs indicateurs pour ces différents éléments.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, les directions des affaires juridiques de la Ville de Paris et du ministère de l'économie et des finances ont souligné le caractère discutable de la méthode appliquée par la collectivité territoriale, qui recèlerait selon la DAJ de la Ville de Paris des risques contentieux.

A ce jour, cette approche innovante n'a pas encore été soumise à l'appréciation du juge administratif.

La prise en compte dans les marchés de la performance sociale, telle que définie par la lettre de mission de la Maire de Paris, est encore peu répandue et, quand elle existe, apparaît surtout au niveau des critères d'attribution.

L'introduction de préoccupations sociales au stade de l'attribution du marché est importante en ce qu'elle incite les opérateurs économiques à proposer une démarche sociale plus élaborée que celle qui serait exigée par la simple conformité à une clause d'exécution. Elle est, toutefois, à elle seule insuffisante, dès lors que le prestataire retenu peut avoir reçu une excellente note sur le prix, mais une note médiocre sur les aspects sociaux. Si la dimension sociale est inexistante dans le cahier des charges, un tel prestataire ne sera tenu à aucune sujétion en la matière.

La Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances relève que la combinaison des critères d'attribution et de la clause d'exécution permet de renforcer la prise en compte des préoccupations sociales de l'acheteur¹⁶. La réflexion sur l'évolution des critères d'attribution doit donc être accompagnée d'un travail sur les clauses à caractère social à imposer dans les cahiers des charges.

1.2. Les clauses sociales dans le cahier des charges

1.2.1. L'état des lieux

Contrairement à la plupart des critères d'attribution, les clauses d'exécution s'imposent au titulaire : « *les conditions d'exécution s'imposent à tous les candidats qui ne peuvent en principe y déroger, sous peine de voir leur offre rejetée comme irrégulière au sens de l'article 59 du décret du 25 mars 2016* »¹⁷. Elles sont susceptibles d'entraîner l'application de pénalités. Il est possible de fixer dans un cahier des charges un socle minimal d'exigences sociales, opposable au titulaire du marché quel que soit son profil. L'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015¹⁸ permet, en effet, de prendre en compte certaines considérations sociales et environnementales dans la rédaction des clauses d'exécution.

Les marchés de nettoyage 2016 des trois bailleurs (Paris Habitat, RIVP et la nouvelle structure ELOGIE-SIEMP) font apparaître une meilleure prise en compte des considérations sociales, à des degrés divers selon les bailleurs. Les marchés de Paris Habitat et de la RIVP

¹⁶ Voir page 4 de la note précitée du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5.

¹⁷ Voir page 3 de la note précitée du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5.

¹⁸ Article 38-I : « *Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public.*

Sont réputées liées à l'objet du marché public les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation de ces travaux, fournitures ou services ou un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services [...] ».

présentent une proximité dans la démarche et des clauses communes, sans doute parce que les deux bailleurs ont fait appel au même assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO).

Le marché de Paris Habitat se caractérise par un travail approfondi sur les critères d'attribution et les engagements de nature sociale demandés aux soumissionnaires. Les items susceptibles de donner lieu à engagement de la part des entreprises sont repris dans le tableau 2 ci-après (en rouge) en tant que clauses sociales d'exécution, dès lors que le marché prévoit l'application de pénalités en cas de non-exécution. En revanche, exception faite de ces « critères-clauses d'exécution », Paris-Habitat n'a pas modifié les dispositions de ses cahiers des charges concernant les questions sociales.

Le marché de nettoyage de la RIVP a été entièrement refondu dans le cadre d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) et témoigne d'un souhait d'y introduire une dimension sociale plus importante que dans le précédent marché. Une grille d'engagements, identique à quelques exceptions près à celle du règlement de consultation de Paris-Habitat (cf. supra le tableau 1), a été reprise à l'article 11 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) relatif à la « *démarche de déontologie et de conduite des professionnels de la propreté et de l'hygiène sur les conditions de travail du personnel* ». Le CCTP prévoit que le titulaire doit traduire cette grille « *sous forme d'actions mises en œuvre* » par lui.

Outre la question particulière des grilles d'engagements de Paris Habitat et de la RIVP, les rapporteurs ont fait l'inventaire des principales clauses sociales présentes dans les cahiers des charges des marchés de nettoyage des bailleurs. Les résultats de cette analyse figurent sur le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : État des lieux des clauses sociales figurant dans les marchés 2016 des bailleurs

<i>Clauses sociales</i>	<i>Paris Habitat</i>	<i>RIVP</i>	<i>ELOGIE -SIEMP</i>
Remise de documents sur l'organisation du travail			
- Calendrier et planning des prestations	X	X	X
- Organigrammes fonctionnels	X	X	X
- Communication des modifications de l'organigramme 15j avant	X	-	-
- Validation des fiches de poste du personnel	-	X	-
- Liste des personnels	X	X	X
- Droit de demander le remplacement de tout membre du personnel sans en justifier	X	-	-
- En cas de difficulté, sur demande, le titulaire devra transmettre son modèle de calibrage de la charge de travail de ses agents	-	X	-
- <i>Engagement du titulaire d'utiliser un modèle de calibrage scientifique pour définir la charge de travail des agents</i>	X	X	-
Entreprise			
- Le titulaire s'engage à proposer en cours de marché les améliorations potentielles en matière d'hygiène, environnement sécurité et économie	-	X	-
- Remise d'un rapport annuel sur prestations, personnel (liste, absentéisme, formations suivies), produits et matériels...	-	-	X
- <i>Démarche qualité</i>	X	X	-
- <i>Démarche respect de l'environnement</i>	X	X	-
Horaires d'intervention (hors ordures ménagères)	8h-20h	7h-19h	8h-18h
Fourniture tenue de travail			
- Port des équipements individuels de sécurité (EPI)	X	X	X
- Tenue vestimentaire permettant d'identifier l'entreprise	X	X	X
- Badge (nom de l'entreprise, du salarié et sa photo)	X	X	X (sans photo)
- <i>Fournitures des tenues de travail et protections adaptées et engagements sur leur conformité vis-à-vis des normes, leur qualité, leurs ergonomie, leur adéquation à la morphologie de chaque collaborateur et leur remplacement régulier</i>	X	X	-
- <i>Fourniture des tenues le jour de l'embauche</i>	X	X	-
Matériels et produits			
- Fourniture de tout matériel, approvisionnement, moyens de toutes sortes suffisants de manière à assurer la marche régulière des prestations	X	X	X
- Le maître d'ouvrage se réserve le droit d'interdire à tout moment les matériels et produits dont l'utilisation pourrait présenter un risque matériel ou corporel	X	X	X
- Liste des produits proposés dans le mois de la notification du marché	X	-	-
- Les produits devront recevoir l'agrément préalable du bailleur avant toute utilisation	-	X	X
- Liste des produits mise à jour à chaque changement	-	-	X
- Liste des matériels pour l'exécution des prestations et notice précisant les caractéristiques de ces matériels	X	X	X
- Toute modification du parc de matériel doit être signalée	X	-	X
- Fourniture de la liste de matériels conformes à la réglementation en vigueur (NF Environnement, Écolabel...)	X	X	X
- L'emploi de matériels durables et légers doit être favorisé	-	-	X
- Le matériel doit assurer l'ergonomie des postes de travail	-	X	-
- <i>Stock tampon</i>	X	X	-
- <i>Engagement sur la conformité des produits aux normes en vigueur, leur qualité, leur efficacité, leur adéquation à chaque site</i>	X	X	X
- <i>Produits certifiés Écolabel</i>	X	X	X
- <i>Sur demande d'un agent de nettoyage, en cas d'insuffisance de produit ou matériel, notre organisation permet de réapprovisionner le site concerné dans la journée</i>	X	-	-

Mise à disposition de locaux			
- Mise à disposition d'un local ménage lorsque c'est possible	X	X	X
- Mise à disposition d'un local sanitaire/vestiaire lorsque c'est possible	X	X	X
- En l'absence de locaux, le titulaire doit mettre à disposition des salariés un lieu proche pour entreposer leurs affaires	-	-	X
- L'entreprise assure la mise à disposition pour son personnel d'un dispositif équivalent à un local de restauration	X	-	-
Personnels et encadrement			
- Maintien en tout temps d'un nombre suffisant d'agents qualifiés sous sa conduite personnelle	X	X	X
- Liste du personnel de remplacement	-	X	-
- Encadrement du personnel (nombre et qualification suffisante)	X	X	X
- Évolution de la masse salariale éligible à la reprise			
o 6 mois avant fin de contrat, pas nouvelle affectation et pas augmentation des salariés	X		
o 1 an avant la fin du contrat : le titulaire doit informer le pouvoir adjudicateur de toute modification substantielle et durable des conditions d'emploi et de rémunération du personnel (notamment pour toute création de poste)			X
- <i>Entretien d'évaluation annuel proposé aux collaborateurs aboutissant à un écrit présentant notamment les projets de formation datés et quantifiés</i>	X	X	-
- <i>Encadrants accompagnent les agents pour leur premier jour d'intervention et les informent du lieu de stockage</i>	X	X	-
- <i>Management 25 agents maxi</i>	X	X	-
- <i>Encadrants formés à l'identification des facteurs d'exclusion sociale</i>	X	X	-
Païement des salaires			
- <i>Salaires payés à date fixe</i>	X	-	-
- <i>Salaires payés au plus tard le 5 du mois</i>	X	-	-
Formation			
- Enseignement des consignes de sécurité particulières au bailleur	X	-	-
- Formation en permanence aux bonnes utilisations des produits, matériels et aux gestes éco-durables	-	X	-
- Fourniture sur simple demande les justificatifs des formations d'habilitation (ex électricité)	-	X	X
- Communication du plan de formation annuel	-	X	X
- Engagement à offrir des formations permettant de professionnaliser son personnel aux procédés mis en place	-	X	X
- Communication des évaluations de compétence et attestations nominatives de formation du personnel	-	X	X
- <i>Formation aux consignes de sécurité, aux méthodes de travail, aux règles environnementales, aux règles de courtoisie, à la démarche qualité de l'entreprise</i>	X	X	-
- <i>Budget de formation ≥ 0,5% du compte d'exploitation</i>	X	X	-
- <i>Présentation du CCTP</i>	X	X	X
- <i>Actions d'alphabétisation et d'apprentissage du français pour les collaborateurs en difficultés</i>	X	X	-
Visites médicales et sécurité			
- Le titulaire s'engage à soumettre son personnel aux examens médicaux périodiques.	-	-	X
- Consignation de la date des examens sur un registre spécial	-	-	X
- Le titulaire devra fournir sur simple demande l'attestation de réalisation des visites médicales	-	-	X
Exemples de rappels des dispositions du droit du travail			
- Le titulaire s'engage à respecter strictement la législation en vigueur du code du travail	X	X	X
- Le titulaire doit respecter la réglementation en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs	X	X	X
- Le prestataire devra appliquer la législation en vigueur en ce qui concerne la durée du temps de travail	-	X	-

Source : IG d'après les cahiers des charges des bailleurs

Ce tableau fait apparaître à la fois des clauses d'exécution très classiques (fourniture des tenues de travail, de produits de première qualité, maintien d'un nombre suffisant d'agents qualifiés...) et des clauses plus novatrices (encadrement, formation...).

Les clauses relatives au matériel et aux produits, présentes de longue date dans les marchés des bailleurs, sont indéniablement protectrices pour les salariés des entreprises qui ont besoin d'outils de travail adaptés à leurs besoins et respectueux de leur santé¹⁹. ELOGIE-SIEMP y a apporté une attention particulière. Dans son nouveau marché, elle a prévu d'agréer la liste des produits communiquée par le prestataire avant toute utilisation. Le titulaire doit présenter, en outre, une liste actualisée avant tout changement de produit (article 6.2.1 du CCP).

Les clauses de ce type, dont certaines sont anciennes, devraient donc garantir d'ores et déjà aux agents de nettoyage de bonnes conditions de travail s'agissant de la fourniture des tenues de travail et de matériel adéquat et d'utilisation de produits écolabellisés... Des difficultés sont pourtant parfois signalées par les gardiens des bailleurs ou l'ont été dans le cadre du conflit social OMS Synergie par les salariés des entreprises eux-mêmes. Il semblerait que, dans certains cas, les agents de nettoyage soient mal approvisionnés en produits, matériel et tenues de travail malgré les clauses existant dans les marchés.

La permanence de ces dysfonctionnements montre qu'en pratique les bailleurs ne vérifient pas l'application de ces clauses et limitent leurs contrôles à l'état de propreté des locaux nettoyés. Les rapporteurs recommandent donc la mise en œuvre d'un réel contrôle des clauses existantes, d'autant que les marchés permettent aux bailleurs d'opérer un contrôle sur pièces et sur place de leur application effective.

A ces clauses bien connues du secteur de la propreté, les bailleurs ont ajouté de nouvelles clauses ayant vocation à englober plus largement la protection des conditions de travail des personnels des entreprises. À cet égard, le tableau qui précède montre que le niveau de protection assuré par les nouveaux marchés varie selon le bailleur.

Ces nouvelles clauses pourraient être complétées par des clauses plus protectrices encore des conditions de travail des salariés, dans les limites du droit de la commande publique.

1.2.2. Les perspectives

Les rapporteurs ont analysé les différentes catégories de clauses d'exécution correspondant à la définition donnée par la lettre de mission de la Maire de Paris de l'expression de « clauses sociales ».

1.2.2.1. Les clauses éthiques et solidaires

Les clauses d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi sont celles qui sont traditionnellement désignées par le vocable « clauses sociales ». La loi et la jurisprudence ont progressivement ouvert la possibilité d'y avoir recours pour en faire des clauses dont la régularité est dorénavant indéniable.

Dans leurs marchés de nettoyage, les bailleurs sociaux ont choisi de ne pas recourir à cette catégorie de clauses, préférant dédier des lots entiers à l'insertion. Seule la RIVP, dans son marché de 2012, « [invitait] le titulaire, pour l'exécution du marché, à proposer une action d'insertion qui permette l'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières et en priorité des habitants des

¹⁹ Concernant l'obligation de recourir à des produits écolabellisés, imposée dans les marchés de tous les bailleurs, la France serait même, selon la Fédération des entreprises de propreté (FEP), très en avance par rapport à d'autres pays européens.

quartiers parisiens ». Selon la RIVP, les entreprises ne se sont jamais saisies de cette invitation et la clause est restée lettre morte, ce qui a conduit la RIVP à prévoir une clause plus précise en la matière, imposant au titulaire un objectif d'insertion minimum de 5%²⁰. Une utilisation plus large de clauses sociales de ce type pourrait être envisagée.

Un dispositif similaire existe pour les personnes handicapées. La RIVP y fait également référence dans son CCTP.

Interrogée par les rapporteurs, la Direction des achats de l'État (DAE)²¹ a insisté sur l'importance de la question de l'égalité hommes-femmes. Dans le secteur de la propreté, les agents de nettoyage sont pour la plupart des femmes et leurs encadrants pour la plupart des hommes. Il serait intéressant que les entreprises justifient de leurs initiatives pour rééquilibrer ces tendances, notamment au niveau de l'encadrement.

1.2.2.2. Les clauses rappelant le cadre législatif et réglementaire

L'importance de clauses, insérées dans les pièces du marché (CCAP et CCTP), rappelant au titulaire qu'il doit respecter la législation en vigueur a été soulignée par la Direccte d'Ile-de-France²². Même si ces clauses n'ajoutent rien en termes d'obligations, dès lors que les entreprises sont, par définition, soumises au droit, en particulier au code du travail, la Direccte estime qu'à travers elles un pouvoir adjudicateur adresse aux titulaires de ses marchés un « message fort » qui favorise une bonne application de la loi.

Dans les versions les plus récentes de leurs marchés, les bailleurs rappellent tous l'obligation de respecter le droit du travail. Le marché de la RIVP fait également référence à l'obligation de respecter la législation en vigueur en ce qui concerne le temps de travail. Mais d'autres dispositions pourraient être rappelées en matière de formation, visites médicales...

Par ailleurs, le cahier des clauses administratives générales qui régit, sauf dispositions dérogatoires dans un marché donné²³, les marchés de services (CCAG-FCS²⁴) comporte des dispositions importantes en matière de protection de la main-d'œuvre et des conditions de travail, dispositions pourtant méconnues.

Son article 6 dispose que les obligations du titulaire sont celles prévues par les lois et règlements relatifs à la protection de la main-d'œuvre et aux conditions de travail (qui intègrent en France les dispositions des 8 conventions fondamentales de l'Organisation

²⁰ CCTP du marché RIVP, page 26 : les 5 % minimum s'appliquent à l'ensemble du contrat et portent sur la durée totale d'exécution du contrat et selon le calcul suivant :

- $(PO * 0,70 * 0,05) / 25€ =$ nombre d'heures de travail devant être réalisées par du personnel en insertion,
 - PO = montant annuel € HT du contrat,
 - 0,70 = part habituelle de la masse salariale dans les marchés de services,
 - 0,05 = 5% objectif d'insertion minimum,
 - 25€ = coût horaire moyen de la main d'œuvre dans les marchés de services.

²¹ Rattachée aux ministères économique et financier.

²² Ont été visées notamment les obligations de fourniture de documents fiscaux et sociaux, les obligations en cas de détachement de salariés sur le sol français ou la lutte contre le travail illégal.

²³ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ de la Ville de Paris rappelle qu'il convient de veiller à ce que le CCAG soit listé au titre des pièces contractuelles du marché à l'article du CCAP listant les pièces constitutives du marché et de s'assurer que les éventuelles dérogations vont bien dans le sens des objectifs poursuivis par l'acheteur.

²⁴ Arrêté du 19 janvier 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de fournitures courantes et de services.

internationale du travail) et que le titulaire doit être en mesure d'en justifier en cours d'exécution du marché.

En vertu du CCAG-FCS, le non-respect de la législation peut conduire à la résiliation du contrat. L'article 32 du CCAG-FCS prévoit 14 hypothèses de résiliation pour faute, la première d'entre elles visant le cas où le titulaire contrevient aux obligations légales ou réglementaires relatives au travail ou à la protection de l'environnement.

En sus d'un éventuel signalement à l'Inspection du travail compétente, le non-respect du droit du travail peut conduire à la résiliation d'un marché de nettoyage.

Un rappel dans le CCAP de certaines clauses du CCAG-FCS et du code du travail pourrait être utile.

1.2.2.3. Les clauses visant la réduction de la pénibilité

◆ La problématique du travail en journée, aiguë pour le secteur du nettoyage, ne se pose pas dans les marchés des bailleurs

Les facteurs de pénibilité découlent souvent de l'organisation même du travail. Dans le secteur de la propreté, les salariés sont souvent amenés à intervenir sur les sites très tôt le matin et tard le soir, notamment pour l'entretien des bureaux. Une circulaire du 6 novembre 2013 a imposé aux services de l'État d'établir, avant tout renouvellement de marché, une étude de faisabilité en vue du passage à la réalisation des prestations de nettoyage en journée²⁵. La Direction des achats de l'État (DAE)²⁶ fait du travail en journée une priorité dans l'ensemble des marchés de propreté de l'État.

Cette problématique centrale du travail en journée ne concerne pas les personnels intervenant sur les sites des bailleurs sociaux parisiens, sous la réserve des horaires de ramassage des ordures ménagères fixés par les règlements sanitaires. Pour les tâches d'entretien, les bailleurs ont tous prévu dans leurs marchés une intervention en journée des entreprises de nettoyage.

Tableau 3 : Horaires d'intervention des entreprises chez les bailleurs sociaux (hors ordures ménagères)

	Paris Habitat	RIVP	ELOGIE-SIEMP
Horaires d'intervention	8 h - 20 h	7 h - 19 h	8 h - 18 h

Source : IG d'après les cahiers des charges des marchés de nettoyage

La nouvelle entité ELOGIE-SIEMP s'est particulièrement attachée à imposer aux entreprises d'intervenir dans une amplitude horaire resserrée. Préalablement, les horaires d'intervention étaient 6 h - 20 h pour ELOGIE et non précisés pour la SIEMP.

Le fractionnement des horaires des salariés est une autre difficulté du secteur. Un récent accord de branche (5 mars 2014) a fixé la durée minimale de travail hebdomadaire à 16 heures (au lieu de 10 précédemment) et réduit l'amplitude horaire maximale d'intervention. Idéalement, lorsque la taille des lots et la configuration du patrimoine le permettent, les salariés devraient être employés à temps plein, ce qui évite les problématiques de fractionnement des horaires. C'est le cas de certains lots de Paris

²⁵ La circulaire fixe pour objectifs à horizon 2017 que 60 % des sites de chaque département ministériel soient concernés par la nouvelle organisation, avec au minimum 30 % du temps d'intervention en coprésence.

²⁶ Rattachée aux ministères économique et financier.

Habitat qui représentent un volume de prestations suffisant pour que les entreprises accordent un temps plein à leurs salariés.

- ◆ Dans les marchés des bailleurs, la réduction de la pénibilité doit surtout être recherchée dans les méthodes de nettoyage et les matériels utilisés

La pénibilité des métiers de la propreté est mise en lumière par la proportion des troubles musculo-squelettiques (TMS) dans ce secteur. La notion d'ergonomie a été utilement introduite dans les marchés de Paris Habitat et de la RIVP.

Il arrive que les gardiens des bailleurs constatent que le matériel des personnels du secteur de la propreté est inadapté (chariot ancien qui roule difficilement, usage de balai laveur... susceptibles d'entraîner des TMS). Or, il existe des outils adaptés à la difficulté des sites (seaux plus légers pour être portés dans les étages, lingettes, machines...). Les marchés pourront être encore plus précis sur les moyens en matériel à privilégier.

Par ailleurs, les marchés prévoient clairement la mise à disposition d'un matériel et de produits suffisants. Or, certains des gardiens rencontrés par les rapporteurs ont estimé que le matériel fourni au personnel des entreprises de nettoyage était parfois insuffisant. Ils ont indiqué qu'ils devaient pallier le manque de produits, de gants, etc. des employés de ces entreprises.

1.2.2.4. Les clauses relatives aux « locaux et installations à l'usage des entreprises extérieures » (article R. 4513-8 du code du travail)

La mise à disposition ou non par les bailleurs de locaux au bénéfice des salariés pour entreposer leur matériel, mais aussi pour se changer dans de bonnes conditions, voire prendre des repas, a un impact considérable sur leurs conditions de travail.

Les marchés prévoient la mise à disposition d'un local pour entreposer le matériel et d'un local de repos. Néanmoins, certaines organisations syndicales et associations entendues par les rapporteurs déplorent l'état dans lequel se trouvent certains locaux de repos et soulignent l'inconfort des salariés des prestataires en l'absence de locaux.

Cette question pourrait être réglée aisément si les bailleurs veillaient à mettre à disposition des locaux en bon état et si les entreprises en assuraient correctement l'entretien.

La configuration de certains parcs immobiliers rend difficile la mise en œuvre de cette obligation par les bailleurs. Les nouveaux programmes de construction doivent absolument prendre en compte le besoin de réserver ce type d'espace aux prestataires. Les recommandations des rapporteurs (cf. infra) portent spécifiquement sur la nécessité d'appliquer la réglementation afférente à ces locaux et les clauses d'exécution qui la déclinent.

1.2.2.5. Les clauses relatives aux éléments de rémunération

À l'occasion du conflit social OMS Synergie, des organisations syndicales comme la Confédération nationale du travail (CNT) ont revendiqué l'internalisation des prestations de nettoyage et l'embauche, par les bailleurs, des salariés des entreprises de nettoyage.

Subsidiairement, elles ont souhaité l'insertion dans les marchés de nettoyage des bailleurs de clauses qui aligneraient les conditions de travail de ces salariés sur celles des personnels de ces organismes, notamment en termes de rémunération. Les clauses envisagées tendraient à imposer aux entreprises le versement au profit de leurs salariés :

- de salaires équivalents à ceux des salariés des bailleurs (ou, à défaut, des clauses imposant que l'échelon AS2B de la convention collective nationale des entreprises de propreté soit appliqué à tous les salariés),
- d'un 13^{ème} mois,

- d'une prime de vacances,
- d'une indemnité de repas.

La question de la régularité, au regard du droit de la commande publique, de l'insertion de ce type de clause dans un marché a été soumise par les rapporteurs à la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances qui leur a communiqué les éléments de réponse suivants :

« S'agissant de la rémunération, il est possible de requérir du titulaire qu'il s'engage à verser au personnel appelé à exécuter les prestations du marché le salaire minimal fixé par les dispositions législatives en vigueur ou la convention collective déclarée d'application générale en ce domaine [...]. En revanche, les bailleurs sociaux ne peuvent pas imposer le versement d'un salaire correspondant à un échelon spécifique de la convention collective sans risquer de méconnaître le principe de non-discrimination ».

Au-delà du salaire à proprement parler, *« il apparaît que les conditions d'exécution visant, à titre d'exemple, à imposer aux opérateurs économiques le paiement d'un 13^{ème} mois, de primes de vacances, des frais de mutuelle à hauteur de 70% ou la prise en charge de la journée de solidarité portent sur la politique sociale interne de l'entreprise. Il n'est dès lors pas possible d'y recourir ».*

Les éléments de rémunération des salariés des entreprises de nettoyage relèvent exclusivement de la responsabilité de l'employeur, sans que le pouvoir adjudicateur puisse interférer dans cette gestion.

1.2.2.6. Les clauses relatives à la formation

Au cours de l'audit, la formation est apparue comme une réponse à un certain nombre de difficultés des salariés des entreprises du secteur de la propreté. Il existe une offre de formation étoffée destinée au secteur, mais il n'a pas été possible d'obtenir les données statistiques illustrant la réalité du recours à cette offre de formation.

La formation continue est une obligation légale incombant à l'employeur, mais dont l'application est peu contrôlée. La tentation peut être grande pour les entreprises de consacrer peu de moyens à la formation de salariés qui, par le jeu de la clause de reprise²⁷, sont parfois uniquement de passage en leur sein. Selon certains interlocuteurs des rapporteurs, des salariés d'entreprises de nettoyage regrettent que les crédits de formation soient destinés prioritairement à l'encadrement plutôt qu'aux agents de nettoyage ; parallèlement, des entreprises assurent qu'elles sensibilisent leurs personnels à l'importance de la formation, mais que ceux-ci ne s'emparent pas des possibilités qui leur sont offertes en la matière.

Dans un secteur où la pénibilité du travail est reconnue par les partenaires sociaux, la formation constitue un levier intéressant pour :

- la prévention des TMS,
- l'initiation des personnels à des techniques nouvelles et à l'usage de produits dangereux,
- la valorisation des salariés,
- et leur qualification, notamment dans une perspective de reconversion.

Des salariés mieux formés et mieux considérés sont souvent des personnels plus compétents et plus assidus à la réalisation des tâches qui leur sont confiées.

²⁷ La clause de reprise vise l'obligation faite à une entreprise prestataire de nettoyage de reprendre les personnels employés par le prestataire « sortant » pour l'exécution du même périmètre de tâches (article 7 de la convention collective nationale des entreprises de propreté).

Selon la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, « *les clauses d'exécution pourraient imposer la mise en œuvre de mesures de formation. Pour présenter un lien avec l'objet du marché, ces dernières devront néanmoins avoir pour finalité de former aux compétences requises pour l'exécution du contrat. Or, à cet égard, il n'est pas possible d'affirmer que l'alphabétisation du personnel présente de façon certaine un tel lien* ».

Concernant l'alphabétisation, la maîtrise du français ne saurait bien entendu être imposée comme une condition discriminatoire dans un marché de nettoyage. La possibilité d'offrir des formations d'alphabétisation semble pouvoir toutefois être envisagée dans les cas où les agents de nettoyage ont besoin d'acquérir une maîtrise suffisante de la langue française pour manier les produits toxiques qu'ils sont amenés à utiliser et être à l'aise dans la communication avec leur encadrement, les gardiens et les locataires des immeubles. La fluidité des échanges entre les agents de nettoyage et les occupants des sites (locataires, gardiens...) ne peut évidemment qu'influer favorablement sur le niveau de satisfaction de ces derniers.

Dans la dernière version des marchés de nettoyage des bailleurs, les clauses de formation ont été généralisées. Une vigilance particulière devra s'exercer dans ce domaine. Il est, en effet, important que les bailleurs incitent fortement les entreprises de nettoyage à exécuter leurs obligations en matière de formation et qu'ils sollicitent des pièces justificatives des formations suivies par les personnels chargés du nettoyage.

Si les salariés ne manifestent pas le souhait d'accéder aux formations, il appartient aux entreprises de les sensibiliser à l'importance de celles-ci et de justifier auprès des bailleurs de leurs initiatives et des actions menées au profit des intéressés.

Les bailleurs doivent rédiger avec précision les clauses relatives au contrôle des actions de formation. À titre de comparaison, le marché de [.....] impose aux entreprises, s'agissant de la formation, de lui communiquer en cours de marché un rapport de progrès RSE qui « *décrit les actions menées, leurs objectifs, les parties prenantes ciblées et associées, les données quantitatives et qualitatives propres à ces actions (ex : nombre d'agents formés, typologie de ces agents, nombre de jours de formation, organisme...)* ».

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

1.2.2.7. Les clauses relatives à l'encadrement

Les gardiens des bailleurs dénoncent parfois le peu de présence sur les sites du personnel d'encadrement des salariés des entreprises de nettoyage. Celui-ci a pourtant un rôle très important à jouer dans l'exécution des marchés de nettoyage des bailleurs, celui de veiller à :

- soutenir les personnels, qui exercent un métier difficile et solitaire,
- assurer l'approvisionnement des personnels en produits et matériels nécessaires à l'exécution de la prestation,
- confier aux personnels des tâches en adéquation avec leur temps de présence sur le site,
- décompter l'ensemble des heures travaillées pour le calcul d'éventuelles heures supplémentaires,
- sensibiliser les personnels aux bonnes postures et à l'importance de la formation,
- entretenir des relations régulières et fluides avec les gardiens et, plus généralement, le personnel des bailleurs.

À condition d'être en nombre suffisant et formés à leurs différentes missions, les encadrants ont vocation à être la pierre angulaire de la bonne exécution de la prestation.

Paris Habitat et la RIVP ne s'y sont pas trompés et ont demandé aux entreprises de prendre des engagements au sujet de l'encadrement (formation des encadrants à l'identification des facteurs d'exclusion sociale, accompagnement par les encadrants des agents de nettoyage sur le site pour leur premier jour sur un nouvel immeuble...). Certaines exigences concernant l'encadrement pourraient devenir communes aux marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville.

1.2.2.8. Les clauses relatives à l'application de pénalités ou à l'exercice du droit de résiliation

Le bailleur doit être en mesure de sanctionner, le cas échéant, le non-respect par l'entreprise des clauses du cahier des charges.

La violation d'une obligation contractuelle peut donner lieu à des pénalités, dès lors que le marché public le prévoit expressément. Il importe donc que le dispositif de pénalités recouvre bien chacune des obligations contractuelles.

Selon la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, l'acheteur doit impérativement prévoir dans les pièces contractuelles des outils lui permettant de suivre et de contrôler leur exécution pour être en mesure d'observer une violation. Cela n'est pas toujours fait dans les marchés des bailleurs. La transmission périodique d'un bilan par le titulaire comme dans le marché d'ELOGIE est une bonne initiative.

Les bailleurs sociaux ont fait évoluer leurs marchés de nettoyage de façon sensible en 2016. La conception de ces marchés a été revue en profondeur.

Anticipant leur fusion, la SIEMP et ELOGIE ont rédigé un marché unique en essayant de tirer le meilleur des deux marchés précédents et précisant largement les points à développer dans leur mémoire technique par les soumissionnaires. Paris Habitat et la RIVP ont fait appel à un cabinet de conseil pour enrichir la dimension sociale de leurs marchés de nettoyage. Le marché de la RIVP a été entièrement refondu et celui de Paris Habitat transformé par l'insertion d'une grille d'engagements visant à créer des conditions d'intervention de qualité pour le personnel de l'entreprise titulaire du marché.

Par rapport aux précédents, ces marchés accordent une meilleure place aux critères sociaux d'attribution et aux clauses sociales d'exécution. Néanmoins, le niveau de prise en compte de la dimension sociale varie selon le bailleur et ces marchés offrent encore des marges de progression importantes en ce qui concerne, notamment, la rédaction de clauses d'exécution à caractère social.

La liste des clauses envisagées dans le présent rapport n'est pas exhaustive. Elle présente des axes de progrès prioritaires qui devront être pris en compte au moment de la conception des prochains marchés de nettoyage.

Dès avant la réforme de la commande publique, le secrétaire général de l'ObsAR estimait que « rien n'empêche le donneur d'ordre d'intégrer à la détermination de son besoin d'achat des caractéristiques sociétales plus marquées »²⁸. La réforme de la commande publique ouvrant de nouvelles perspectives en matière sociale et environnementale, il appartient aux bailleurs de tirer profit des outils mis à leur disposition par les nouveaux textes législatif et réglementaire.

²⁸ G. Brunaud, « Développement durable et achats : le primat d'une bonne détermination du besoin », Contrats publics n° 140 - Février 2014.

1.3. Recommandations

1.3.1. En l'état du droit, les bailleurs sociaux disposent d'outils juridiques nouveaux dont ils doivent exploiter toutes les possibilités

Au-delà des « clauses sociales » bien délimitées (travail en journée, produits et matériels, formation...), les contours du droit en matière de clauses sociales, au sens large du terme, sont encore imprécis. Les experts rencontrés par les rapporteurs²⁹ se retranchent légitimement derrière une jurisprudence inaboutie, en ce qui concerne le lien avec l'objet du marché de certaines clauses relatives à la gestion des ressources humaines des personnels des entreprises prestataires.

L'exigence du lien de certaines clauses sociales avec l'objet du marché est au cœur du sujet. L'arrêt du Conseil d'État du 25 mars 2013, Département de l'Isère, a ouvert une brèche importante en considérant que le critère d'insertion professionnelle des publics en difficulté était lié à l'objet du marché.

En attendant d'autres clarifications jurisprudentielles, les experts recommandent de rédiger les critères sociaux au plus près de l'exécution de la prestation, afin d'éviter qu'ils ne soient classés dans la catégorie « politique sociale de l'entreprise », considérée à ce jour comme dépourvue de lien avec l'objet du marché. Critères ou clauses doivent porter sur la formation des personnels qui exécuteront les prestations du marché et non sur la politique générale de formation de l'entreprise, sur l'encadrement des personnels chargés de la prestation et non sur la politique générale de l'entreprise en matière de management...

Faut-il considérer comme [...], en se fondant notamment sur l'article 62-II du décret du 25 mars 2016, que l'ensemble du processus de production peut être audité au cours de la procédure de passation du marché ? Faut-il se limiter à des clauses et des critères sociaux concernant directement et exclusivement les personnels chargés de l'exécution de la prestation ? La plupart des experts rencontrés par les rapporteurs appellent à la « prudence », la législation à la « témérité ». Le dernier mot reviendra au juge administratif.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

La régularité ou l'irrégularité de certaines clauses ne fait pas débat, mais d'autres clauses peuvent, selon leur rédaction, être considérées comme trop éloignées de l'objet du marché. Il importe que les bailleurs aient recours aux clauses sociales dont la régularité est établie.

Une collectivité d'Ile-de-France contactée par les rapporteurs n'hésite pas à insérer dans ses marchés des clauses sociales exigeantes dont la régularité est sujette à caution. Ce type d'initiative comporte des risques contentieux.

Ces incertitudes et ces risques étant rappelés, les rapporteurs proposent des recommandations structurées autour de cinq axes.

²⁹ Cf. au début de la 1^{ère} partie du présent rapport la liste des personnes rencontrées sur la question des clauses sociales dans les marchés publics.

1.3.2. Pour définir plus précisément leurs exigences sociales, les bailleurs doivent développer le travail en réseau autour de cinq axes

1.3.2.1. Créer un Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs

Dans ce contexte d'incertitude juridique, il paraît important aux rapporteurs que les bailleurs sociaux poursuivent, dans un cadre informel ou associatif, la réflexion qu'ils ont menée ces derniers mois. Les rapporteurs préconisent la création d'un réseau de bailleurs sociaux au sein d'un Observatoire des marchés de nettoyage, qui pourrait tirer des enseignements de l'expérience portant sur les marchés des ascensoristes réalisée dans le cadre de l'Association exigence ascenseurs (AEA).

◆ L'expérience de l'Association exigence ascenseurs (AEA)

Un réseau de bailleurs sociaux a été créé en 2013 à partir des problèmes d'exécution des marchés de maintenance des ascenseurs. Ce réseau a pris la forme d'une association, l'AEA (Association Exigence Ascenseurs), composée de trois collèges : un collège de bailleurs (24 bailleurs d'Ile-de-France représentant la moitié du parc francilien d'ascenseurs chez les bailleurs), un collège d'usagers et un collège d'experts. Ce réseau très structuré représente un levier important en termes d'achat en région parisienne, en position de déterminer un niveau d'exigences sur la qualité de service attendue.

L'AEA a choisi de s'inscrire dans une démarche extrêmement rigoureuse de rédaction d'un référentiel construit autour de cinq axes : la sécurité, l'information aux usagers (délais d'intervention...), la qualité de la maintenance, l'organisation du dépannage et la formation des personnels. À titre d'illustration, le référentiel a imposé que le nombre d'ascenseurs par technicien de maintenance ne soit pas supérieur à 90, ce afin d'assurer une prestation de qualité.

Les grands axes du référentiel sont repris, en parallèle, dans le cahier des charges des marchés de maintenance des ascenseurs des bailleurs membres de l'AEA. Les exigences posées sont de nature à garantir une meilleure prestation, réalisée dans des conditions plus favorables pour les salariés des ascensoristes.

La rigueur de la démarche se retrouve également dans l'application aux entreprises candidates d'une procédure de certification. Les entreprises certifiées sont soumises à différents audits (audit initial, audits de vérification tous les 18 mois et audits inopinés). Une étude sur les impacts concrets d'une telle démarche est en cours de réalisation.

Une démarche aussi structurée est lourde, nécessite une forte mobilisation des acteurs et un budget de fonctionnement... Il n'est pas certain qu'il soit opportun d'appliquer la méthode AEA au secteur du nettoyage, d'autant que les deux secteurs ont des caractéristiques différentes : le secteur des ascensoristes est caractérisé par un tissu entrepreneurial très structuré, un métier technique avec des personnels qualifiés.

◆ Création d'un Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs

Un Observatoire des marchés de nettoyage permettrait aux bailleurs :

- de mettre en commun leurs réflexions et bonnes pratiques respectives ;
- de développer des échanges avec des personnalités qualifiées : certains des experts et praticiens de la commande publique rencontrés par les rapporteurs (ObsAR, [...]), notamment), plus avancés sur la question des clauses sociales et de la RSE, seraient prêts à partager leurs analyses ;
- d'assurer une veille sur l'évolution de la jurisprudence en matière de clauses sociales et de mutualiser certaines charges (consultations juridiques...) ;
- de travailler sur la définition d'un cahier des charges commun à leurs marchés de nettoyage.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Paris Habitat, la RIVP et la nouvelle entité ELOGIE-SIEMP ne sont pas au même niveau d'avancement dans leur réflexion (cf. supra le tableau n°2). Un partage d'expériences entre ces bailleurs, voire avec d'autres bailleurs d'Ile-de-France, pourrait être un moyen efficace d'amener les uns et les autres à poursuivre la réflexion engagée et à améliorer la conception de leurs marchés de nettoyage.

Selon l'AORIF-Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France, un travail partenarial inter-bailleurs sur la rédaction de cahiers des charges plus exigeants serait susceptible d'améliorer les marchés de nettoyage et de donner des signaux forts au secteur de la propreté.

Soulignant l'importance d'un partage de diagnostic avant toute réalisation, l'AORIF est favorable à un Observatoire qui pourrait être ouvert à l'ensemble des bailleurs sociaux actifs à Paris, voire à un panel de bailleurs plus large encore. Une fois réalisée cette étape de diagnostic, l'objectif de l'Observatoire serait de faire évoluer la conception des marchés de nettoyage au plus près des possibilités offertes en matière sociale par la nouvelle législation de la commande publique.

◆ La grande variété des sujets à faire traiter par l'Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs

Au-delà de la mise en commun des savoirs, les bailleurs pourraient décider de traiter au sein de l'Observatoire de thématiques précises.

Une réflexion pourrait être menée, par exemple, sur la question des labels, mentionnés à l'article 10 du décret du 25 mars 2016, qui peuvent contribuer à la prise en compte de considérations sociales. Selon la Préfecture de Paris, « *la référence à un label paraît être une voie propre à garantir à l'acheteur public la réalisation de son objectif* »³⁰, notamment de son objectif en matière sociale.

Le recours à un label n'est régulier que si certaines conditions, précisées dans la note de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances³¹, sont respectées.

S'agissant du recours aux labels, Paris Habitat fait déjà référence, dans son règlement de consultation, au label QUALIPROPRE pour l'évaluation des capacités professionnelles et techniques des candidats. Les bailleurs pourront également faire référence à des labels en matière sociale³².

Le cadre de l'Observatoire pourrait également conduire les bailleurs à réfléchir à leur éventuelle participation à une convention de partenariat « bailleurs-Direccte-Fédération professionnelle des entreprises de propreté (FEP) ».

³⁰ Note de la Préfecture de Paris en date du 21 octobre 2016, p. 4.

³¹ Note précitée du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5, p.5 : « *à condition notamment que les exigences en matière de label soient liées et proportionnées à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, qu'elles soient fondées sur des critères objectivement vérifiables et non discriminatoires et fixées par un tiers sur lequel les bailleurs n'exercent pas d'influence décisive...* ».

³² G. Brunaud, « Développement durable et achats : le primat d'une bonne détermination du besoin » (Contrats publics n°140 - février 2014), fait état d'une norme « achats responsables » (NF X50-135) publiée par l'AFNOR en juillet 2012. Cette « norme de comportement », directement déclinée d'ISO 26 000, « *rassemble des recommandations pour les donneurs d'ordre en correspondance avec les principes de la RSO (responsabilité sociétale des organisations) et les sept questions centrales d'ISO 26 000 : gouvernance, droits de l'homme, relations et conditions de travail, environnement, loyauté des pratiques, questions relatives aux consommateurs, communautés et développement local* ».

Lors des entretiens des rapporteurs à la Direccte d'Ile-de-France, son directeur a en effet proposé que soit étudiée la possibilité de mettre en place une convention de partenariat liant la FEP, les bailleurs sociaux de la Ville et son administration.

Les contours précis de cette convention de partenariat seraient à définir. Elle pourrait, notamment, porter sur l'amélioration des conditions de travail des salariés des entreprises du secteur du nettoyage et fixer des objectifs de développement de la connaissance des risques (TMS...), de promotion des bonnes pratiques, de programmation des contrôles de l'Inspection du travail, d'information des entreprises et des salariés dans le cadre du dialogue social propre à la branche, de lutte contre le travail illégal, de mobilisation des entreprises pour l'innovation, de mise en œuvre du dispositif de formation (par exemple, formations au profit des bailleurs sur certains thèmes relevant de la compétence de la Direccte, actions de sensibilisation du secteur de la propreté...).

La réflexion sur la définition des axes de cette convention de partenariat pourrait être lancée au sein de l'Observatoire des marchés de nettoyage, avant toute saisine de la Direccte.

Les bailleurs ont tous souligné au cours de l'audit l'importance de la prestation de nettoyage dans la relation qu'ils entretiennent avec leurs locataires. La RIVP a même inscrit dans son cahier des charges sa « *volonté de faire avancer le métier d'un corps d'état représentant un partenaire fort dans le secteur du logement social* ».

En conséquence, la proposition de la Direccte offre aux bailleurs la possibilité de mieux connaître le secteur de la propreté et, partant, d'enrichir la rédaction de leurs marchés pour être acteurs d'une évolution vertueuse du secteur.

La FEP se dit prête à participer à une réflexion dans ce cadre, même si elle considère qu'elle est déjà très active sur ces questions, notamment à l'occasion des négociations des accords de branche et dans le cadre de ses groupes de travail. D'autres acteurs tels que la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la Ville de Paris pourraient également rejoindre ce cadre conventionnel.

Les marchés les plus récents analysés par les rapporteurs comportent une meilleure prise en compte de la part des bailleurs de la dimension sociale de leurs marchés de nettoyage. La poursuite de cette démarche, dans le cadre d'un Observatoire, paraît indispensable pour faire encore évoluer les marchés de nettoyage des bailleurs de la Ville, mais aussi de leurs homologues d'Ile-de-France, de manière à produire un effet de levier sur le secteur de la propreté.

Recommandation 1 : Constituer un Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux qui permettrait de mutualiser et de développer les bonnes pratiques en matière de politique sociale.

Recommandation 2 : Faire évoluer les marchés de nettoyage, comme y encourage l'évolution récente de la législation, en développant les clauses et les critères à dimension sociale (clauses relatives à l'insertion professionnelle, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la réduction de la pénibilité, à la formation, à l'encadrement) ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens (COM) de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : existence ou non de ces clauses dans les prochains marchés de nettoyage).

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DLH indique que « *les bailleurs ont été réunis en 2016 au sein d'un comité interbailleurs dédié aux clauses d'insertion. Des points de rencontre réguliers organisés avec l'appui de la DAE et la DFA (voire DPE) permettraient, en effet, de partager les meilleures pratiques et de préparer des clauses plus adaptées aux objectifs souhaités. La DLH veillera à ce que l'objectif soit mentionné* ».

dans une prochaine version des COM, sans toutefois multiplier les indicateurs sur ce sujet, et en renvoyant à un suivi ad hoc ».

La DLH précise que les COM relèvent effectivement d'une initiative de la Ville et de la Maire mais que leur conclusion a relevé, in fine, d'un engagement volontaire pris en conseil d'administration de chacun des bailleurs et non d'une contractualisation qui aurait fait l'objet d'un passage en Conseil de Paris.

1.3.2.2. Développer la pratique du « *sourcing* »

La réflexion menée en amont de l'élaboration du marché est déterminante pour le choix de critères d'attribution sociaux pertinents, ainsi que la rédaction de clauses d'exécution susceptibles d'être mises en œuvre par les prestataires et suffisamment précises pour être sanctionnées en cas de défaillances.

Le « *sourcing* » (article 4 du décret du 25 mars 2016 précité), en français « collecte d'informations » ou « *sourçage* », qui consiste à dialoguer avec les entreprises afin d'évaluer leurs compétences en vue d'un marché public, est de nature à enrichir cette réflexion en amont.

Via le "*sourcing*", l'acheteur recherche et évalue certains opérateurs économiques susceptibles de répondre à son besoin afin, notamment, de :

- mieux connaître l'offre de services et de produits existants et repérer les solutions innovantes ;
- mieux appréhender le paysage concurrentiel et les capacités des opérateurs à répondre à ses exigences ;
- déterminer l'éventuel surcoût qui serait engendré par ces exigences.

Le « *sourcing* » peut s'opérer en organisant des rencontres avec certaines entreprises ou la Fédération des entreprises de propreté, en consultant des sites internet et des revues spécialisées, en recourant à des organismes dédiés au « *sourcing* » d'entreprises innovantes... Il peut être réalisé individuellement par chaque bailleur ou dans le cadre d'un groupe d'acheteurs tel que l'Observatoire des marchés de nettoyage précédemment évoqué.

La collecte d'informations reste encore une étape facultative et peu répandue du processus d'achat. Cependant, elle peut s'avérer judicieuse pour réaliser l'achat de l'offre économiquement la plus avantageuse : « *Il est de la responsabilité de l'acheteur de connaître les différents fournisseurs par type de familles d'achat et d'en assurer le suivi... ce qui lui donne une faculté d'anticipation sur la période du renouvellement des différents marchés et une vraie connaissance technologique des solutions en termes de produits ou de services utiles à son organisation* »³³.

Le « *sourcing* » permettra aux bailleurs de mieux définir leurs besoins et de rédiger plus finement leurs cahiers des charges, en y intégrant des clauses sociales réalistes et précises (quels matériels et méthodes pour des tâches moins pénibles ? Quelles formations adaptées aux besoins des salariés ?...), sans courir le risque tant redouté d'un marché infructueux. De leur côté, les entreprises consultées, connaissant plus précisément les besoins de l'acheteur, pourront présenter des offres mieux adaptées.

³³ G. Brunaud, « Développement durable et achats : le primat d'une bonne détermination du besoin », Contrats publics n° 140 - Février 2014.

Recommandation 3 : Développer la pratique du « *sourcing* » consistant à dialoguer avec les entreprises en amont de la passation des marchés afin de faire évoluer les marchés de nettoyage grâce à une meilleure connaissance du secteur professionnel de la propreté.

1.3.2.3. S'inscrire dans une réflexion structurée sur la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE)

Travailler sur la dimension sociale de ses marchés exige d'un pouvoir adjudicateur une réflexion poussée sur ses ambitions en matière de développement durable et de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE), la sienne et celle de ses fournisseurs.

Le concept de responsabilité sociétale invite un organisme à assumer ses responsabilités au regard des objectifs du développement durable, tout en assurant sa performance économique. Les organismes qui s'inscrivent dans cette démarche sont naturellement conduits à intégrer, dans leur politique d'achat, les mêmes exigences vis-à-vis de leurs prestataires.

Les bailleurs se sont déjà inscrits dans cette démarche pour eux-mêmes et parfois à l'égard de leurs prestataires :

- le conseil d'administration de Paris Habitat sera saisi d'un « schéma d'achat socialement responsable » le 23 mars 2017 ;
- la notion de développement durable figure dans le marché de la RIVP (article 4-1 du CCAP) en ce qui concerne certains aspects environnementaux (consommation d'eau, d'énergie...).

Il est important cependant que la réflexion des bailleurs sur ces sujets intègre les différentes dimensions du développement durable, et notamment la dimension sociale. Elle doit être nourrie des expériences des membres de l'Observatoire des marchés de nettoyage (cf. la recommandation 1 ci-dessus), mais aussi via l'adhésion à différents réseaux (Charte des relations fournisseurs responsables³⁴, ObsAR...), voire à travers l'obtention d'un label RSE/RSO pour leur organisation.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, Paris Habitat indique mener une réflexion en interne pour se doter de moyens pour développer le *sourcing*, notamment en envisageant d'intégrer une structure telle que l'ObsAR. Paris Habitat se fixe également l'objectif de multiplier par deux d'ici 2020 le volume de logements dont l'entretien ménager est assuré par une structure de l'IAE (Insertion par l'activité économique) et de mieux impliquer ses fournisseurs en rédigeant un guide à leur intention.

Recommandation 4 : Intégrer l'évolution des marchés de nettoyage dans une réflexion structurée plus générale en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : actualisation du chapitre RSE).

1.3.2.4. Améliorer la communication avec les associations de locataires

Les associations de locataires ont émis le souhait d'être mieux informées de la procédure de passation des marchés, voire associées à celle-ci.

³⁴ Conçue en 2010 par la Médiation des entreprises et le CDAF, la Charte des relations fournisseurs responsables a pour but d'inciter les entreprises et organisations publiques à adopter des pratiques d'achat responsable vis-à-vis de leurs fournisseurs.

Aux questions posées par les rapporteurs sur les marges de progrès envisageables en matière de communication avec les associations de locataires, les bailleurs ont apporté les réponses suivantes :

- dans le cadre de son nouveau marché de nettoyage 2016, la RIVP a demandé en Conseil de concertation locative (CCL) des volontaires pour participer au travail de conception du cahier des charges ; trois associations volontaires ont participé à deux réunions de travail sur l'élaboration du CCTP ; la RIVP indique que ces mêmes associations seront conviées à la réunion de lancement de ce marché, comme ce fut le cas précédemment pour son contrat de robinetterie ; elle prévoit également de transmettre aux associations, lors du contrôle des charges locatives, la fiche de synthèse du marché ;
- Paris Habitat propose d'améliorer, en amont, sa communication sur les marchés en présentant chaque année en Conseil de concertation locative du patrimoine (CCLP) les marchés concernés par une charge locative récupérable dont le renouvellement interviendrait sous 12 mois ; le CCLP est présenté comme une instance de dialogue ayant déjà porté ses fruits³⁵ ; en aval de la passation du marché, un dispositif similaire pourrait également être instauré, notamment via la communication systématique du cahier des charges ; Paris-Habitat ajoute que « ces informations pourraient être déclinées localement au niveau des représentants des locataires des ensembles immobiliers concernés » ;
- ELOGIE a exprimé l'intention d'échanger avec les amicales de locataires sur les marchés de nettoyage, ainsi que sur les contrôles à réaliser lors de leur exécution et les actions correctives subséquentes.

Recommandation 5 : Améliorer la communication avec les associations de locataires sur les marchés de nettoyage ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation, dans son chapitre consacré à la qualité du service rendu aux locataires (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : compte-rendu des échanges entre chaque bailleur et les locataires relatifs aux marchés de nettoyage).

1.3.2.5. Respecter les missions du CHSCT du bailleur à l'égard des salariés des entreprises extérieures

Lors de son audition, un membre du CHSCT de l'un des bailleurs a regretté l'absence d'information communiquée au CHSCT en ce qui concerne les salariés des entreprises extérieures, les locaux mis à leur disposition ainsi que du Plan de prévention, signé par les dirigeants des bailleurs.

Interrogée par la mission sur les pouvoirs du CHSCT des bailleurs (infra CHSCT) à l'égard des salariés des entreprises extérieures, la Direccte Ile de France a communiqué à la mission les précisions suivantes :

³⁵ Courrier électronique de Paris-Habitat du 13 décembre 2016 : « à ce jour, la concertation sur les achats réalisée via le Conseil de Concertation Locative du Patrimoine (CCLP) porte sur des dossiers spécifiques : les récentes signatures d'accord collectif sur le service de Triple Play Social ou les détecteurs autonomes avertisseurs de fumée comme les discussions réalisées sur les évolutions de méthode de comptage des charges individuelles d'eau sont des points positifs et bien identifiés du travail réalisé en commun avec les représentants de locataires ».

- dans le cadre de ses missions, le CHSCT contribue à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des travailleurs de l'établissement et de ceux mis à sa disposition par une entreprise extérieure³⁶ ;
- les informations relatives au champ d'intervention des entreprises de nettoyage sont tenues à la disposition du CHSCT³⁷ :
 - o le CHSCT est informé de la date des inspections (préalables et périodiques) des lieux de travail et des installations (qui incluent les locaux de repos). Des élus du CHSCT peuvent participer à ces inspections³⁸ ;
 - o le CHSCT est informé de toute situation d'urgence et de gravité (« danger grave et imminent », y compris si les salariés en danger sont ceux de l'entreprise intervenante)³⁹ ;
 - o le plan de prévention est tenu à la disposition du CHSCT qui doit savoir où il peut se le procurer et le consulter ; le CHSCT est informé de toute mise à jour ;
 - o le CHSCT reçoit toute information nécessaire à l'exercice de sa mission, ce qui implique notamment les informations suivantes : la liste nominative des salariés intervenants présents dans les locaux et les dates et horaires de leur présence, la liste des locaux sanitaires et autres tenus à la disposition des entreprises intervenantes⁴⁰.

L'entière réponse de la Direccte sur ces points figure en annexe 5 du présent rapport.

Un état des lieux des locaux mis à disposition des salariés des entreprises (matériels, sanitaires...) doit être réalisé par chacun des bailleurs, en collaboration avec leur CHSCT. Cet état des lieux doit permettre de vérifier l'existence des locaux annoncés dans les marchés et leur conformité aux règles d'hygiène et de sécurité.

La Direccte a rappelé aux rapporteurs que les bailleurs étaient soumis à l'article R. 4513-8 du code du travail⁴¹. Par conséquent, les bailleurs doivent mettre tout en œuvre pour réserver aux salariés des entreprises de nettoyage des locaux, en transformant à cet effet, s'il le faut, des pièces destinées à d'autres usages.

Recommandation 6 : Respecter le cadre réglementaire relatif aux locaux à l'usage des entreprises prestataires des services de nettoyage, ainsi que les missions du CHSCT du bailleur en la matière.

³⁶ Article L4612-1 1° du code du travail.

³⁷ Informations concernées : la date d'arrivée et la durée prévisible de l'intervention de l'entreprise extérieure, le nombre prévisible de travailleurs affectés, le nom et la qualification de la personne chargée de diriger l'intervention, les noms et références de leurs sous-traitants, l'identification des travaux sous-traités (Code du travail, art. R4511-11).

³⁸ Articles R4514-1 à R4514-10 du Code du travail.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Article R4514-2 du code du travail.

⁴¹ Article R4513-8 du code du travail : « Les installations sanitaires, les vestiaires collectifs et les locaux de restauration sont mis par l'entreprise utilisatrice à la disposition des entreprises extérieures présentes dans l'établissement, excepté lorsque ces dernières mettent en place un dispositif équivalent [...] ».

2. LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DE LA SÉLECTION DU PRESTATAIRE : LA DÉTERMINATION DU « JUSTE PRIX »

La maîtrise des coûts constitue un enjeu social vis-à-vis des locataires puisque les bailleurs sociaux récupèrent sur ceux-ci les dépenses de nettoyage et que toute hausse de ces charges leur sera répercutée (2.2.).

La détermination d'un « juste » prix est donc essentielle pour atteindre un équilibre entre le souci de maîtrise des coûts et la qualité de la prestation, y compris du point de vue des conditions de travail des salariés de l'entreprise prestataire.

À cet égard, la réforme de la commande publique impose, au stade de la sélection de l'offre, de choisir non pas le soumissionnaire le moins-disant mais l'offre économiquement la plus avantageuse, afin de privilégier la qualité sur le seul coût immédiat, consacrant ainsi le passage d'une culture du moins-disant à celle du mieux-disant, notamment en rendant obligatoire le rejet des offres anormalement basses (2.1).

2.1. Les risques afférents à un prix trop bas

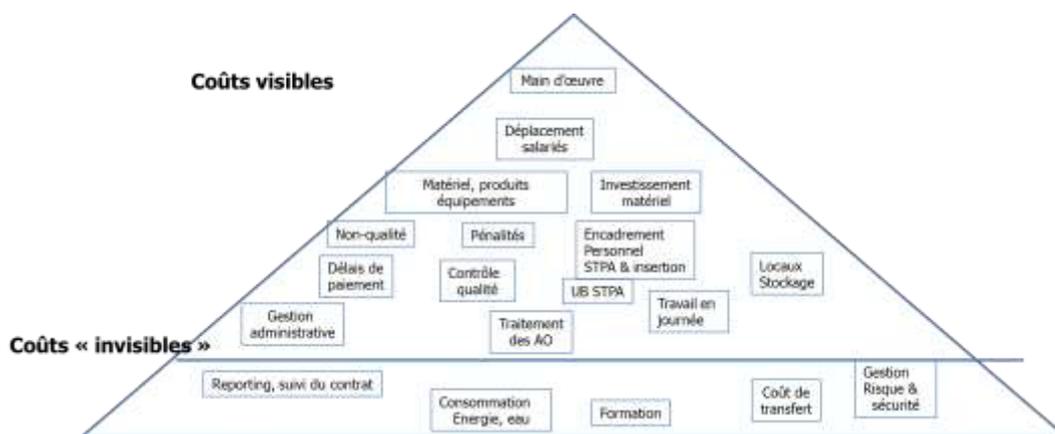
Le principe de mise en concurrence tend à tirer le prix des offres vers le bas, ce qui peut facilement avoir un impact négatif sur les conditions de travail des agents chargés du nettoyage.

2.1.1. Les offres anormalement basses : quels garde-fous ?

2.1.1.1. L'approche par le coût complet de la prestation de nettoyage

L'analyse du coût complet du nettoyage a été faite par la Fédération des entreprises de propreté (FEP) en liaison avec l'Observatoire des achats responsables (OBSAR), en distinguant coûts « visibles » et coûts « invisibles ».

Figure 1 : Analyse du coût complet de la prestation de nettoyage



Source : FEP, OBSAR

Cette figure présente l'intérêt de rappeler que le coût global de la prestation de nettoyage est composé d'éléments nombreux et disparates. Par nature, s'agissant d'une prestation de nettoyage, les coûts de main-d'œuvre « œuvrante » représentent une partie importante du coût global. Il est important de souligner toutefois que d'autres coûts doivent être pris en compte dans le calcul du coût global, se rapportant notamment à la formation des personnels, à un matériel de qualité, à un encadrement formé, aux charges de structure...

Il convient donc d'ajouter au salaire de base hors primes des agents de service du premier échelon (AS1, niveau de qualification le moins élevé) de la grille salariale de la convention collective nationale des entreprises de propreté, soit 9,94 € brut/h au 1^{er} mars 2016⁴², l'ensemble des cotisations patronales, ainsi que les diverses charges supportées par l'entreprise. Enfin, il faut aussi compter la marge de l'entreprise, même faible (de l'ordre de 1 à 3 % dans le secteur de la propreté). À cet égard, il faut rappeler qu'il est bien sûr interdit à une entreprise de proposer un prix qui correspondrait à une marge négative.

[.....]. Dans le cadre de la passation des marchés de nettoyage, les bailleurs sociaux doivent avoir à l'esprit que le prix de la prestation ne peut être économiquement inférieur à un plancher correspondant au salaire minimum horaire majoré d'environ 50 %, soit un taux horaire de l'ordre de 15 €.

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En passant leurs marchés de nettoyage, les bailleurs sociaux n'achètent pas un nombre d'heures déterminé, mais bien une prestation de nettoyage pour laquelle les entreprises sont tenues à une obligation de résultat. Au stade de la sélection de l'offre, les bailleurs doivent néanmoins disposer du détail des moyens qui seront mis en œuvre par les prestataires pour atteindre les objectifs définis au cahier des charges. Ils doivent demander aux soumissionnaires de préciser l'organisation qu'ils envisagent de mettre en œuvre, ainsi que le nombre d'heures dédiées au marché par catégorie de personnel découlant de cette organisation.

Un taux horaire particulièrement bas peut faire partie, au même titre que les écarts de prix avec la moyenne des offres, du faisceau d'indices permettant la détection, pour chaque marché, des éventuelles OAB.

2.1.1.2. La notion d'offre anormalement basse

Une offre peut être qualifiée d'anormalement basse quand son prix ne correspond pas à une réalité économique.

La détection d'une offre anormalement basse (OAB), au stade de la sélection des offres dans une procédure d'appel d'offres, peut permettre d'éliminer un candidat qui ne respecte pas l'ensemble de la réglementation en matière sociale ou environnementale⁴³. En particulier, une OAB peut être l'indice de salaires inférieurs au minimum légal ou conventionnel : c'est pourquoi la vigilance en matière d'OAB est particulièrement de mise pour les marchés à forte intensité de main-d'œuvre comme le sont les marchés de nettoyage. Une OAB peut être également l'indice d'un volume horaire surestimé par rapport au nombre d'heures réellement prévu par l'entreprise.

⁴² Ce salaire horaire minimum concerne la catégorie A (propreté ou prestations associées) ; pour la catégorie B (propreté et prestations associées), il est légèrement supérieur puisque s'élevant à 10,09 €.

⁴³ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ de la Ville de Paris souligne l'importance, parallèlement à la détection et l'élimination des OAB qui s'imposent aux acheteurs, d'écarter les offres irrégulières car ne respectant pas la législation sociale (article 59 du décret n°2016-360 modifié).

Le degré d'exigence de vigilance a été récemment renforcé s'agissant de la détection et du rejet des OAB, puisque la possibilité⁴⁴ d'écarter une OAB en cours de procédure est devenue une obligation⁴⁵. A cet égard, la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances précise, dans le cadre de la procédure contradictoire, que même si les textes antérieurs à l'ordonnance du 23 juillet 2015 semblaient laisser plus de latitude que la réglementation actuelle, la jurisprudence avait déjà imposé au pouvoir adjudicateur de rejeter une offre dès lors que les « précisions et justifications apportées [n'étaient] pas suffisantes pour que le prix proposé ne soit pas regardé comme manifestement sous-évalué et de nature ainsi à compromettre la bonne exécution du marché »⁴⁶.

2.1.1.3. Quel emploi par les bailleurs sociaux de la Ville de l'outil de l'OAB ?

◆ La RIVP

Dans son rapport de présentation des offres relatives au marché de prestation d'entretien des parties communes, passé par appel d'offres ouvert, avec prise d'effet au 1^{er} juin 2012, la RIVP ne fait pas mention d'une procédure de détection des OAB et au demeurant aucune OAB n'est détectée.

Or, les rapporteurs ont constaté des écarts de prix importants avec la moyenne des offres, Par exemple, l'analyse des offres du lot [.....] de ce marché fait apparaître des offres au prix très inférieur à la moyenne qui n'ont pas été écartées au stade de la sélection : les offres n° 4 et n° 13, respectivement inférieures de 66 % et de 41 % à la moyenne, ont fait partie du classement final des offres.

L'analyse du prix horaire montre que des offres non viables économiquement n'ont pas été écartées : sachant que le salaire brut minimal garanti par la convention collective nationale des entreprises de propreté était de 9,41 € en 2012, il est en effet irréaliste que le ratio du prix forfaitaire global de la prestation par le volume horaire proposé par les candidats n'ait pas été supérieur d'environ 50 % à ce minimum salarial, puisqu'il faut ajouter à celui-ci les cotisations patronales et les frais divers (frais de siège et de gestion, produits, matériels, etc.). Or, plusieurs offres du lot [.....] non écartées sont, soit inférieures (offre n° 19), soit juste au niveau du minimum salarial et l'offre retenue (n° 14, en jaune dans le tableau ci-dessous) se situe à peine au-dessus de ce même minimum.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

⁴⁴ Possibilité prévue dans le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 d'application de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

⁴⁵ Obligation prévue à l'article 53 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « Lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur exige que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre. Si, après vérification des justifications fournies par l'opérateur économique, l'acheteur établit que l'offre est anormalement basse, il la rejette dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

⁴⁶ CE, 29/05/2013, Ministre de l'intérieur, n° 366606

Tableau 4 : Analyse des OAB pour le lot [.....] du marché de nettoyage de la RIVP (2012)

Pli	Prix	Ecart / moyenne	Volume horaire	Prix horaire
4	78 896	-66%	2 766	28,5
8	246 624	5%	7 714	32,0
10	329 295	41%	5 681	58,0
11	381 603	63%	12 213	31,2
12	279 964	19%	14 185	19,7
13	139 005	-41%	12 951	10,7
14	219 845	-6%	19 664	11,2
16	237 353	1%	19 542	12,1
19	196 199	-16%	22 981	8,5
moyenne	234 309			

Source : RIVP - Présentation IG

Pour ses nouveaux marchés, la RIVP indique qu'elle appliquera un contrôle des OAB basé sur trois éléments de comparaison de l'équilibre nombre d'heures/coût :

- les charges du marché précédent,
- la moyenne atteinte par les entreprises qui remettront une offre,
- le nombre d'heures consacrées à la prestation, groupe d'immeubles par groupe d'immeubles.

Par ailleurs, la RIVP envisage de demander au soumissionnaire dont l'offre apparaîtrait comme anormalement basse de décomposer son prix.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP indique que « des écarts entre les offres sont systématiquement identifiés dans le cadre des appels d'offre puisque cela dépend des process et de la volonté de travailler avec la RIVP. Par contre, les offres anormalement basses, qui ne permettraient pas de respecter le salaire brut minimal garanti seront bien identifiées et exclues de l'analyse lors du prochain marché RIVP ».

◆ La SIEMP

La SIEMP déclare faire un contrôle des OAB en comparant chaque offre reçue avec l'« *estimation exacte du marché* », ainsi qu'avec la moyenne des offres reçues. La SIEMP ne précise pas de quelle façon est faite l'« *estimation exacte du marché* », ce qu'il serait pourtant utile de pouvoir vérifier.

◆ ELOGIE

ELOGIE indique réaliser un contrôle des OAB sur la base d'une fiche méthodologique. Dans le cadre de la procédure contradictoire, il a été précisé que ces fiches OAB ont été élaborées après la passation des marchés notifiés en 2012.

Cette fiche fait état d'une méthode adaptée aux marchés à forte intensité de main-d'œuvre.

Cette méthode statistique est la suivante : faire une première moyenne des offres reçues ; éliminer du calcul celles qui sont supérieures de 20 % ou plus à cette première moyenne ; recalculer la moyenne avec les offres non éliminées précédemment. Les offres inférieures de plus de 10 % à cette seconde moyenne sont présumées anormalement basses.

Cependant, le rapport d'analyse des offres relatives au marché de nettoyage de 2012 ne fait apparaître aucune mise en œuvre d'une quelconque procédure de détection et d'élimination des OAB.

Au contraire, l'exemple du lot [.....] montre que des OAB, celles des plis n°1 et n°2, auraient pu être détectées en appliquant la méthode explicitée ci-dessus. Or, ces offres n'ont pas été éliminées en amont du processus de sélection des offres (ces deux offres sont en rouge dans le tableau ci-dessous, l'offre retenue étant en jaune).

Tableau 5 : Analyse des OAB pour le lot [.....] du marché de nettoyage d'ELOGIE (2012)

Plis	Prix des prestations forfaitaires (€/ an)	écart / moyenne 1	écart / moyenne 2
1	229 256	-29,7%	-23,2%
2	268 196	-17,8%	-10,1%
4	371 628	13,9%	24,6%
5	465 544	42,7%	56,0%
8	283 141	-13,2%	-5,1%
10	339 660	4,1%	13,8%
moyenne 1	326 238		
moyenne 2	298 376		

Source : ELOGIE - Présentation IG

Il en est de même en ce qui concerne le lot [.....] de ce même marché, pour lequel deux OAB, celles des plis n°2 et n°6, auraient pu être éliminées. Or, non seulement elles ne l'ont pas été en amont du processus de sélection des offres, mais l'une d'entre elles, celle du pli n°6, a été retenue pour l'attribution du lot⁴⁷.

Tableau 6 : Analyse des OAB pour le lot [.....] du marché de nettoyage d'ELOGIE (2012)

Plis	Prix des prestations forfaitaires (€/ an)	écart / moyenne 1	écart / moyenne 2
2	242 904	-11,1%	-11,1%
3	302 972	10,9%	10,9%
5	298 230	9,1%	9,1%
6	231 756	-15,2%	-15,2%
9	285 774	4,6%	4,6%
10	294 569	7,8%	7,8%
11	256 668	-6,1%	-6,1%
moyenne 1	273 268		
moyenne 2	273 268		

Source : ELOGIE - Présentation IG

⁴⁷ Dans cet exemple, les deux moyennes de la méthode retenue sont égales puisqu'aucune offre n'est supérieure de 20 % ou plus à la première moyenne.

◆ Paris-Habitat

Paris Habitat indique comparer systématiquement la masse salariale de l'entreprise sortante et celle proposée par chaque candidat. Une baisse de la masse salariale fait l'objet d'une demande de précisions auprès du prestataire pour justifications et confirmation de la masse salariale transmise. À la suite de cette demande de précisions, deux *scenarii* se dégagent de façon générale :

- le prestataire se retire de la consultation concernée, ayant constaté également une incohérence dans la formalisation de son offre (cas d'une offre pour le lot [.....] - AAPC 2014/[.....]) ;
- le prestataire maintient son offre sans apporter de justifications complémentaires dans le cadre de la demande de précisions ; Paris Habitat prend alors la décision d'évincer cette offre jugée anormalement basse (cas d'une offre pour le lot [.....] - AAPC 2015/[.....]).

Dans la dernière consultation, la cohérence des offres en termes de volumes horaires a été particulièrement ciblée : les candidats ont complété le « compte d'exploitation » en indiquant les volumes horaires consacrés à chaque prestation et la répartition horaire des autres temps dévolus à l'exploitation des marchés (formation, approvisionnements, gestion des réclamations...). Toutefois, l'indicateur relatif au coût horaire du personnel « œuvrant » continuera à être mentionné pour prévenir le risque d'une éventuelle OAB lors de l'analyse.

L'accent mis sur la cohérence des offres ne s'est pas traduit par une modification sensible du niveau des prix des lots attribués, contrairement à ce que l'on aurait pu craindre.

Les rapporteurs ont particulièrement examiné les pièces du marché correspondant à un lot attribué en 2014 à une société dont l'offre présentait une organisation basée sur [.....] heures œuvrées (hors encadrement) par mois correspondant à un coût mensuel de [.....] €, soit un coût horaire de l'ordre de [.....].

En analysant ce marché, les rapporteurs se sont étonnés de la forte variation du volume horaire exprimé à l'occasion de son renouvellement en 2016. En effet, à périmètre constant, la société sortante en 2016 a fourni une masse salariale devant être reprise par le nouveau titulaire⁴⁸ correspondant à plus de 3 120 heures par mois.

Ce volume horaire de 3 120 heures représente une augmentation de 16 % par rapport à celui de la liste de reprise (annexe 7) du précédent titulaire du marché qui faisait état de 2 691 heures par mois. Il apparaît en outre très supérieur au nombre d'heures œuvrées présenté par la société dans son offre de 2014 qui, comme indiqué précédemment, s'élevait à [.....]⁴⁹.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

⁴⁸ Au titre de l'article 7 de la convention collective des entreprises de propreté, la reprise des salariés du précédent prestataire par le nouveau prestataire est soumise à une série de conditions tenant, d'une part à leur niveau dans la classification des emplois et à la quotité de leur temps de travail effectuée pour le compte de l'« entreprise sortante », d'autre part à l'ancienneté de leur affectation au marché (cf. Tome 1 de ce rapport, § 1.2.2.1).

⁴⁹ A titre de comparaison, le nouveau titulaire du lot en 2016 a été retenu sur la base d'une offre mentionnant [.....] heures œuvrées, puis a transmis une annexe 7 présentant un volume horaire de 2925 heures mensuelles dans le cadre du renouvellement de ce lot [.....] 2017.

Des explications différentes de ces variations ont été avancées par la société titulaire du marché de 2014 à 2016 et par Paris Habitat. Dans un premier temps, la société a justifié le différentiel entre sa propre liste de reprise (annexe 7) et celle de son prédécesseur en expliquant que l'annexe 7 de ce dernier ne reprenait pas l'ensemble des agents assurant les prestations de nettoyage, une partie de ces agents ayant un statut de CDD et ne remplissant pas les conditions fixées par la convention collective pour bénéficier du jeu de la clause de reprise. Puis, la société sortante a expliqué cette hausse de masse salariale par une augmentation temporaire de personnel destinée à absorber des prestations non réalisées par son personnel en grève. De son côté, Paris Habitat a posé l'hypothèse d'une sous-estimation initiale par la société du nombre d'heures à réaliser.

Faute de connaissance des surfaces à nettoyer, il n'a pas été possible aux rapporteurs de juger de la pertinence du nombre d'heures estimé pour ce lot, ni de corroborer l'une ou l'autre des explications avancées en cours de mission. En tout état de cause, il convient de souligner que la recherche d'une éventuelle OAB ne saurait être limitée au calcul d'un coût horaire ou encore à l'analyse de l'historique des offres et des listes de reprise des salariés. Cette recherche doit s'appuyer sur une connaissance fine des besoins sous-tendant le marché (cf. 2.1.2), notamment en termes de calibrage du temps nécessaire à la réalisation des prestations.

Une variation du volume horaire ne représente pas en soi une difficulté, dès lors qu'elle est susceptible d'être le reflet de la politique technique et commerciale propre à une entreprise. Elle doit néanmoins faire l'objet d'un examen approfondi par le donneur d'ordre et, le cas échéant, de questions adressées au soumissionnaire. La pertinence des réponses apportées par ce dernier doit être appréciée à l'aune des besoins définis par le donneur d'ordre.

2.1.1.4. Recommandations

Plusieurs méthodes existent pour détecter les OAB, les unes basées sur une ou plusieurs formules exploitant, par exemple, la moyenne des offres, les autres sur des faisceaux d'indices.

Une fiche, rédigée par la Direction des affaires juridiques des ministères économique et financier, rappelle la notion juridique d'OAB et les méthodes à appliquer pour détecter et écarter de telles offres⁵⁰.

Recommandation 7 : Mettre en œuvre dans le cadre des appels d'offres un dispositif systématique de détection des offres anormalement basses (OAB) permettant de les éliminer au stade de la sélection des offres.

Recommandation 8 : Documenter précisément dans les rapports d'analyse des offres la mise en œuvre du dispositif de détection des offres anormalement basses (OAB).

2.1.2. **La nécessité d'un contrôle du juste prix induit celle d'une expression des besoins la plus affinée possible**

Aucun des quatre bailleurs sociaux de la Ville ne connaît les surfaces de parties communes de son parc à nettoyer, ni celles nettoyées par leurs propres personnels, ni celles nettoyées par les prestataires. L'indisponibilité de ces informations interdit toute comparaison des coûts.

⁵⁰ Fiche en annexe 8 du présent rapport et disponible sur le lien suivant : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/mise-en-oeuvre-procedure/FT-offre-anormalement-basse.pdf

Cette situation empêche l'établissement d'un juste prix par les entreprises candidates à l'attribution des marchés, celles-ci n'ayant généralement comme information dans les documents de marché que le nombre de logements ou, au mieux, la surface habitable correspondant aux parties communes à nettoyer.

Les rapporteurs ont retenu de leurs échanges avec les représentants de la Fédération des entreprises de propreté (FEP) que les informations relatives aux surfaces ainsi qu'aux types de revêtement sont indispensables à un chiffrage précis des offres lors des appels d'offres.

Les bailleurs sociaux arguent de la grande variété des sites et des revêtements pour expliquer l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de procéder à une description exhaustive et précise des surfaces à nettoyer.

Pour permettre aux entreprises candidates de parfaire leur information sur les sites à nettoyer, les bailleurs sociaux les invitent à procéder à des visites « de terrain », mais 20 à 30 % seulement des sites font l'objet de visites et leur degré de connaissance par les entreprises est donc très faible.

Ce manque d'informations et ces imprécisions auxquels sont confrontées les entreprises avant la remise des offres sont dommageables à l'établissement d'un juste prix par les candidats : le prix proposé se trouve ainsi être le plus souvent supérieur à celui qui aurait été obtenu après une délivrance d'information optimale.

Les entreprises candidates ont tendance à prendre en compte les incertitudes liées à l'imprécision des descriptions en augmentant leurs prix, à l'exception des entreprises qui connaissent déjà les sites et savent donc exactement apprécier quels seront les coûts sur chaque site. Cette situation est loin d'être optimale dans une procédure qui se veut concurrentielle.

Inversement, des difficultés de nettoyage liées aux particularités de certains sites peuvent être sous-estimées par certains candidats et susciter des offres trop basses. Si celles-ci sont retenues, le prestataire peut rencontrer des difficultés opérationnelles et financières qu'il n'a pas pu anticiper. Dans ce cas, le prestataire, s'il ne peut faire face à ses charges, peut être amené à rompre le contrat de nettoyage le liant à son client, obligeant ce dernier à lancer une nouvelle procédure d'appel d'offres.

Au-delà du seul niveau des offres faites par les candidats, et donc du prix qui sera, *in fine*, payé par le bailleur pour les prestations de nettoyage, les imprécisions dans la description des sites à nettoyer peuvent aussi être la cause, lors des premiers mois d'exécution du marché, de difficultés opérationnelles chez les prestataires faute pour ceux-ci de pouvoir mobiliser leurs ressources de manière adéquate. Ces difficultés de mise en œuvre du marché constituent un facteur de perturbation de la qualité des prestations.

En vue des prochains appels d'offres relatifs au nettoyage, les bailleurs sociaux doivent, pour favoriser à la fois la recherche du prix le plus juste et la mise en œuvre la plus adéquate des prestations dans les premiers mois d'exécution du marché, documenter de la façon la plus précise possible chaque site : surfaces exactes, répartition des surfaces (circulations, escaliers, etc.), types de sol, etc.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP indique à ce sujet qu'elle va intégrer dans son prochain appel d'offres la mesure des surfaces par les prestataires eux-mêmes. Il est nécessaire à cet égard de rappeler que la définition des besoins :

- est fondamentale, comme le soulignent tant la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier et la direction des finances et des achats de la Ville de Paris que la FEP Ile-de-France (cf. supra) ;
- incombe par hypothèse au donneur d'ordre, c'est-à-dire en l'espèce au bailleur.

ÉLOGIE-SIEMP, pour sa part, signale que « *la nécessité d'établir un descriptif précis de chaque site à nettoyer en indiquant notamment les surfaces en mètres carrés sera prise en compte lors du lancement du prochain marché* ».

Paris Habitat, en ce qui le concerne, reconnaît que « *la définition de besoin reposant sur la transmission d'éléments de surfaces à entretenir dans le cadre de l'appel d'offres peut apparaître comme la solution à privilégier pour obtenir des offres en parfaite conformité entre le besoin et les moyens affectés* ». Il ajoute qu'il conviendrait sans doute « *d'affiner cette recommandation logique en intégrant dans le besoin la nature des surfaces à entretenir, ainsi que le contexte local* ».

Sur ce dernier point, cependant, il est souligné dans la réponse « *la difficulté d'introduire des données techniques complémentaires* », difficulté qui « *relève du fait que leur cohérence et leur légitimité à l'échelle de Paris Habitat serait complexe à établir* ».

Cette observation est explicitée par Paris Habitat dans les termes suivants :

« Le principe de notre achat de nettoyage repose sur des obligations de résultat et de moyen avec un cahier des charges décrivant des prestations et des fréquences minimales ; ce cadre aussi large trouve sa légitimité dans le volume des lots et l'hétérogénéité de notre patrimoine, les usages de vie des locataires, voire l'impact des évolutions réglementaires (collecte sélective, gestion des encombrants...).

Le souhait de proposer, tel qu'actuellement, un cadre technique de prestations détaillées, mais reposant sur des unités de mesure limitées (logement, place de parking), correspond à un souci de qualité de service sur l'ensemble du patrimoine et garantit une transparence permanente vis-à-vis des charges récupérables.

Enfin, cette volonté d'un « juste dimensionnement » présente un risque fort de contradiction avec notre volonté de coûts relativement homogènes entre groupes immobiliers, au regard des attentes de nos locataires. Cette volonté se traduit par l'introduction dans nos marchés d'une règle fixant un écart de prix moyen maximum de 20 % entre deux groupes immobiliers et par type de prestations. Cette règle ne pourrait résister à l'introduction de descriptions techniques plus élaborées et l'abandon de cette clause remettrait en cause l'équité de traitement entre les locataires. Nous avons récemment reçu une candidature se plaçant en dehors de cette règle avec des écarts de prix du simple au triple.

Par ailleurs, nous ne sommes pas persuadés que la réponse des soumissionnaires serait véritablement construite sur la base du descriptif de surface, compte tenu des informations déjà à leur disposition (nombre de logements, masse œuvrante du titulaire éligible à reprise). D'autres éléments sont pris en compte par les soumissionnaires, comme le besoin de développement, la stratégie de mutualisation et d'effets d'échelle avec d'autres marchés proches déjà conclus (par exemple en matière d'encadrement).

Cependant, le rassemblement de données patrimoniales descriptives ou de dispositions constructives, une publication des appels d'offres laissant davantage de temps aux candidats pour la reconnaissance des sites sont d'autres pistes que Paris Habitat pourrait envisager pour faciliter la définition du besoin sans revenir sur ses principes d'obligation de résultat et d'homogénéité de la charge récupérée ».

Recommandation 9 : Afin d'évaluer précisément les besoins de nettoyage à couvrir, établir pour chaque marché de nettoyage un descriptif précis de tous les sites à nettoyer en indiquant, notamment, les surfaces en m².

2.2. Les risques afférents à un prix trop élevé

2.2.1. Le possible impact d'une amélioration des marchés de nettoyage sur leur prix

Les exigences accrues des bailleurs en matière sociale et une analyse plus fine des offres des soumissionnaires, conduisant à une exclusion systématique des OAB, pourraient aboutir à la sélection d'offres comportant un prix plus élevé qu'auparavant pour la réalisation de la prestation de nettoyage. La Direccte d'Ile-de-France a d'ailleurs insisté à plusieurs reprises auprès des rapporteurs sur ce risque qu'elle considère comme sérieux.

Les rapporteurs s'étaient fixé l'objectif d'analyser l'impact des nouvelles clauses sociales intégrées dans les marchés de nettoyage de 2016 sur le prix des offres des soumissionnaires. Seul Paris Habitat leur a communiqué des informations sur le montant des offres retenues pour l'attribution de son nouveau marché de nettoyage, qui comportait des exigences sociales supérieures à celles prévues dans ses précédents marchés. L'analyse de ces éléments ne permet aucunement de déceler une augmentation du prix de la prestation de nettoyage, certaines offres étant plus élevées que les précédentes, d'autres plus basses...

Aucune tendance nette à la hausse ne semble se dégager à ce stade, bien que toutes les entreprises sélectionnées aient reçu une note très satisfaisante sur le nouveau sous-critère « engagement sur les conditions d'intervention » (de 18 à 20 points sur 20). Il est toutefois trop tôt pour en tirer une conclusion définitive quant au coût d'un marché socialement plus exigeant. Les entreprises du secteur n'ont peut-être pas encore pris la mesure des attentes de Paris Habitat et des conséquences éventuelles d'un contrôle renforcé des termes du marché.

Les seuls éléments objectifs portés à la connaissance des rapporteurs sur cette question sont issus de l'étude d'impact de l'expérience menée dans le cadre de l'Association Exigence Ascenseurs⁵¹, qui a conduit à la rédaction de marchés de maintenance des ascenseurs comportant des clauses plus exigeantes quant à la qualité de la prestation attendue, mais aussi en matière sociale. Il a été indiqué aux rapporteurs que l'impact financier de la démarche AEA pourrait être une hausse de 10 à 15 % du prix des marchés, une augmentation à moduler à la baisse grâce au jeu de la concurrence dans le cas de parcs d'ascenseurs importants.

En tout état de cause, le risque d'une augmentation du prix des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux, à la suite de l'évolution de leurs marchés et de leurs méthodes de sélection de l'offre la plus avantageuse, ne saurait être sous-estimé.

2.2.2. La récupération des dépenses de nettoyage sur les locataires

Une augmentation du prix des marchés de nettoyage pèserait sur les locataires bénéficiaires des prestations correspondantes puisque ceux-ci sont redevables des charges locatives afférentes.

Sur le plan juridique, la loi confère en effet aux dépenses de nettoyage des parties communes le caractère de charges récupérables auprès des locataires car ces dépenses sont la contrepartie « *d'un service rendu lié à l'usage des différents éléments de la chose louée* »⁵².

⁵¹ Cf. supra le 1.3.2.1.

⁵² Cf. l'art. L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation pour les immeubles appartenant aux organismes d'HLM et art. 23 de la loi du 6 juillet 1989 pour le secteur locatif privé.

La liste des charges récupérables est fixée par décret⁵³. S'agissant du nettoyage, la réglementation détermine les modalités suivant lesquelles les dépenses liées à cette activité sont récupérées auprès des locataires.

Les dépenses de personnel concernant les employés d'immeuble exclusivement chargés de tâches de nettoyage sont récupérables en totalité auprès des locataires. En ce qui concerne les gardiens, compte tenu du caractère polyvalent de leurs missions, la réglementation distingue deux cas :

- lorsque le gardien d'un immeuble assure à la fois l'entretien des parties communes et l'élimination des ordures ménagères, les dépenses de personnel sont exigibles au titre des charges récupérables à concurrence de 75 % de leur montant ;
- lorsque le gardien n'assure que l'une des deux tâches, ces mêmes dépenses ne sont récupérables qu'à hauteur de 40 % de leur montant.

Le décret précise que ces dépenses sont récupérables y compris lorsqu'une entreprise intervient en remplacement du gardien pendant ses repos hebdomadaires et ses congés, ainsi que dans des circonstances particulières (force majeure, arrêt de travail ou impossibilité matérielle ou physique temporaire pour le gardien d'intervenir).

Le texte permet aussi au bailleur de récupérer auprès des locataires les dépenses relatives au personnel d'encadrement technique chargé du contrôle direct des gardiens ou des employés d'immeuble à concurrence de 10 % de leur montant.

Dans le cas d'externalisation du nettoyage des parties communes, la totalité des dépenses relatives au marché liant le bailleur à l'entreprise prestataire sont récupérables auprès des locataires.

Le tableau ci-après fait apparaître, pour chacun des quatre bailleurs, la part des charges de nettoyage dans le total des charges récupérées sur les locataires.

Tableau 7 : Part des charges de nettoyage dans le total des charges récupérées (2015)

	Paris Habitat	RIVP	ELOGIE	SIEMP
Charges totales récupérées (en €)	214 242 898	85 535 382	23 133 478	17 823 929
Dont charges de nettoyage récupérées	43 316 902	23 819 485	6 586 324	3 686 002
<i>Part des charges de nettoyage dans le total des charges récupérées</i>	20,2 %	27,8 %	28,4 %	20,7 %

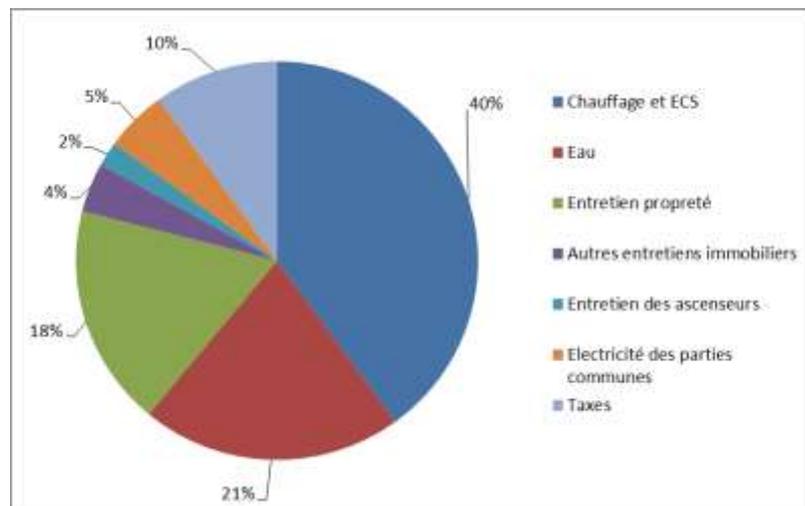
Source : Bailleurs

Il ressort de ces données financières que le poste « nettoyage » représente au minimum 20 % des charges locatives et même 28 % chez deux des bailleurs.

À l'échelon national, pour les « résidences collectives à facturation collective », les dépenses de nettoyage représentent 18 % des charges récupérables (cf. la figure ci-après).

⁵³ Décrets n°82-955 du 9 novembre 1982 et n°87-713 du 26 août 1987, applicables respectivement au secteur HLM et au secteur locatif privé, tous deux modifiés par le décret n°2008-1411 du 19 décembre 2008.

Capture écran 1 : Répartition des charges récupérables par postes de dépenses
Résidences collectives à facturation collective
2013



Source : Observatoire national des charges locatives - Union sociale pour l'habitat (USH)
Données France entière portant sur l'année 2013 et publiées en février 2015

Toute augmentation du coût de l'entretien des parties et équipements communs des immeubles de logements sociaux a un impact sensible sur le montant total des charges récupérées sur les locataires.

À cet égard, les autorités de contrôle des organismes de logement social (Mission interministérielle d'inspection du logement social, MILOS, et Agence nationale de contrôle du logement social, ANCOLS, rappellent régulièrement l'importance d'une bonne maîtrise des charges locatives pour maintenir l'accessibilité du parc aux ménages aux revenus modestes ou moyens, auxquels il est destiné⁵⁴.

Ces autorités de contrôle soulignent la nécessité pour les bailleurs sociaux de gérer avec rigueur la récupération des charges définies par la réglementation comme récupérables.

La MILOS a, par exemple, dans son rapport de contrôle de Paris Habitat (janvier 2013), pointé le fait que certaines charges récupérables n'étaient pas récupérées par cet organisme et que, dans d'autres cas, le montant des charges récupérables était sous-estimé, lacunes qui contribuaient à grever son coût de gestion⁵⁵. Elle a insisté à cette occasion sur la nécessité pour l'organisme de logement social de respecter la réglementation applicable en matière de charges récupérables.

Toute « amélioration » des marchés de nettoyage portant sur la qualité des prestations ou sur les conditions d'intervention des salariés risque de se traduire pour les locataires par une hausse sensible de leurs charges locatives.

La solution consistant pour les bailleurs à ne pas répercuter ou à ne répercuter qu'en partie sur leurs locataires la charge financière liée à la hausse des dépenses de nettoyage soulève des objections de la part de l'ANCOLS. Elle aurait pour effet d'accroître les coûts

⁵⁴ Créée le 1^{er} janvier 2015, l'ANCOLS est issue de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la MILOS. Acteur unique de contrôle et d'évaluation des organismes d'Action Logement et du logement social, l'ANCOLS est un établissement public administratif de l'État.

⁵⁵ Rapport définitif n° 2011-151 de la MILOS sur Paris Habitat.

de gestion des bailleurs et, par voie de conséquence, de diminuer d'autant les ressources qu'ils peuvent mobiliser pour des actions aussi essentielles que le gros entretien de leur parc ou la modernisation de leurs outils de gestion.

À la lumière des observations qui précèdent, les marges de manœuvre des bailleurs sociaux apparaissent comme étroites. La question de l'évolution des cahiers des charges des marchés de nettoyage devra être mise régulièrement à l'ordre du jour des rencontres des bailleurs avec les associations de locataires.

3. LA DIMENSION SOCIALE AU STADE DU CONTRÔLE DU MARCHÉ : LA RECHERCHE DE L'EFFICIENCE

3.1. Les acteurs du contrôle

Concevoir des marchés intégrant des critères et des clauses rédigés au plus près des préoccupations sociales des bailleurs représente un progrès indéniable. Toutefois, quelle que soit la qualité rédactionnelle des marchés de nettoyage, ces derniers risquent de demeurer lettre morte en l'absence d'un contrôle effectif.

Les rapporteurs ont été avisés de dysfonctionnements récurrents concernant la fourniture de produits et de matériels, alors même que les marchés de nettoyage imposent, de longue date, des clauses qualitatives et quantitatives.

Le contrôle des bailleurs n'a pas pour objet de se substituer à l'autocontrôle réalisé par les entreprises de nettoyage elles-mêmes, mais doit en être le complément indispensable. Or, l'analyse des processus et des pratiques met en lumière un contrôle très partiel de l'application des clauses des marchés de nettoyage par les bailleurs sociaux.

3.1.1. Le contrôle exercé par les bailleurs

Chez les quatre bailleurs sociaux, le contrôle des marchés de nettoyage se résume actuellement au contrôle de la prestation de nettoyage. Il est assuré au premier chef par les gardiens.

3.1.1.1. À Paris Habitat : une réelle recherche d'efficacité au travers du dispositif de contrôle

◆ Un contrôle structuré de la prestation de nettoyage

Jusqu'à récemment, Paris Habitat utilisait des indicateurs de réalisation des prestations de nettoyage portant, chacun, sur un périmètre limité mais n'effectuait pas de synthèse des résultats observés, pour l'ensemble de son patrimoine et des marchés en cours.

Depuis 2015, les données relatives au contrôle des prestations de nettoyage sont systématiquement collectées et centralisées dans un « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » (SEPF), développé dans le cadre de la certification ISO 9001 de Paris Habitat.

Sont intégrés dans ce système d'information les résultats des différents niveaux de contrôle :

- des « *questionnaires hebdomadaires gardien* » qui portent sur les items suivants :

The screenshot shows a web interface for a questionnaire. At the top, there are two buttons: 'Repondre au questionnaire' (highlighted in blue) and 'Visualiser les Questionnaires enregistrés'. Below these are four rows, each with a text item on the left and a dropdown menu on the right. The items are: 'Qualité de l'entretien ménager', 'Respect du planning hebdomadaire', 'Sortie des ordures ménagères effectuée', and 'Réactivité suite aux relances du gardien'. Each dropdown menu contains the text 'Choisissez la réponse' followed by a downward arrow. At the bottom left of the form area is a blue button labeled 'Valider'.

Source : Paris Habitat - Guide pratique d'utilisation (chapitre entretien ménager) du SEPF

- des « *questionnaires trimestriels gardien* » qui ont pour objet de confirmer, ou non, que le plan de travail trimestriel a bien été respecté par le prestataire :

Source : Paris Habitat - Guide pratique d'utilisation (chapitre entretien ménager) du SEPF

- des « *contrôles qualité* », souvent contradictoires (en présence de l'entreprise, voire des associations de locataires), réalisés par le gérant/le chargé d'unité de gestion (CUG). Ces contrôles, décrits dans le CCTP, sont saisis dans une grille de contrôle figurant en annexe 3 de ce dernier document.

Le tableau ci-après présente l'ensemble des éléments du contrôle des prestations des entreprises prévus dans le cadre du SEPF.

Tableau 8 : Dispositif de contrôle de l'entretien ménager dans le « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » (SEPF) de Paris Habitat

Entretien ménager									
Critères	Pond*	Indicateurs	Pond*	Système notation		Outils d'évaluation	Fréquence d'alimentation	Mode d'intégration dans l'outil	Contributeur
Qualité	50%	- Qualité de l'entretien ménager	50%	Très satisfaisant	4	SEPF	Hebdomadaire	Saisie manuelle	Gardien
				Satisfaisant	3				
				Peu satisfaisant	2				
				Pas satisfaisant	1				
		- Notes entretien ménager	50%	Entre [90% ; 100%[4	SEPF	A chaque contrôle	Saisie manuelle	Gérant/CUG
				Entre [80% ; 90%[3				
				Entre [70% ; 80%[2				
				< 70%	1				
Délais	25%	- Respect du planning hebdomadaire	50%	Oui	4	SEPF	Hebdomadaire	Saisie manuelle	Gardien
				Non	1				
		- Respect du calendrier trimestriel	50%	Oui	4	SEPF	Trimestrielle	Saisie manuelle	Gardien
				Non	1				
Relation client	25%	- Sortie des ordures ménagères effectuée	50%	Oui	4	SEPF	Hebdomadaire	Saisie manuelle	Gardien
				Non	1				
		- Réactivité suite aux relances du gardien	50%	Très satisfaisant	4	SEPF	Hebdomadaire	Saisie manuelle	Gardien
				Satisfaisant	3				
				Peu satisfaisant	2				
				Pas satisfaisant	1				
				Sans objet	1				

Source : Paris Habitat - Guide pratique d'utilisation (chapitre entretien ménager) du SEPF

Parallèlement au SEPF et en vertu de clauses contractuelles, les représentants de Paris Habitat (gardiens, gérants...) peuvent inscrire leurs réclamations dans le cahier de liaison mis à disposition par les prestataires dans chacune des loges. La qualité des prestations est

aussi abordée lors des réunions trimestrielles entre prestataires et référents techniques de Paris Habitat.

À partir de ces différentes séries de contrôles, il est établi, pour chacun des prestataires, une notation annuelle (« scorecard ») déclinée en notes générales et en notes par critère (qualité, délais, relation client), présentées par marché et par territoire géographique (direction territoriale, agence).

Une fois par an, une synthèse des éléments de notation SEPF est envoyée à chaque entreprise qui est avisée de sa propre note, ainsi que de la note globale (moyenne calculée sur l'ensemble des évaluations des titulaires de marchés de nettoyage).

Lorsque la notation annuelle est inférieure à 10/20, l'entreprise est tenue de mettre en place un plan d'actions visant à améliorer la qualité de ses prestations. En 2015, les notes des entreprises de nettoyage étaient toutes largement supérieures à 10/20 (moyenne générale de 15,90/20), à l'exception de l'une d'entre elles dont l'évaluation était de 8,70/20.

Capture écran 2 : Extrait de la fiche d'évaluation annuelle d'une entreprise de nettoyage

	Entreprise	Global
Qualité	6,25	15,32
Relationnel	12,42	15,79
Délais	6,25	17,18
Général	8,70	15,90

Source : Paris Habitat - « Scorecards » 2015

Il conviendrait donc d'élever le seuil d'alerte pour permettre une meilleure détection des déficiences des entreprises.

L'implémentation du système SEPF s'est heurtée à la résistance de certains gardiens de Paris Habitat, qui considèrent qu'il ne leur appartient pas de participer à l'évaluation des entreprises de nettoyage. Ils estiment ne pas être qualifiés pour superviser le travail des personnels extérieurs et considèrent que la relation quotidienne qu'ils entretiennent avec ces personnels est trop empreinte d'empathie pour permettre une évaluation objective. Les réponses de certains gardiens au questionnaire hebdomadaire sont susceptibles d'être biaisées.

Interrogé sur le risque que l'évaluation des entreprises en soit faussée, Paris Habitat répond que l'anonymat attaché à la notation des gardiens et la fréquence hebdomadaire du questionnaire sont de nature à favoriser une notation sincère par les gardiens. Il indique que la notation SEPF reflète la même perception que celle qui ressort des enquêtes de satisfaction réalisées auprès des locataires, ce qui tendrait à démontrer la fiabilité de cette notation.

La prestation de nettoyage étant très volatile, un contrôle assuré par des gardiens présents sur site au moment de la réalisation de la prestation est incontournable. Il est néanmoins essentiel que ce premier niveau de contrôle soit complété par un 2^{ème} niveau, qui apporte un regard extérieur et objectif.

À Paris Habitat, ce contrôle est exercé par un gérant ou un chargé d'unité de gestion (CUG), selon le patrimoine concerné, à qui il est fixé un objectif de deux contrôles par mois (pour 1 000 logements par mois). Il n'est pas possible de disposer du nombre précis de contrôles de 2^{ème} niveau réalisés en moyenne par an et par site, l'application SEPF ne permettant pas de différencier les données *a posteriori*. Paris Habitat estime que deux à cinq contrôles de ce type sont effectués chaque année, selon les sites.

Eu égard à l'importance de ce contrôle de 2^{ème} niveau, les rapporteurs considèrent que ses résultats devraient se voir appliquer dans le SEPF une pondération supérieure à celle des contrôles hebdomadaires et trimestriels pour en augmenter l'impact dans la notation finale. Paris Habitat mène actuellement sur le calibrage du système de notation existant une réflexion qui devra être poursuivie afin que certains aspects qualitatifs soient mieux pris en compte dans les évaluations (pondération du 2^{ème} niveau de contrôle, de l'implication des associations de locataires dans les contrôles contradictoires...).

◆ La mise en œuvre d'un contrôle des clauses sociales

À ce jour, les premier et deuxième niveaux de contrôle se limitent essentiellement au contrôle de la qualité de la prestation de nettoyage. En revanche, aucun contrôle n'est effectué, sauf circonstances exceptionnelles, sur l'application des clauses du marché portant sur les produits, le matériel, la formation, l'encadrement...

Les termes des nouveaux marchés 2016, qui ont réservé une meilleure part aux clauses sociales, rendent indispensable une évolution du processus de contrôle afin de vérifier notamment la réalité des engagements pris par les entreprises de nettoyage dans le cadre de la procédure d'attribution.

Paris Habitat a travaillé à la mise en œuvre d'un « audit des prestataires », sur la base d'une nouvelle trame de contrôle communiquée à la mission : *« l'objectif est de rencontrer le prestataire dans le cadre de l'exécution du marché afin de comparer les méthodologies décrites dans son offre papier et celles constatées en situation de travail. L'activité de nettoyage et nos cadres contractuels permettent d'envisager notamment un tel exercice sur le contrôle des moyens matériels mis en œuvre (dotations en consommables et petit matériel de travail, en Équipements de Protection Individuelle, dispositif de stockage et d'acheminement en décollant...), mais également sur les engagements de conditions d'exécution (cursus de formation, taux d'encadrement, date de paiement...) »*.

Ce type d'audit devra être réalisé dans le respect des dispositions contractuelles et du droit de la commande publique. Il nécessitera une augmentation des moyens dédiés au contrôle, et notamment des moyens du Service achats, pressenti pour être le principal acteur de ce type de contrôle. À défaut, il pourrait également être réalisé par des prestataires extérieurs, spécialisés dans ce type d'audit.

En 2017, Paris Habitat envisage de tester la mise en œuvre de cet audit en interne. Il compte par ailleurs poursuivre sa réflexion sur cette question en passant des marchés de prestations intellectuelles : un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la passation de marchés, qui pourra permettre d'améliorer le formalisme et le fond de l'audit (prise d'effet en août 2017) et un marché d'audit « équipements et services » qui conduira au déploiement renforcé du dispositif d'audit des clauses sociales en 2018, en ajoutant le dire d'experts extérieurs à l'analyse interne de Paris Habitat (prise d'effet en décembre 2017).

En 2016, à la suite du conflit social intervenu au sein de la société de nettoyage OMS Synergie, Paris Habitat s'est inscrit dans une démarche innovante qui prend en compte la question des clauses sociales. Cette démarche doit s'inscrire dans le temps.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, Paris Habitat ajoute qu'un audit tendant au contrôle de la mise en œuvre des clauses sociales sera diligenté auprès de trois prestataires en juin 2017, soit après 6 mois d'exploitation. L'exercice sera renouvelé à la fin de l'année 2017 sur un panel à minima équivalent, voire complété avec les prochains attributaires des marchés de juin 2017.

Paris Habitat insiste sur l'importance que ce type de démarche soit mené en concertation avec plusieurs acteurs de la profession afin de disposer d'un véritable effet levier vis-à-vis des entreprises soumissionnaires. Selon Paris Habitat, au regard des préoccupations

communes des bailleurs sociaux sur ce sujet, certains moyens pourraient être mutualisés, par exemple au sein de l'observatoire proposé (Recommandation 1) ou au sein de l'association régionale des organismes HLM (AORIF). Une des traductions opérationnelles de cet observatoire pourrait résider dans un dispositif d'audit commun sur ces questions des clauses sociales.

3.1.1.2. A la RIVP : la nécessité d'un contrôle des nouvelles clauses du marché de nettoyage 2016

Le contrôle de l'exécution des prestations des entreprises de nettoyage liées par marché à la RIVP repose en principe sur ses gardiens et leurs encadrants.

Les gardiens n'ont pas de lien hiérarchique avec le personnel de l'entreprise. Pour éviter toute qualification de délit de marchandage, ils exercent leur devoir de signalement à l'égard de leur propre supérieur hiérarchique qui, le cas échéant, en saisit le responsable du personnel du site concerné.

Les rôles des gardiens et de leurs encadrants en matière de contrôle ressort essentiellement de leurs fiches de poste respectives.

S'agissant des gardiens, la fiche de poste de « gardien B » définie dans la convention collective nationale des gardiens, concierges et employés d'immeuble⁵⁶, qui correspond à l'emploi-type de la RIVP, indique notamment qu'ils sont chargés « *d'assurer la relation avec les locataires et les prestataires en tant que représentant de la RIVP* » et « *d'assurer la supervision des prestataires externes* ».

En ce qui concerne les « responsables techniques de secteur », supérieurs hiérarchiques des gardiens et des employés d'immeuble, ils ont, d'après leur fiche de poste, la charge, entre autres missions, de mettre en œuvre et contrôler l'entretien. Au nombre d'une cinquantaine, les « responsables techniques de secteur » ont chacun la responsabilité d'un parc d'environ 800 logements et de l'encadrement d'une dizaine de gardiens.

Le dispositif de contrôle de la RIVP paraît peu élaboré. Il n'existe pas de processus de contrôle au-delà des fiches de poste et des dispositions du cahier des charges du marché de nettoyage. Les gardiens ne procèdent pas à une évaluation régulière des prestataires. Leur rôle consiste à signaler à leurs encadrants des difficultés ponctuelles ou à faire remonter les réclamations de locataires insatisfaits. Aucune donnée statistique relative au nombre de réclamations, aux outils mis en œuvre, au nombre de contrôles de 2^{ème} niveau n'a pu être communiquée à la mission.

La RIVP, consciente d'avoir une culture du contrôle peu développée, a travaillé à son amélioration dans son nouveau marché de nettoyage en prévoyant :

- un contrôle au quotidien par les équipes de proximité, formalisé au besoin dans la grille de contrôle annexée au CCTP,
- des contrôles contradictoires, programmés une fois par trimestre ou par semestre, des prestations forfaitaires,
- des contrôles contradictoires, programmés à la demande, des autres prestations complémentaires,
- des contrôles contradictoires pour les remplacements de gardiens, avant et après lesdits remplacements,

⁵⁶ Cette fiche de poste est annexée à l'accord de « Mise en œuvre de la classification des gardiens et employés d'immeuble » (document transmis par la direction des ressources humaines de la RIVP, mise à jour du 15 avril 2016).

- des réunions semestrielles en agence entre le responsable de secteur du prestataire et le responsable d'agence de la RIVP,
- un point annuel de coordination au siège de la RIVP, à l'occasion duquel le prestataire devra présenter son rapport d'activité.

Ce dispositif, beaucoup plus complet que celui décrit précédemment dans le marché de nettoyage 2012, représente une avancée sensible en termes de contrôle, à condition qu'il soit effectivement appliqué à l'avenir.

En revanche, il semble se limiter au contrôle de la prestation de nettoyage alors que le marché de nettoyage de la RIVP affiche désormais une réelle ambition sociale. La définition d'un processus de contrôle global, intégrant le contrôle des clauses sociales du marché, s'impose donc tout particulièrement en l'espèce.

Ce processus pourra être élaboré en lien avec le Conseil de concertation locative (CCL). La RIVP a en effet évoqué la possibilité d'engager une réflexion au sujet du contrôle au sein de son CCL.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP confirme que son dispositif de contrôle des prestations était peu développé lors du marché 2012 et que ce dispositif a été complété pour préparer le marché 2016 et sera encore complété lors de la préparation du marché 2017 à venir.

3.1.1.3. À ELOGIE et à la SIEMP : un contrôle revisité à l'occasion de la fusion des deux bailleurs

Jusqu'à la fusion de la SIEMP et d'ELOGIE en une nouvelle entité, le contrôle des prestations de nettoyage était décliné chez ces bailleurs en trois niveaux de contrôle.

À ELOGIE, le dispositif de contrôle était le suivant :

- vérification par les gardiens de l'exécution des prestations et remontée des défaillances constatées au service « Sûreté cadre de vie » du siège de la société,
- contrôles aléatoires par le service « Sûreté cadre de vie » des sites sans gardien,
- contrôles ponctuels par les responsables d'agence ou le service « Sûreté cadre de vie » en cas de réclamation formulée par un locataire.

A la SIEMP, une distinction était faite entre les contrôles suivants :

- le « *contrôle au quotidien* » confié au « *personnel de proximité* » de la SIEMP,
- les « *contrôles contradictoires programmés*⁵⁷ » sur les prestations journalières et hebdomadaires qui donnaient lieu à l'établissement d'une fiche de contrôle, aux fins d'« *établir une liste d'objectifs d'amélioration pour la période à venir* »,
- les « *contrôles aléatoires* » assurés au quotidien par les gardiens et les surveillants d'immeuble (fiche de contrôle renseignée).

En cas de non-exécution d'une prestation « *ou d'attribution de la plus mauvaise appréciation sur une prestation* », il était prévu que la SIEMP convoque le représentant de l'entreprise en vue de lui faire « *constater contradictoirement le problème et signer la fiche d'appréciation* ». Cette procédure faisait courir un délai de 48 heures « *pour remettre les lieux considérés à niveau, sans que [l'entreprise] puisse demander un quelconque supplément de rémunération* ».

⁵⁷ Ils associent représentants de la SIEMP et de l'entreprise, laquelle doit désigner pour chaque lot un interlocuteur unique pour l'ensemble des prestations relatives à ce lot.

En pratique, ces dispositifs de contrôle étaient peu appliqués, faute de définition précise des processus internes d'information et de gestion.

S'agissant du 1^{er} niveau de contrôle, les remontées des gardiens à leurs supérieurs hiérarchiques étaient ponctuelles et informelles.

Les moyens consacrés au 2^{ème} niveau de contrôle étaient visiblement faibles :

- ELOGIE indique que le service « Sûreté cadre de vie » ne comptait que deux collaborateurs pour le contrôle de l'ensemble de son parc immobilier, l'un chargé des contrôles dans Paris *intra-muros* et l'autre affecté au contrôle de la couronne parisienne ; faute de moyens suffisants, les contrôles étaient concentrés sur les sites où des difficultés étaient signalées ;
- à la SIEMP, chaque inspecteur était chargé d'un portefeuille d'une cinquantaine d'adresses, rendant difficile un contrôle régulier.

Aucune donnée quantitative n'a pu être communiquée aux rapporteurs sur le nombre de contrôles effectués en 2015. Aucune synthèse des fiches de contrôle n'était réalisée pour mesurer la qualité des prestations délivrées.

Les deux bailleurs, conscients de la faiblesse de leur contrôle, ont tous deux exprimé la volonté de renforcer son effectivité à la faveur de la fusion des deux structures intervenue le 1^{er} janvier 2017. La réorganisation liée à cette fusion devrait permettre des économies d'échelle et, partant, un renforcement des moyens de contrôle.

Cette question avait été anticipée au moment de la rédaction du marché commun de « prestations d'entretien ménager, de traitement des ordures ménagères et de surveillance », réparties en sept lots géographiques qui couvrent l'ensemble du patrimoine des deux organismes. Le cahier des clauses particulières (CCP) impose aux entreprises de nettoyage un autocontrôle exigeant⁵⁸ et renforce le dispositif interne de contrôle de la nouvelle entité ELOGIE-SIEMP.

Deux niveaux de contrôle opérationnel sont prévus dans le CCP⁵⁹ :

- un 1^{er} niveau, assuré par le personnel de proximité (gardien ou inspecteur), qui consiste en un contrôle aléatoire, mais régulier, des prestations (utilisation non systématique de la fiche de contrôle),
- un 2^{ème} niveau, confié à l'inspecteur ou au chef d'agence, à caractère contradictoire, programmé ou inopiné, qui se traduit par l'établissement d'une fiche de contrôle ; selon le pourcentage de points contrôlés qualifiés de « propres », la qualité des prestations est jugée, soit bonne, soit moyenne, soit mauvaise.

Le CCP organise une concertation périodique (semestrielle et annuelle) entre le représentant du bailleur⁶⁰ et ceux de l'entreprise, permettant de faire le point de manière détaillée sur l'exécution du marché dans le territoire considéré.

Selon la SIEMP, l'organisation territoriale de ELOGIE-SIEMP est en mesure de garantir une mise en œuvre rigoureuse de l'ensemble des dispositions de contrôle. Au sein de chacune des deux directions territoriales, le service Cadre de vie, référent du suivi de

⁵⁸ Désignation d'un responsable d'encadrement par adresse « en contact avec les personnes désignées par [le bailleur] pour contrôler la bonne exécution des prestations d'entretien ». Après chaque intervention, le personnel de l'entreprise [émarge] une fiche de suivi mensuel des interventions, attestant que les opérations ont bien été réalisées et que l'horaire et la durée imposés ont également été respectés ».

⁵⁹ Cf. l'art. 7 du CCP.

⁶⁰ Selon le cas, le responsable de l'unité territoriale ou le directeur territorial.

l'exploitation, n'exerce plus de contrôle direct, mais assiste les inspecteurs techniques dont les missions et les portefeuilles ont évolué (au maximum 30 adresses par portefeuille).

Il ressort des développements précédents que, quel que soit le bailleur considéré, le contrôle d'une prestation périssable, dont l'appréciation peut comporter une part de subjectivité, est difficile. Un dispositif de contrôle effectif représente toutefois la meilleure garantie de l'application des clauses des marchés. À défaut, les nouveaux marchés de nettoyage, si innovants et ambitieux soient-ils, risquent de n'avoir guère plus d'effets que les précédents.

La mise en œuvre d'un processus de contrôle doit donc représenter pour les bailleurs un axe de progrès prioritaire. Les missions de chaque niveau de la chaîne de contrôle ainsi que les modalités de contrôle doivent être définies dans un processus, afin de lever les ambiguïtés en la matière.

Dans le cadre de l'élaboration de ce processus, les bailleurs sociaux de la Ville doivent s'attacher à la conception du dispositif de contrôle spécifique dont relèvent les clauses sociales des marchés de nettoyage. À ce jour, seul Paris Habitat a travaillé sur un dispositif adapté au contrôle de ces clauses. Or, le contrôle des marchés de nettoyage ne saurait être limité à la qualité de la prestation de nettoyage.

L'élaboration du processus de contrôle implique la définition des moyens nécessaires à la réalisation des différents contrôles.

Recommandation 10 : Afin de garantir la bonne exécution des marchés de nettoyage, concevoir et rédiger un processus de contrôle des clauses des marchés de nettoyage.

Certains gardiens ont indiqué aux rapporteurs qu'ils ignoraient ce qui était attendu d'eux en matière de contrôle et qu'ils n'avaient guère d'échanges à ce sujet avec leurs encadrants. Il est important de sensibiliser les gardiens, via des actions de formation, à leur mission de contrôle et de les doter des outils nécessaires à la formalisation du contrôle (fiches de contrôle, cadre pour les remontées d'information...).

Recommandation 11 : S'agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, assurer la formation des agents de contrôle de premier niveau au dispositif de contrôle et les doter d'outils adaptés.

Le contrôle de 2^{ème} niveau, complémentaire du contrôle exercé par les gardiens, apparaît comme indispensable, à la fois pour apporter un concours aux gardiens qui ne doivent pas assumer seuls la responsabilité du contrôle et pour « faire tiers » dans la relation entretenue par le gardien avec les personnels des entreprises de nettoyage. Ces contrôles, jusqu'à présent insuffisants, doivent être développés conformément aux dispositions des cahiers des charges des marchés de nettoyage.

Recommandation 12 : S'agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, assurer l'effectivité du deuxième niveau de contrôle.

3.1.2. Le contrôle exercé par les locataires

Les associations de locataires rencontrées par les rapporteurs ont dénoncé les défaillances des bailleurs sociaux en matière de contrôle. Selon elles, les bailleurs ont tendance à se reposer sur les locataires en ce qui concerne le contrôle des prestations. Elles souhaiteraient que les prestations soient exécutées de façon satisfaisante sans que les

locataires aient besoin d'émettre des réclamations et demandent un renforcement des contrôles⁶¹.

De leur côté, sans s'exonérer de leur responsabilité, les bailleurs indiquent que le regard des locataires sur les prestations de nettoyage constitue, en tout état de cause, un rempart efficace en cas de défaillance de leur système de contrôle.

Dans les faits, les locataires constituent, à travers les réclamations qu'ils peuvent formuler, un maillon important de la chaîne du contrôle des prestations de nettoyage. Leurs réclamations servent parfois d'aiguillon à la mise en œuvre de certains contrôles ponctuels, auxquels il leur est souvent proposé de s'associer. À Paris Habitat, par exemple, les associations de locataires sont invitées à participer aux « *contrôles qualité* » bimensuels contradictoires mis en œuvre dans le cadre du SEPF⁶².

Le contrôle réalisé par les associations de locataires peut prendre différentes formes : réclamation, participation à un contrôle contradictoire, contrôle des prestations via les enquêtes de satisfaction.

3.1.2.1. Les enquêtes de satisfaction à Paris Habitat

Paris Habitat indique mettre en œuvre un dispositif d'écoute annuelle des locataires sur la qualité du service rendu en matière d'entretien ménager. L'enquête réalisée à ce titre l'est auprès d'un échantillon très important (10 000 locataires depuis 2013).

Sur la période triennale 2013-2015, le pourcentage de locataires satisfaits de l'entretien ménager est à la hausse (2013 : 62,6 % ; 2014 : 67 % ; 2015 : 71 %), hausse que Paris Habitat attribue aux « *contrôles renforcés et au suivi plus fin des prestataires* ».

Les résultats de l'enquête de satisfaction réalisée auprès des locataires sont systématiquement comparés aux notations annuelles issues du système de contrôle SEPF, pour que l'évaluation globale de la prestation de nettoyage soit la plus fine possible.

Dans le cadre du Conseil de concertation locative du patrimoine (CCLP)⁶³, les associations de locataires ont communication et peuvent discuter chaque année des résultats de l'enquête de satisfaction.

Au 1^{er} semestre 2015, puis de nouveau au 1^{er} semestre 2016, Paris Habitat a organisé des « Rencontres de la qualité de service » qui ont permis des échanges entre ses responsables et l'ensemble des associations de locataires sur les résultats de l'enquête de satisfaction et les moyens d'amélioration de la propreté, en particulier sur les sites enregistant un faible taux de satisfaction.

Un Conseil de concertation locative locale (CCLL), instance à laquelle participent les amicales et associations de locataires, peut être saisi des questions relatives à l'organisation du nettoyage.

⁶¹ Les rapporteurs ont rencontré des représentants de la Fédération du logement de Paris, affiliée à la Confédération nationale du logement, du Syndicat du logement et de la consommation-Confédération syndicale des familles (SLC-CSF), de la Fédération Droit au logement (DAL), de l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de Paris et de l'association CLCV (Consommation, logement et cadre de vie).

⁶² Cf. supra le 3.1.1.1.

⁶³ Le CCLP associe la direction de Paris Habitat et les membres du conseil d'administration représentant les locataires, ainsi que des personnalités désignées par les associations de locataires. Il est consulté sur la politique de gestion locative de l'organisme.

3.1.2.2. Les enquêtes de satisfaction à la RIVP

A la RIVP, la propreté des parties communes fait partie des questions figurant dans les enquêtes de satisfaction réalisées auprès d'échantillons de locataires.

Entre 2014 et 2015, le taux de satisfaction des locataires interrogés est resté à peu près stable (de 68,5 % à 67,1 %). Cependant, il est impossible de différencier dans ces résultats la part liée à l'intervention des entreprises de nettoyage de celle tenant au travail des gardiens, de telle sorte qu'ils ne constituent aucunement une évaluation de la qualité des prestations de ces entreprises.

Les rapporteurs n'ont pas eu communication de la part de la RIVP d'autres informations concernant la nature de ses relations avec les associations de locataires, en particulier s'agissant du contrôle de la qualité des prestations de nettoyage.

3.1.2.3. Les enquêtes de satisfaction à ELOGIE

L'enquête de satisfaction réalisée en 2014 auprès des locataires d'ELOGIE n'opérait pas non plus de distinction entre les prestations de nettoyage réalisées par des opérateurs externes et celles assurées par les gardiens ou les employés d'immeuble du bailleur.

Globalement, le taux de satisfaction (« très satisfait » et « assez satisfait ») concernant la propreté des parties communes intérieures ressort à 79,5 % (75,4 % en 2013). Le volume des réclamations relatives à la propreté des immeubles est toutefois en hausse de 6 % par rapport à 2013.

On observe une différence importante avec un taux de satisfaction respectivement de 85,3 % et de 60,6 % selon que l'immeuble bénéficie ou non de la présence d'un gardien.

Il est difficile toutefois d'en tirer une conclusion, dans la mesure où, l'enquête ne faisant pas de distinction entre prestations externalisées et internalisées, on ignore si la satisfaction plus élevée observée dans le cas de présence d'un gardien tient à la meilleure qualité du nettoyage effectué par les personnels du bailleur ou simplement à leur rôle de surveillance, facteur de préservation de la propreté des parties communes.

ELOGIE a indiqué aux rapporteurs qu'à la faveur de sa fusion avec la SIEMP elle s'attache à entretenir un dialogue plus nourri avec les associations de locataires concernant le contrôle réalisé. La nouvelle entité ELOGIE-SIEMP s'engage à communiquer régulièrement les résultats de ses contrôles aux amicales de locataires (constats et moyens mis en œuvre). Cet engagement constitue, selon elle, un garde-fou propre à garantir l'effectivité du dispositif de contrôle. Cette démarche s'inscrit dans les projets d'amélioration de la qualité de service aux locataires.

3.1.2.4. Les enquêtes de satisfaction à la SIEMP

Cet organisme réalise auprès de ses locataires des enquêtes de satisfaction qui comprennent des items relatifs à la propreté des parties communes.

Pour 2015, le taux de satisfaction concernant la propreté des parties communes ressort globalement à 71,2 %. Ce résultat est décomposé en fonction, notamment, du mode de gestion du nettoyage et du type d'opérateur qui en est chargé : gestion internalisée ou externalisée et, dans ce dernier cas, intervention d'une entreprise du secteur marchand ou d'une régie de quartier.

Le taux de satisfaction est légèrement supérieur (73,7 %) lorsque les « répondants » habitent un immeuble dont le nettoyage est assuré par la SIEMP elle-même (70,8 % dans le cas où leur résidence est entretenue par une entreprise).

Les résultats de l'enquête étant détaillés par groupe immobilier, on peut constater que, pour un mode de gestion donné (nettoyage internalisé ou externalisé ou mixte⁶⁴) et pour un même opérateur, existent parfois des différences sensibles de satisfaction des locataires selon le groupe dans lequel ils résident.

Ainsi, pour une même entreprise de nettoyage, le taux de satisfaction concernant la propreté des parties communes dans tel groupe immobilier est « *très bon* », dans tel autre il est seulement « *moyen* » et dans tel autre encore il est « *mauvais* ». La même observation peut être faite d'une différence marquée dans le taux de satisfaction des locataires entre des groupes immobiliers dont le nettoyage est assuré « en interne » par la SIEMP.

Si l'on ne peut évidemment exclure que, pour un même opérateur, les prestations de nettoyage soient exécutées de manière hétérogène selon le site concerné, il paraît vraisemblable que les résultats mesurés en termes de taux de satisfaction diffèrent en raison du contexte sociologique local⁶⁵.

S'agissant de la communication avec les locataires, la SIEMP a donné l'exemple des réunions publiques organisées en 2016 pour les locataires du groupe d'immeubles de Vigneux-sur-Seine (1 536 logements) avec la participation de l'entreprise prestataire : celle-ci a présenté à cette occasion ses nouvelles techniques de nettoyage et a répondu directement aux questions des locataires et des associations.

3.1.2.5. L'enquête de satisfaction commune aux quatre bailleurs

À la demande de la Ville, une enquête de satisfaction commune aux quatre bailleurs sociaux de la Ville a été réalisée par un cabinet spécialisé à l'automne 2016, avec pour objectif de disposer de données collectées sur une base homogène, et donc comparables entre elles ainsi qu'avec des données représentatives à l'échelon national.

Les résultats de cette enquête, qui sera renouvelée chaque année suivant le même modèle, seront présentés aux associations de locataires par chaque bailleur. Elles pourront servir d'outil d'évaluation des actions des bailleurs et être utilisés par la Ville pour ajuster ses priorités dans le domaine du logement.

Un extrait des résultats de l'enquête est présenté dans le tableau ci-après. Les taux de satisfaction mentionnés, qui concernent la propreté des espaces collectifs des immeubles, correspondent à la part des répondants ayant indiqué être « tout à fait » ou « plutôt » satisfaits (ne figurent pas dans le tableau les réponses « plutôt pas » ou « pas du tout » satisfaits).

Tableau 9 : Extrait des résultats de l'enquête de satisfaction commune aux quatre bailleurs

	Groupement des 4 bailleurs	Paris Habitat	ÉLOGIE	SIEMP	RIVP
Propreté des espaces extérieurs	73,2 %	71,7 %	76,4 %	68,9 %	77,0 %
Propreté des parties communes	74,3 %	73,3 %	74 %	68,7 %	77,8 %

Source : Enquête du cabinet « Règle de trois » (2016)

⁶⁴ Par exemple, service des ordures ménagères assuré par un opérateur externe (entreprise commerciale ou régie de quartier) et entretien ménager réalisé par les personnels de la SIEMP.

⁶⁵ Cf. infra le tableau 10 (Raisons indiquées par les répondants du manque de propreté dans les parties communes).

Les deux bailleurs dont le nettoyage des parties communes est le plus fortement « externalisé » (Paris Habitat et surtout la SIEMP) obtiennent des taux de satisfaction un peu inférieurs à ceux atteints par les deux autres. La multiplicité des facteurs susceptibles d'expliquer cette différence interdit cependant d'en tirer des conclusions.

Les raisons du manque de propreté dans les parties communes indiquées par les répondants figurent dans le tableau ci-après.

Tableau 10 : Raisons indiquées par les répondants du manque de propreté dans les parties communes

Le nettoyage n'est pas fait correctement	16,6 %
La fréquence de nettoyage est insuffisante	18,0 %
Les horaires, moments de passage, ne sont pas adaptés	1,7 %
Le manque de contrôle du nettoyage	11,8 %
L'incivilité de certains locataires ou visiteurs	45,1 %
La vétusté, le nettoyage n'y changeant rien	6,7 %
Total	100 %

Source : Enquête du cabinet « Règle de trois » (2016)

L'hypothèse évoquée précédemment à propos de la SIEMP, selon laquelle les écarts de taux de satisfaction observés entre plusieurs immeubles nettoyés par le même opérateur peuvent s'expliquer, au moins en partie, par le contexte sociologique local, est corroborée par ces résultats d'enquête.

Près de la moitié des répondants (45,1 %) jugent le manque de propreté dans les parties communes dû à l'incivilité de certains locataires ou visiteurs, soit presque autant que ceux qui l'imputent à une fréquence de nettoyage insuffisante ou à un nettoyage non fait correctement ou encore à un contrôle défaillant (46,4 % pour ces trois motifs confondus).

L'examen des notes moyennes affectées en fonction des niveaux de satisfaction exprimés par les répondants aux 35 items objet de l'enquête montre que ceux relatifs à la propreté des parties communes⁶⁶, au nombre de six, figurent au mieux dans le milieu du classement.

Ils ne font donc pas partie des items pour lesquels les répondants ont en moyenne exprimé une satisfaction très élevée ou élevée⁶⁷.

« Clients finaux » des entreprises de propreté cocontractantes des bailleurs, les locataires sont directement intéressés à la qualité de leurs prestations, en tant que principaux utilisateurs des parties communes des immeubles et en tant que financeurs des

⁶⁶ Il s'agit de la propreté des halls d'entrée, de la propreté de l'ascenseur, de la propreté des paliers et cages d'escalier, de la propreté des parkings, de la propreté du local à poubelles et de la propreté des caves.

⁶⁷ Les niveaux de satisfaction exprimés sont traités suivant une échelle en 4 points (de « tout à fait » à « pas du tout ») et font l'objet d'un traitement numérique (note moyenne) sur une échelle de 0 à 10 selon la cotation suivante : « tout à fait » : 10/10 - « plutôt » : 7/10 - « plutôt pas » : 3/10 - « pas du tout » : 0/10.

La note la plus haute sur 10 points étant 8,6 et la plus basse 4,2, la propreté des halls d'entrée - qui obtient la meilleure note parmi les items « propreté » - est notée 6,6 et celle des caves - qui obtient la plus mauvaise note parmi ces mêmes items - est notée 5,6.

prestations. À ce double titre, les locataires apparaissent comme des parties prenantes légitimes de l'évaluation du nettoyage.

De fait, ils exercent un rôle non négligeable dans le contrôle des prestations de nettoyage. Les bailleurs, qui pour la plupart ont repensé leur dispositif de contrôle, doivent davantage et mieux les associer aux résultats de ces contrôles⁶⁸.

Recommandation 13 : S'agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, mieux associer les associations de locataires aux contrôles effectués et mieux les informer des résultats de ces contrôles ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation, dans son chapitre consacré à la qualité du service rendu aux locataires (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : compte-rendu des échanges entre chaque bailleur et les locataires relatifs aux marchés de nettoyage).

3.2. La sanction du contrôle

S'il est essentiel qu'un marché soit géré dans une culture de partenariat pour parvenir aux meilleurs résultats, la relation de confiance qui préside à la conclusion de tout contrat n'exclut pas le contrôle, voire en cas de défaillances l'application de sanctions adéquates.

Les défaillances relevées dans le cadre des contrôles sont susceptibles, dans l'hypothèse où aucune solution adéquate n'est proposée par l'entreprise, de recevoir une sanction.

Dans le cas de défaillances manifestes du cocontractant, il est possible d'invoquer un manquement aux conditions d'exécution pour appliquer des pénalités à l'entreprise ou pour résilier le contrat.

3.2.1. L'exercice des clauses de pénalités

L'analyse des marchés et l'audit réalisés montrent que les clauses de pénalités, bien que rédigées de manière satisfaisante, ne sont pas suffisamment mises en œuvre.

3.2.1.1. Les montants recouverts via l'application des pénalités sont faibles

Les rapporteurs ont relevé que les bailleurs appliquent peu, voire pas, de pénalités aux entreprises. Les deux seuls bailleurs à en avoir appliqué en 2015 sont Paris Habitat et ELOGIE, cette dernière pour un montant très faible.

Tableau 11 : Pénalités

	Paris Habitat	RIVP	ELOGIE	SIEMP
Pénalités appliquées en 2015 (en €)	91 434,34	3 466,4	1 636,08	0
	(appliquées à 10 entreprises)	(appliquées à 1 entreprise)	(appliquées à 1 entreprise)	

Source : IG à partir des réponses des bailleurs à son questionnaire

⁶⁸ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP précise que son dispositif de contrôle des prestations sera travaillé avec les associations de locataires au sein du groupe de travail CCL dédié.

Suivant les indications d'ELOGIE, l'entreprise de nettoyage à laquelle une pénalité a été appliquée en 2015 délivre des prestations de sortie et rentrée de conteneurs à ordures ménagères. Elle a été soumise à pénalités chaque année de 2013 à 2016 (481,68 € en 2013, 519,40 € en 2014, 1636,08 € en 2015 et 769,30 € au 31 juillet 2016). Concernant les trois autres entreprises qui réalisent principalement des prestations de nettoyage pour ELOGIE, les défaillances n'ont pas donné lieu à application de pénalités.

En revanche, il a été exigé, à titre de compensation, des remises en état complètes des parties communes non nettoyées de l'immeuble. À titre d'exemple, l'entreprise chargée du nettoyage au [...] a réalisé en septembre 2016 un décapage complet (sols plus murs) du local à poubelles en contrepartie de défaillances relevées par le bailleur. Ces compensations ne sont pas chiffrées, puisque non facturées à ELOGIE.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Paris Habitat a, en 2015, appliqué 91 434,34 € de pénalités à 10 entreprises (91 pénalités émises, de 2 à 21 pénalités pour chacune des 10 entreprises). Ce montant, bien que significatif, demeure faible au regard du montant global des marchés en cours avec les entreprises du secteur concurrentiel (environ 22 M€).

Paris Habitat indique que le montant des pénalités ne reflète pas la totalité des procédures appliquées aux prestataires défaillants. La mise en place de sanctions financières n'intervient, en effet, qu'en l'absence de réponse de la part du prestataire mis en cause par le bailleur. Nombre de situations se résolvent dès l'envoi d'une mise en demeure ou d'une demande de résolution immédiate du problème constaté.

L'utilisation de leviers d'exploitation consistant à privilégier la résolution des difficultés, quand elle est possible, est bien entendu tout à fait légitime. Il n'en demeure pas moins que les pénalités sont si peu souvent mises en œuvre par les bailleurs qu'elles finissent par perdre leur caractère dissuasif.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Direction des affaires juridiques de la Ville de Paris insiste sur l'importance que revêt l'application des pénalités prévues dans un marché pour s'assurer de l'atteinte des objectifs attendus et recevoir des offres techniquement et économiquement sincères. Elle rappelle, par ailleurs, l'intérêt présenté par l'article 48 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée, qui permet aux acheteurs « d'exclure de la procédure de passation du marché public les personnes qui, au cours des trois années précédentes ont dû verser des dommages-intérêts... »⁶⁹

3.2.1.2. Des clauses de pénalités rédigées de façon satisfaisante

Les marchés de Paris Habitat comportent des dispositions très précises en termes de pénalités. Ces dernières années, ce bailleur a fait un réel effort de clarté et de rigueur, relevé par la Direccte Ile de France lors de nos échanges avec elle, dans la rédaction de

⁶⁹ Cet article dispose notamment que « les acheteurs peuvent exclure de la procédure de passation du marché public [...] les personnes qui, au cours des trois années précédentes, ont dû verser des dommages et intérêts, ont été sanctionnées par une résiliation ou ont fait l'objet d'une sanction comparable du fait d'un manquement grave ou persistant à leurs obligations contractuelles lors de l'exécution d'un contrat de concession antérieur ou d'un marché public antérieur ». Toutefois, précise le même article, « un opérateur économique ne peut être exclu en application [de cette disposition] que s'il a été mis à même par l'acheteur d'établir, dans un délai raisonnable et par tout moyen, que son professionnalisme et sa fiabilité ne peuvent plus être remis en cause et, le cas échéant, que sa participation à la procédure de passation du marché public n'est pas susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement ».

ses marchés, et en particulier dans la conception des clauses de pénalités. Le dispositif de pénalités est clairement détaillé et recouvre bien les attendus contractuels : un grand tableau⁷⁰ reprend notamment l'ensemble des obligations de communication de pièces imposées aux prestataires et prévoit une pénalité afférente au non-respect de chacune de ces obligations.

Les nouveaux marchés de la RIVP et d'ELOGIE-SIEMP vont également dans ce sens.

Les pénalités peuvent, si elles sont conçues de façon adéquate, représenter l'un des piliers de l'exécution des marchés. C'est par le jeu des pénalités que Paris Habitat et la RIVP ont habilement rendu opposables aux titulaires les engagements pris par ces derniers quant au respect des conditions de travail de leurs salariés. Grâce aux pénalités afférentes, ces engagements ne sont pas seulement pris en compte au stade du jugement des offres, mais lient bel et bien les titulaires sur toute la durée du marché.

S'agissant des modalités de mise en œuvre des clauses de pénalités, différentes méthodes sont relevées dans les marchés des bailleurs :

- application d'un montant déterminé de pénalité par constat de carence (par exemple, pour Paris Habitat, 100€ par constat pour une liste de produits non communiquée) ;
- application d'une pénalité par jour de retard (par exemple, pour ELOGIE-SIEMP, 50€ par jour calendaire jusqu'à transmission du plan de formation) et par constat.

Paris Habitat est le seul bailleur à avoir choisi l'application de pénalités par constat, considérant que la seconde méthode est souvent source de contestations de la part des entreprises, voire de contentieux, sur la computation du délai. Le décompte de pénalités par jour de retard peut se traduire par l'application de pénalités plus élevées, mais en pratique les trois autres bailleurs, qui ont retenu cette seconde formule, en ont fait un usage moindre.

3.2.1.3. Une nécessaire appropriation du dispositif par les services chargés de son application

En matière de pénalités, il importe surtout, comme en matière de contrôle, que le dispositif soit connu, et mis en œuvre en tant que de besoin.

Les bailleurs doivent s'engager à modifier leur politique d'application des pénalités. Paris Habitat y réfléchit déjà et envisage de repenser « *la pédagogie d'application des pénalités* ». Cette dernière, selon Paris Habitat, « *doit à nouveau être explicitée en interne de sorte à envisager sa simplification (niveau de délégation de signature, traçabilité de l'application, centralisation des montants de pénalités, ...). La recherche d'une application automatique pourra être envisagée à partir des données collectées dans le SEPF. Mais cette simplification se devra de faciliter la sanction sans transformer le contrôle régulier en un exercice de punition systématique* ».

L'édiction d'un cadre clair d'application des pénalités ne suffit pas. La sensibilisation des services en charge de sa mise en œuvre est tout aussi importante. À titre d'illustration, il est prévu à Paris Habitat que, si une entreprise reçoit une note inférieure à 80/100 lors d'un contrôle de 2^{ème} niveau, un nouveau contrôle doit être effectué dans les 48/72 heures et qu'une pénalité doit être appliquée si la note de l'entreprise reste inférieure à 80/100 à la suite du second contrôle. La règle est claire, mais il semblerait qu'elle ne soit pas appliquée systématiquement par le contrôle de 2^{ème} niveau, d'où l'importance d'actions de sensibilisation et de formation.

⁷⁰ Article 7.1 de l'accord-cadre du marché 2016.

Il est important qu'une réflexion du même ordre soit également menée à la RIVP et à ELOGIE-SIEMP. Ces axes pédagogiques doivent être inscrits dans le processus relatif aux modalités de contrôle et de sanction.

Recommandation 14 : S'agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, simplifier le dispositif de pénalités (délégations de signature, traçabilité...) et assurer des actions de sensibilisation et d'information en interne pour qu'il soit réellement et systématiquement appliqué.

3.2.2. L'exercice du droit de résiliation

Lorsque le niveau de défaillance l'exige, les bailleurs peuvent également avoir recours à la résiliation du contrat.

3.2.2.1. Le cadre d'application du droit de résiliation

La résiliation d'un marché est un acte lourd de conséquences pour l'entreprise concernée mais aussi pour le donneur d'ordres qui doit assurer la continuité du service rendu (nouvelle procédure de passation de marché à mener, risque d'avoir à faire face à une entreprise sortante qui se désintéresse du marché le temps restant...). Exercée avec mesure, la résiliation représente toutefois une solution adaptée aux entreprises se révélant incapables de remplir les obligations du cahier des charges.

Les modalités de mise en œuvre d'une résiliation pour faute simple ou aux frais et risques du titulaire sont prévues dans le Cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures courantes et de services (articles 30 à 33 CCAG-FCS⁷¹).

Dans leur Cahier des clauses administratives particulières (CCAP), les bailleurs ajoutent parfois au CCAG-FCS des dispositions propres en matière de résiliation.

Ainsi, le nouveau marché ELOGIE-SIEMP précise que la résiliation interviendra avec préavis de trois mois dans les cas suivants :

- absence répétée d'exécution des prestations,
- absence de transmission du rapport annuel,
- absence de transmission de la liste du personnel détaché, des éléments relatifs à la masse salariale et non-respect des autres obligations relatives au code du travail,
- absence de production des attestations fiscales et sociales et de l'attestation de vigilance.

Paris Habitat, dans son accord-cadre, prévoit par exemple une résiliation sans mise en demeure préalable en cas de manquement caractérisé aux obligations de cet accord. Y figure également une clause très intéressante envisageant le « *dépassement d'un seuil de pénalités* », par laquelle le bailleur prévoit la fixation d'un pourcentage palier de pénalités au-delà duquel la résiliation peut être prononcée, sans autre motif.

La résiliation est un outil lourd à manier⁷², ce qui explique, au moins en partie, que les résiliations soient rares.

⁷¹ Arrêté du 19 janvier 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de fournitures courantes et de services.

⁷² Note de la DAJ des ministères économique et financier du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5 : « Une mise en demeure préalable doit notamment être notifiée au titulaire du marché par un moyen permettant de donner une date certaine à sa réception (remise en mains propres, recommandé avec accusé de réception). Elle devra comporter les motifs de la mise en demeure, l'indication d'un délai raisonnable pour permettre au titulaire de remédier à la situation et, enfin, la sanction encourue en cas de manquement avéré, à savoir la résiliation du marché, simple ou aux frais et risques du titulaire ».

3.2.2.2. L'état des lieux : la non-reconduction d'un marché est souvent préférée à la résiliation

Dans le cas de marchés pluriannuels, tels que ceux de Paris Habitat et de la RIVP⁷³, l'acheteur voulant mettre fin au contrat peut, soit le dénoncer au terme de chaque période d'exécution (annuelle chez les bailleurs précités), soit le résilier à tout moment.

Aucune résiliation d'un marché de nettoyage n'a été portée à la connaissance des rapporteurs par les bailleurs sociaux. En revanche, la non-reconduction d'un prestataire à l'issue d'une tranche d'exécution se présente de façon plus régulière.

S'agissant de Paris Habitat, le marché 2012/[.....] n'a pas été reconduit à l'issue de trois années d'exécution, sur le fondement des remontées d'informations issues des directions opérationnelles faisant état d'une mauvaise exécution. Le marché 2014/[.....] a pris fin le 31 mars 2016 à l'issue de sa période ferme en raison de :

- défaillances récurrentes de sorties d'ordures ménagères suscitant des plaintes des locataires et amicales,
- non-respect des différents plannings d'exécution des prestations,
- moyens humains insuffisants pour respecter l'obligation de résultat contractuelle.

En 2016, le marché du lot 4, attribué à [.....], n'a pas été reconduit après deux années d'exécution, à la suite d'un conflit social de cinq mois.

A la RIVP, un marché à bons de commande pour la réalisation de prestations d'entretien et de service d'ordures ménagères, arrivant à son terme le 31 mai 2012, n'a pas été renouvelé après une lettre de mise en demeure soulignant plusieurs points :

- signalement par les salariés de l'entreprise cocontractante de retards, parfois de plusieurs mois, dans le versement des salaires,
- défaut de communication des attestations sociales (attestation sur l'honneur indiquant que les salariés sont employés régulièrement, attestation de fourniture de déclarations sociales) et des titres de travail des salariés étrangers.

La SIEMP indique n'avoir effectué aucune non-reconduction ou résiliation anticipée.

ELOGIE précise pour sa part qu'« aucune entreprise n'a été évincée d'un marché », mais que « néanmoins certaines ont été remplacées concernant le nettoyage de certains sites suite à des problématiques récurrentes de nettoyage (exemple : [.....]) ».

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Dans le cadre de l'audit, Paris Habitat a évoqué la difficulté de sanctionner une entreprise « pour une prestation reposant sur le relationnel quotidien entre représentants du maître d'ouvrage (gardiens, gérants, CUG) et salariés œuvrants du prestataire ».

L'objectif poursuivi à travers l'application de pénalités ou la résiliation ne saurait être la mise en difficulté, à mauvais escient, de cocontractants avec lesquels les bailleurs doivent nouer une relation de partenariat.

⁷³ Les marchés de nettoyage de Paris Habitat et de la RIVP ont été attribués en 2016, à la suite respectivement d'une procédure d'appel d'offres ouvert et d'une procédure concurrentielle avec négociation, pour des durées fermes d'environ 12 mois, plus trois tacites reconductions de 12 mois chacune. En revanche, le dernier marché de la nouvelle entité ELOGIE prévoit une durée de 4 ans à compter du 1^{er} janvier 2017.

Toutefois, l'exercice des clauses de pénalités et, en tant que de besoin, le droit de résiliation doivent être suffisamment rigoureux pour devenir dissuasifs. La rigueur du contrôle incite les entreprises à ne soumissionner à un marché qu'après s'être assurées qu'elles sont en mesure de respecter l'ensemble des clauses du cahier des charges. Le dispositif doit tendre à une mise en œuvre effective de toutes les clauses du marché, en évitant que certaines ne demeurent lettre morte.

Les règles en matière de pénalités et de résiliation s'appliquent à l'identique que les clauses du cahier des charges soient de nature sociale ou non. La Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances indique en effet dans sa note précitée⁷⁴ que la méconnaissance des conditions sociales d'exécution peut donner lieu au versement de pénalités.

Elle ajoute que « *théoriquement, aucun obstacle ne s'oppose à ce que l'acheteur résilie le marché public pour faute dans l'hypothèse où le titulaire méconnaîtrait, de façon répétée, les obligations sociales lui incombant... Le non-respect des clauses du marché public, y compris de clauses sociales, peut entraîner l'application de sanctions, allant jusqu'à la résiliation du marché public, au cocontractant défaillant* ».

Le présent rapport figurera à l'ordre du jour du comité de suivi des recommandations de l'Inspection générale, comme tous les rapports établis par celle-ci. Ce comité de suivi se réunit deux fois par an sous la présidence du Secrétaire général et en présence d'un représentant de l'Inspection générale. Un rapport reste à l'ordre du jour du comité de suivi jusqu'à ce que celui-ci estime toutes les recommandations mises en œuvre ou devenues sans objet : ce rapport est alors classé.

La mise en œuvre des recommandations du présent rapport, sous la forme d'un plan d'actions, sera suivie par la DLH, direction de tutelle des bailleurs sociaux.

Recommandation 15 : Les bailleurs sociaux doivent adresser à la direction du logement et de l'habitat (DLH) un bilan actualisé de la mise en œuvre du plan d'actions établi à partir des recommandations du présent rapport avant chaque séance du comité de suivi des recommandations de l'Inspection générale.

⁷⁴ Note du 19 octobre 2016 reproduite en annexe 5.

CONCLUSION

Depuis 2016, les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville prennent mieux en compte dans leurs cahiers des charges les conditions de travail des salariés des entreprises cocontractantes.

Ils s'inscrivent dans le nouveau cadre juridique issu de la récente réforme de la commande publique, qui vise à faciliter l'intégration dans les marchés de considérations sociales, encore peu prises en compte en matière de commande publique.

Les bailleurs sociaux doivent poursuivre l'intégration de critères sociaux et de clauses sociales dans leurs marchés de nettoyage, voire dans les autres marchés, afin de favoriser, à un juste prix, le développement de meilleures conditions de travail pour les salariés des entreprises cocontractantes.

En rejetant les offres anormalement basses, les bailleurs limiteront le risque d'un engagement conclu avec des opérateurs économiques qui ne respectent pas les normes applicables en matière de droit social et de droit du travail.

De nouveaux dispositifs de contrôle doivent venir au plus tôt garantir l'application effective des clauses sociales introduites dans les cahiers des charges.

La DLH, direction chargée de la tutelle des bailleurs sociaux, doit mettre en place les éléments de contrôle interne vis-à-vis de ces organismes qui lui permettent de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. Ce renforcement du contrôle interne doit passer notamment par l'actualisation des chartes d'objectifs et de moyens liant les bailleurs sociaux à la Ville (recommandations 2, 4, 5, 13).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 : Constituer un Observatoire des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux qui permettrait de mutualiser et de développer les bonnes pratiques en matière de politique sociale. 28
- Recommandation 2 : Faire évoluer les marchés de nettoyage, comme y encourage l'évolution récente de la législation, en développant les clauses et les critères à dimension sociale (clauses relatives à l'insertion professionnelle, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la réduction de la pénibilité, à la formation, à l'encadrement) ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens (COM) de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : existence ou non de ces clauses dans les prochains marchés de nettoyage). 28
- Recommandation 3 : Développer la pratique du « *sourcing* » consistant à dialoguer avec les entreprises en amont de la passation des marchés afin de faire évoluer les marchés de nettoyage grâce à une meilleure connaissance du secteur professionnel de la propreté. 30
- Recommandation 4 : Intégrer l'évolution des marchés de nettoyage dans une réflexion structurée plus générale en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : actualisation du chapitre RSE). 30
- Recommandation 5 : Améliorer la communication avec les associations de locataires sur les marchés de nettoyage ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d'objectifs et de moyens de chaque bailleur à l'occasion de son actualisation, dans son chapitre consacré à la qualité du service rendu aux locataires (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : compte-rendu des échanges entre chaque bailleur et les locataires relatifs aux marchés de nettoyage). 31
- Recommandation 6 : Respecter le cadre réglementaire relatif aux locaux à l'usage des entreprises prestataires des services de nettoyage, ainsi que les missions du CHSCT du bailleur en la matière. 32
- Recommandation 7 : Mettre en œuvre dans le cadre des appels d'offres un dispositif systématique de détection des offres anormalement basses (OAB) permettant de les éliminer au stade de la sélection des offres. 39
- Recommandation 8 : Documenter précisément dans les rapports d'analyse des offres la mise en œuvre du dispositif de détection des offres anormalement basses (OAB). 39
- Recommandation 9 : Afin d'évaluer précisément les besoins de nettoyage à couvrir, établir pour chaque marché de nettoyage un descriptif précis de tous les sites à nettoyer en indiquant, notamment, les surfaces en m². 41

- Recommandation 10 : Afin de garantir la bonne exécution des marchés de nettoyage, concevoir et rédiger un processus de contrôle des clauses des marchés de nettoyage. 53
- Recommandation 11 : S’agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, assurer la formation des agents de contrôle de premier niveau au dispositif de contrôle et les doter d’outils adaptés. 53
- Recommandation 12 : S’agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, assurer l’effectivité du deuxième niveau de contrôle. 53
- Recommandation 13 : S’agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, mieux associer les associations de locataires aux contrôles effectués et mieux les informer des résultats de ces contrôles ; la DLH devrait intégrer cet objectif dans la charte d’objectifs et de moyens de chaque bailleur à l’occasion de son actualisation, dans son chapitre consacré à la qualité du service rendu aux locataires (échéance : prochaine actualisation de la charte dans le cadre de son suivi annuel ; indicateur : compte-rendu des échanges entre chaque bailleur et les locataires relatifs aux marchés de nettoyage). 58
- Recommandation 14 : S’agissant du contrôle de la bonne exécution des marchés de nettoyage, simplifier le dispositif de pénalités (délégations de signature, traçabilité...) et assurer des actions de sensibilisation et d’information en interne pour qu’il soit réellement et systématiquement appliqué. 61
- Recommandation 15 : Les bailleurs sociaux doivent adresser à la direction du logement et de l’habitat (DLH) un bilan actualisé de la mise en œuvre du plan d’actions établi à partir des recommandations du présent rapport avant chaque séance du comité de suivi des recommandations de l’Inspection générale. 63

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le tome 2 du rapport provisoire d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris, consacré aux clauses sociales dans les marchés de nettoyage, a été transmis le 23 mars 2017 pour observations à la direction du logement et de l'habitat et à la direction des affaires juridiques et pour information à la direction des finances et des achats.

Il a également été transmis pour observations aux organismes bailleurs.

Il a par ailleurs été communiqué à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

La réponse au rapport provisoire de la Direction du logement et de l'habitat
a été adressée par courrier le 11 mai 2017

MAIRIE DE PARIS
Le Chargé de Mission Coordination

Direction du Logement et de l'Habitat

N/Réf. : A17DLH-000252

Paris, le 11 MAI 2017

NOTE à l'attention de : Directrice de l'Inspection Générale

Objet : rapports provisoires concernant l'audit de la fonction nettoyage
dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris.

Nature de la sollicitation du destinataire in fine de la note :

Note d'analyse pour information

Résumé : observations sur les constats présentés dans les deux rapports 16-16-01 et 16-16-02 et avis sur les recommandations concernant la direction du Logement et de l'Habitat.

Par note du 23 mars 2017, vous m'avez communiqué, pour avis et observations, les deux premiers rapports provisoires qui ont été établis par l'Inspection Générale dans le cadre de l'audit conduit sur la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville.

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité du travail réalisé par vos équipes. Au-delà de la dimension sociale qui a motivé l'engagement de cette mission, la question du nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris est un enjeu crucial pour la qualité de service. Ce point a d'ailleurs été très largement souligné dans le cadre de la conférence citoyenne organisée par la Ville de Paris en 2016. Il fait l'objet d'un suivi attentif par la DLH et l'adjoint en charge du logement, grâce notamment aux enquêtes de satisfaction, désormais harmonisées depuis 2016, entre les bailleurs dépendant de la Ville de Paris.

Le deuxième enjeu concerne également les charges récupérées auprès des locataires et supportées par le bailleur. Dans un souci de rendre le parc social accessible au plus grand nombre, la question de la maîtrise des charges est essentielle, car elles viennent renchérir parfois significativement les loyers dont le niveau a pu être encadré grâce à des financements publics (Ville et Etat) importants. Les chartes d'objectifs et de moyens prévoient ainsi un objectif de maîtrise des charges qui est suivi avec attention par la DLH. Parallèlement, les coûts de gestion supportés par les bailleurs font également l'objet d'un examen attentif, en lien avec la DFA, afin que l'autofinancement dégagé soit suffisant pour soutenir l'important programme de création de logements sociaux souhaité par l'exécutif municipal.

Les 2 rapports extrêmement détaillés permettent donc de disposer d'une vision exhaustive et très utile de la fonction de nettoyage et de son organisation au sein des bailleurs parisiens.

Les bailleurs ont des pratiques très différentes, fruit de leur histoire (forte internalisation pour la RIVP et ex Elogie, externalisation majoritaire pour Paris Habitat et la SIEMP). La DLH s'attachera à suivre le rapport qualité/prix du service rendu, sans prescription particulière en faveur d'un modèle ou de l'autre.

Je vous prie de trouver ci-dessous, les remarques ponctuelles et de fond qu'appellent de ma part les informations contenues dans les deux documents.

...

Tome 1- Étude de l'organisation de la fonction nettoyage (16-16-01)

Le tableau p.9 ne correspond pas tout à fait aux chiffres indiqués par les bailleurs dans le cadre des COM (notamment pour Paris Habitat qui nous avait annoncé : 1 gardien pour 105 logements ; le ratio devrait être encore plus faible en intégrant les employés d'immeuble...)

Si vous disposez des données, le tableau (p.11) pourrait de façon très utile être ramené au nombre de logements concernés, pour permettre de comparer les ratios entre « prestation internalisée / externalisée », d'autre part.

Le tableau (p.26) gagnerait également à comparer le statut des salariés des entreprises de propreté avec celui des « employés d'immeuble ». En effet, si la fonction était internalisée, c'est plutôt cette catégorie de salariés qui seraient recrutés.

Enfin, les calculs de charges récupérées sur les locataires (cf. p.31) montrent un niveau beaucoup plus élevé pour la RIVP et Elogie, mais doit aussi être mis en regard de la satisfaction affichée par les locataires dans la dernière enquête en matière de propreté, avec un niveau supérieur pour ces 2 bailleurs.

Tome 2 - Les clauses sociales dans les marchés de nettoyage (16-16-02)

La DAE (ainsi que la DFA) aurait sans doute un avis plus étayé sur la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés. Quelques remarques toutefois :

- l'entité issue de la fusion d'Elogie et de la Siemp est dénommée « Elogie-SIEMP » (cf. p.10, 13, 15, 18, 20, 27, 47, 50 et 56) ;
- Il est à noter également que les chartes d'objectifs et de moyens (COM) relèvent bien d'une initiative de la Ville et de la Maire, qui a demandé à ses satellites bailleurs sociaux d'engager cette démarche, mais que leur conclusion a relevé, in fine, d'un engagement volontaire pris en conseil d'administration de chacun de ses bailleurs et non d'une contractualisation qui aurait fait l'objet d'un passage en Conseil de Paris (cf. : p.4 et 5 notamment) ;
- sur la recommandation 2, les bailleurs ont été réunis en 2016 dans le cadre d'un comité Interbailleurs dédiés aux clauses d'insertion. Des points de rencontre régulière organisée avec l'appui de la DAE et la DFA (voire la DPE) permettraient, en effet, de partager les meilleures pratiques et de préparer des clauses plus adaptées aux objectifs souhaités. La DLH veillera à ce que l'objectif soit mentionné dans une prochaine version des COM, sans toutefois multiplier les indicateurs sur ce sujet, et en renvoyant à un suivi ad hoc ;
- Idem pour les recommandations suivantes, notamment 4, 5 et 13.

Je vous souhaite bonne réception de ces remarques.

Directrice du Logement et de l'Habitat

47 Boulevard Morland 75181 PARIS CEDEX 04

paris
info Le 3975
Paris.fr

La réponse ci-après au rapport provisoire de la Direction des affaires juridiques
a été adressée par courriel le 24 mai 2017

Le « Tome 2 - Les clauses sociales dans les marchés de nettoyage » du « Rapport provisoire » sur « l'Audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la VP », que vous nous avez adressé le 23 mars dernier, appelle de la part de la DAJ les précisions et observations suivantes.

PREMIERE PARTIE : INSERTION DE CLAUSES SOCIALES

Remarque liminaire : il est fait référence à plusieurs reprises à des assistants à maîtrise d'ouvrage aux services desquels ont recouru la RIVP et Paris Habitat pour la rédaction de leurs nouveaux marchés de nettoyage. Il pourrait être envisagé, pour des raisons de transparence, de donner le nom du ou des AMOA en question, s'agissant d'une information non confidentielle et librement communicable.

Exposé en page 12 notamment et utilisé à la fois comme instrument de jugement des offres et comme clauses d'exécution des marchés concernés, le tableau des « engagements sociaux demandés aux entreprises par Paris Habitat et la RIVP » pose question.

Au vu de leur libellé, ces engagements s'avèrent en effet plutôt liés à la politique sociale générale de l'entreprise (ex : « Notre entreprise a mis en place une démarche qualité » ou « Notre entreprise a mis en place une démarche de respect de l'environnement » ou l'engagement de consacrer « l'équivalent de 0,5 % de la masse salariale à des actions de formation »), sans que le lien avec l'objet du marché concerné ou ses conditions d'exécution soit évident (voire pas évident du tout, pour les trois exemples précités).

Leur prise en compte, tels que formulés dans le tableau de la page 12 de votre document, pour le jugement des offres soulève donc des questions de faisabilité juridique, au vu des éléments de cadrage juridique exposés par la DAJ de Bercy (voir annexe 5 de votre rapport). Le fait, mentionné au point 2.2.1 de votre rapport, que tous les opérateurs obtiennent par ailleurs « de 18 à 20 points sur 20 » sur « le nouveau sous-critère « engagement sur les conditions d'intervention » incite en outre à s'interroger sur la pertinence d'un tel sous-critère, quasi neutralisé dans l'analyse (du fait des réponses des candidats) et donc sans vrai intérêt alors même qu'il paraît juridiquement fragile.

La prise en compte de tels éléments au stade de l'exécution du marché s'avère juridiquement moins problématique, sous réserve d'une évaluation des clauses d'exécution correspondantes à l'aune de la grille d'analyse explicitée par la DAJ de Bercy dans l'annexe précitée à votre rapport.

Mentionné notamment en pages 13 et 14 de votre rapport, l'accord-cadre « Prestations de nettoyage » de [...] semble quant à lui aller au-delà de ce qui à ce jour paraît juridiquement sécurisé. Le fait que, par exemple, « Dans le cadre de la passation de son marché de nettoyage, [...] fait passer aux soumissionnaires un véritable audit de la qualité de leur politique de RSE » paraît juridiquement problématique et aller bien au-delà de ce que recommande la DAJ de Bercy. Les risques contentieux d'une telle démarche gagneraient à être soulignés, dans une optique de sécurisation juridique des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les « clauses sociales » du « tableau 2 » des pages 16 et 17 n'appellent aucune remarque de notre part.

Les développements de la page 13 sur « la nouvelle entité ELOGIE » appellent une remarque de détail : pénaliser un titulaire pour manquement à une exigence contractuelle

en termes de qualité sociale est possible dès lors que cette exigence figure dans une des pièces contractuelles du marché concerné - notamment le cahier des charges administratif (CCAP) ou le cahier des charges technique (CCTP). L'absence de contractualisation du « mémoire technique » du titulaire n'est dès lors pas forcément gênante en soi, si l'opérateur n'a fait dans son mémoire technique que nous expliquer de quelle façon il atteindrait concrètement, lors de l'exécution du marché, le niveau d'exigences défini par ailleurs au CCAP ou au CCTP. Si, en revanche, l'opérateur s'est engagé dans son « mémoire technique » à aller au-delà des exigences de nos cahiers des charges et a été valorisé pour cela au stade de jugement des offres, sans pour autant que son « mémoire technique » ait été contractualisé, nous ne pouvons alors, en effet, exiger de lui que ce que prévoient *a minima* nos cahiers des charges et non ce qu'il nous a proposé dans son « mémoire technique ».

S'agissant des développements du point 1.2.2.1 (pages 18 et 19) et plus particulièrement des « *clauses d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi* », la démarche des bailleurs sociaux de ne pas recourir à ces clauses en leur préférant des lots entiers dédiés à l'insertion s'explique peut-être aussi par l'obligation de reprise du personnel régissant les entreprises du secteur du nettoyage au titre de leur convention collective. La mise en œuvre d'une telle obligation de reprise paraît en effet difficile à articuler avec une politique d'insertion ambitieuse, sauf à dédier certains lots à l'insertion (les marchés en question devenant dès lors des marchés de services d'insertion ayant pour support des activités de nettoyage - et non des marchés de services de nettoyage proprement dits).

S'agissant du CCAG-FCS, notamment mentionné au point 1.2.2.2 (page 25), il paraît opportun de rappeler que, comme le précise son article 1^{er}, « *Les stipulations du présent cahier des clauses administratives générales (CCAG) s'appliquent aux marchés qui s'y réfèrent expressément* », sachant en outre que « *Ces marchés peuvent prévoir de déroger à certaines de ces stipulations* » (même article). Il convient donc de veiller à ce que ce CCAG soit bien contractualisé au cas par cas (c'est-à-dire expressément listé au titre des pièces contractuelles générales du marché à l'article du CCAP listant les « *pièces constitutives* » du marché) et s'assurer que les dérogations qui y sont faites le cas échéant dans le CCAP du marché concerné vont bien dans le sens des objectifs poursuivis par l'acheteur.

De façon générale, il paraît nécessaire de bien distinguer dans cette première partie, s'agissant des outils juridiques à la disposition des bailleurs sociaux, les clauses sociales d'exécution (au sens de l'article 38 de l'ordonnance n°2015-899 modifiée) des critères d'attribution à caractère social (art. 52 de la même ordonnance). Si, dans les deux cas, il est impératif que ces clauses et critères aient un lien avec « *l'objet du marché* » et/ou ses « *conditions d'exécution* » (point clé mentionné à la fois au I de l'article 38 et au I de l'article 52 de l'ordonnance MP), les finalités n'en sont pas les mêmes, les premières s'appliquant durant toute la durée d'exécution du marché, tandis que les seconds n'interviennent qu'au stade du jugement des offres. Il est en outre nécessaire de mener non seulement une réflexion sur chacun de ces deux outils, mais aussi réfléchir à leur utilisation simultanée (ce qui apparaît en bas de la page 14 de votre document, comme une recommandation de Bercy, mais que la Ville gagnerait peut-être à reprendre à son compte en en faisant un axe de réflexion pour les bailleurs).

DEUXIEME PARTIE : LA DETERMINATION DU « JUSTE PRIX »

Relatif à l'examen des offres, l'article 59 du décret MP n°2016-360 modifié dispose notamment qu'« *Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation notamment parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale* ». Un examen des offres peut donc aussi conduire à écarter une offre qui serait « *irrégulière* » (au sens ci-dessus) car ne respectant pas tel ou tel aspect de la législation « sociale » sans être pour autant anormalement basse. C'est peut-être un outil juridique à rappeler, en complément des considérations sur les OAB.

Les recommandations 7 et 8 du point 2.1.1.4 (page 35) gagneraient à mettre plutôt l'accent sur la nécessité pour les bailleurs de veiller à une mise en œuvre stricte des dispositions qui incombent à tous les acheteurs relevant de l'ordonnance MP en matière de détection et d'élimination des OAB. Ils n'ont ici aucune marge de manœuvre et leur intérêt est à la fois juridique, économique et social.

S'agissant des dispositions relatives aux OAB des articles 53 de l'ordonnance MP et 60 de son décret d'application, il convient de souligner que leur but ne vise qu'à écarter les offres dépourvues de réalité économique et non les offres compétitives, voire très compétitives, pour autant qu'elles ne soient pas anormalement basses. La réponse aux préoccupations exprimées dans votre rapport est donc avant tout dans la réflexion sur les clauses et critères à caractère social, plutôt que dans la recherche d'OAB en tant que telle, qui reste une obligation non négociable incombant aux acheteurs.

TROISIEME PARTIE : AU STADE DU CONTRÔLE DU MARCHÉ

Appliquer concrètement les pénalités prévues dans un marché donné revêt une importance clé, à la fois pour crédibiliser notre cahier des charges, s'assurer de l'atteinte des objectifs attendus et avoir des offres techniquement et économiquement sincères - un candidat convaincu que le bailleur social ne lui appliquera pas de pénalités en cours d'exécution ne nous faisant pas économiquement et techniquement la même offre qu'un candidat en tenant compte dans le calibrage de son offre.

Avec l'article 48 de l'ordonnance MP, les acheteurs disposent d'un outil juridique qu'il paraît opportun de pointer. En effet, cet article dispose notamment que « *les acheteurs peuvent exclure de la procédure de passation du marché public [...] les personnes qui, au cours des trois années précédentes, ont dû verser des dommages et intérêts, ont été sanctionnées par une résiliation ou ont fait l'objet d'une sanction comparable du fait d'un manquement grave ou persistant à leurs obligations contractuelles lors de l'exécution d'un contrat de concession antérieur ou d'un marché public antérieur* ».

Toutefois, précise le même article, « *un opérateur économique ne peut être exclu en application [de cette disposition] que s'il a été mis à même par l'acheteur d'établir, dans un délai raisonnable et par tout moyen, que son professionnalisme et sa fiabilité ne peuvent plus être remis en cause et, le cas échéant, que sa participation à la procédure de passation du marché public n'est pas susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement* ».

Dans cette optique, la pleine utilisation de ces armes contractuelles, notamment les pénalités et la résiliation, prend tout son sens pour les acheteurs rencontrant des difficultés avec un prestataire au cours de l'exécution d'un marché donné.

La réponse au rapport provisoire de la Direction des affaires juridiques
du ministère de l'économie et des finances a été adressée par courriel le 28 avril 2017

Madame,

Je tiens à vous remercier pour la transmission de votre rapport sur les clauses sociales dans les marchés de bailleurs sociaux. Sa lecture est très instructive pour nous car elle présente de nombreux exemples concrets et illustre bien les difficultés et les limites auxquelles les acheteurs sont confrontés.

Je n'ai pas relevé de difficulté particulière. Bien sûr tous les exemples présentés dans le rapport ne sont pas nécessairement indiscutables d'un point de vue juridiques.

Mais il me semble bien que pour celles-ci, vous associez un avertissement à leur présentation, ce qui ne saurait valoir comme une forme d'approbation. Je vous transmets ci-dessous les remarques de Mme [redacted] qui l'a également relu.

Bien cordialement

Direction des affaires juridiques
des ministères économiques et financiers

De :

Envoyé : vendredi 28 avril 2017 11:28

À :

Cc :

Objet : Rapport clauses sociales

Après lecture du rapport sur les clauses sociales, voici mes quelques remarques :

Le rapport indique 2.1.1.2 que « le degré d'exigence de vigilance a été récemment renforcé s'agissant de la détection et du rejet des OAB, puis que la possibilité d'écarter une OAB en cours de procédure est devenue une obligation ». Cette affirmation n'est cependant pas tout à fait exacte car si le CMP et le décret d'application de l'ordo de 2005 indiquaient par le passé que « le pouvoir adjudicateur peut rejeter une OAB par décision motivée après avoir demandé par écrit les précisions qu'il juge utiles et vérifié les justifications fournies », la jurisprudence du CE avait considéré que « Si les précisions et justifications apportées ne sont pas suffisantes pour que le prix proposé ne soit pas regardé comme manifestement sous-évalué et de nature, ainsi, à compromettre la bonne exécution du marché, il appartient au pouvoir adjudicateur de rejeter l'offre, sauf à porter atteinte à l'égalité entre les candidats à l'attribution d'un marché public. » (CE, 29/05/2013, Ministre de l'intérieur, n° 366606) ; en d'autres termes, il existait bien déjà une obligation de rejet des offres qualifiables d'anormalement basses, même si les textes semblaient laisser à première lecture plus de latitude que la réglementation actuelle.

Toujours au sujet des OAB, la fiche technique de la DAJ annexée au rapport est celle rédigée sous l'empire de l'ancienne réglementation. Cette fiche a été mise à jour en novembre 2016 et est en ligne sur le [site de la DAJ](#). Ils peuvent donc s'en emparer.

Direction des affaires juridiques
des ministères économiques et financiers

La réponse au rapport provisoire de Paris Habitat
a été adressée par courrier le 26 avril 2017



Directrice
Inspection générale
Mairie de Paris
7-9, rue Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Courrier recommandé

Paris, le 26 avril 2017

Madame la Directrice,

Vous avez bien voulu nous faire parvenir les deux premiers rapports provisoires établis par l'inspection générale de la Ville de Paris dans le cadre de l'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris. Par ailleurs, l'équipe de l'inspection générale en charge de ce travail nous en a présenté les grandes lignes lors d'une réunion d'échange le 20 avril 2017 avec la Direction Générale de Paris Habitat.

Comme vous nous y invitiez dans votre courrier du 23 mars 2017, nous tenions à vous faire part de nos observations sur certains des constats présentés et recommandations formulées.

Nous tenons tout d'abord à saluer l'intérêt du rapport, qui retrace fidèlement la qualité des échanges nombreux et approfondis entre nos équipes, et présente un panorama complet de l'activité d'entretien ménager, sujet souligné comme « d'une grande technicité ». Les enjeux pour un bailleur social sont évidemment multiples autour de cette question : responsabilité sociale, qualité de service pour les locataires, maîtrise des charges récupérables auprès de ces derniers, organisation interne efficiente.

Par ailleurs, nous avons pu noter avec satisfaction l'évocation, à plusieurs reprises, de la qualité du travail réalisé par Paris Habitat et sa capacité à s'inscrire dans un travail d'amélioration continue. C'est notamment le cas en matière d'évolution des clauses sociales, le rapport relevant que « le marché de Paris Habitat se caractérise par un travail approfondi sur les critères d'attribution et les engagements de nature sociale demandés aux soumissionnaires », et en matière de contrôle des entreprises, par la mention d'une « réelle recherche d'efficacité au travers du dispositif de contrôle », jugé « structuré ».

Cette remarque ne retire en rien l'ambition de progrès qui nous anime, et nous permet de disposer d'un point de départ objectif.

Parmi les modes d'organisation possibles de la fonction d'entretien ménager, le tome 1 du rapport aborde la question de son internalisation. Nous partageons les points de vigilance présentés quant à cette hypothèse et leurs multiples conséquences.

PARIS HABITAT - OPH
21 bis, rue Claude-Bernard - 75253 Paris Cedex 05 - Tel : 01 71 37 00 00 - fax : 01 71 37 00 01 - 344 810 825 R.C.S. Paris
www.parishabitatoph.fr

Il est tout d'abord rappelé que l'internalisation ne peut être envisagée comme un complément de missions confiées à des personnels déjà présents au sein des équipes du bailleur.

Cette hypothèse d'organisation représenterait une modification très substantielle de la gestion de la proximité, qui semble difficilement compatible avec les améliorations et progrès attendus rapidement en matière d'amélioration de la qualité de service. L'organisation opérationnelle de nouveaux métiers et de nouveaux collaborateurs, soulève, ainsi qu'il est souligné au § 2.4, plusieurs questions délicates.

Il est également précisé que ce mode d'organisation serait davantage coûteux, dans des limites plus ou moins importantes, mais toujours significatives. Il n'est pas inutile de rappeler que l'ensemble de ces coûts font intégralement partie des charges récupérables auprès de nos locataires, à la maîtrise desquelles nous sommes engagés, notamment dans notre charte d'objectifs et de moyens qui nous lie à la Ville de Paris. Le rapport relève d'ailleurs des différences importantes de niveau de charges selon les différents bailleurs, différences qui semblent être liées au niveau de l'internalisation.

Pour l'ensemble de ces raisons, cette piste ne nous semble pas devoir être retenue, au contraire des améliorations évoquées sur les clauses et leur contrôle, mais également en matière de politique d'achat et de recours au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE).

A ce titre, au-delà des seuls marchés d'entretien ménager, nous avons engagé la rédaction du schéma d'achat socialement et écologiquement responsable de Paris Habitat. Cette démarche a une vocation structurante au sein de l'Office et permet d'améliorer et renforcer certains aspects de la commande publique, comme le contrôle et le suivi des prestations.

Ainsi, nous menons une réflexion en interne pour nous doter de moyens pour développer le sourcing, d'ailleurs évoqué dans la recommandation 3 (tome 2), notamment en envisageant d'intégrer une structure telle que l'Obsar. Il en va de même tant dans le domaine de l'IAE où nous nous fixons l'objectif de multiplier par 2 d'ici 2020 le volume de logements dont l'entretien ménager est assuré par une structure de l'IAE, que sur l'aspect relatif à l'implication de nos parties prenantes avec la rédaction d'un guide à l'intention de nos fournisseurs.

En matière de clauses, les marchés passés par Paris Habitat ont d'ores et déjà évolué afin de prendre en compte un spectre plus large d'attentes vis-à-vis de nos prestataires, tout particulièrement en matière sociale. Le rapport note d'ailleurs que ces marchés disposent de clauses permettant à Paris Habitat d'exercer réellement sa juste responsabilité sur ces sujets. L'enjeu est désormais de franchir un cap supplémentaire en matière de contrôle des prestations, et autant que nécessaire en matière de pénalités.

L'organisation de contrôle mise en place par Paris Habitat, décrite avec précision dans le rapport, porte essentiellement sa vigilance sur la réalisation de la prestation. Nous vous confirmons notre volonté à développer un rôle d'audit des prestataires quant aux engagements pris au titre des clauses sociales d'exploitation.

L'objectif de rencontrer le prestataire dans le cadre de l'exécution du marché, afin de comparer les méthodologies décrites dans son offre papier et celles constatées en situation de travail sera mis en application en juin 2017, avec l'audit de 3 prestataires issus des attributions de décembre 2016, soit après 6 mois d'exploitation, selon la trame communiquée à l'inspection générale.

Les questionnements porteront sur le contrôle des moyens matériels mis en œuvre (dotations en consommables et petit matériel de travail, en Equipements de Protection Individuelle, dispositif de stockage et d'acheminement en découlant, ...) mais également sur les engagements de conditions d'exécution (cursus de formation, taux d'encadrement, date de paiement des salaires, actions d'accompagnement des personnels...). L'exercice sera renouvelé à la fin de l'année 2017 sur un panel à minima équivalent voire complété par les prochains attributaires de juin 2017.

Entre ces 2 périodes de test, l'attribution de deux marchés de prestations intellectuelles (assistance à maîtrise d'ouvrage dont l'analyse des offres est en cours, et audit équipement et services dont la rédaction du dossier de consultation est en cours) permettra pour le premier, d'amender si besoin le formalisme et le fond de l'audit, pour le second, d'envisager un déploiement renforcé du dispositif en 2018 en ajoutant à notre analyse interne le dire d'experts extérieurs.

Afin de disposer d'un véritable effet levier vis-à-vis des entreprises soumissionnaires, il nous semble indispensable que ce type de démarche soit mené en concertation avec plusieurs acteurs de la profession, et qu'au regard des préoccupations communes des bailleurs sociaux sur le sujet, certains moyens puissent être mutualisés, par exemple au sein de l'observatoire proposé (recommandation 1 - tome 2), ou au sein de l'association régionale des organismes HLM (AORIF). Une des traductions opérationnelles de cet observatoire pourrait résider dans un dispositif d'audit commun sur ces questions des clauses sociales, que le rapport présente comme globalement convergentes. La réflexion initiée dans le rapport sur la nature de ces clauses et leur appréciation en phase de sélection et d'exécution (cf. note du MINEFi) pourrait également être développée dans ce cadre.

En matière de politique d'achat, les recommandations 1 (tome 1) et 9 (tome 2) reviennent sur l'appréciation par le donneur d'ordre du besoin à couvrir et donc des moyens à consacrer à l'exécution de la prestation attendue. Ainsi, la définition de besoin reposant sur la transmission d'éléments de surfaces à entretenir dans le cadre de l'appel d'offres peut apparaître comme la solution à privilégier pour obtenir des offres en parfaite conformité entre le besoin et les moyens affectés. Sans doute conviendrait-il d'affiner cette recommandation logique en intégrant dans le besoin la nature des surfaces à entretenir, ainsi que le contexte local.

Le rapport note ainsi le poids très significatif, près de la moitié, des incivilités dans le manque de propreté (cf. enquêtes de satisfaction tableau 7 tome 2). De ce fait, la seule intégration de surfaces, voire de qualité de revêtement, ne garantiront pas une exhaustivité satisfaisante : un hall d'entrée d'une surface au sol de 10 m² mais d'une hauteur sous plafond de 4 m² avec ensemble vitré toute hauteur nécessitera-t-il un coût d'entretien supérieur à celui d'un hall d'une surface de 25m² dont la seule surface vitrée sera la porte d'accès d'une largeur de 1,40m ? Le ramassage des débris sur espaces verts sera-t-il plus chronophage sur un site où les surfaces sont conséquentes mais les usages de vie commune respectés ou sur un site aux surfaces plus réduites mais sujettes quotidiennement aux jets d'objets en parties extérieures ? La difficulté d'introduire des données techniques complémentaires relève du fait que leur cohérence et leur légitimité à l'échelle de Paris Habitat serait complexe à établir.

Le principe de notre achat de nettoyage repose sur des obligations de résultat et de moyen avec un cahier des charges décrivant des prestations et des fréquences minimales ; ce cadre aussi large trouve sa légitimité dans le volume des lots et l'hétérogénéité de notre patrimoine, les usages de vie des locataires voire l'impact des évolutions réglementaires (collecte sélective, gestion des encombrants, ...).

Le souhait de proposer, tel qu'actuellement, un cadre technique de prestations détaillées mais reposant sur des unités de mesure limitées (logement, place de parking) correspond à un souci de qualité de service sur l'ensemble du patrimoine et garantit une transparence permanente vis-à-vis des charges récupérables.

Enfin, cette volonté d'un « juste dimensionnement » présente un risque fort de contradiction avec notre volonté de coûts relativement homogènes entre groupes immobiliers, au regard des attentes de nos locataires. Cette volonté se traduit par l'introduction dans nos marchés d'une règle fixant un écart de prix moyen maximum de 20% entre deux groupes immobiliers et par type de prestations. Cette règle ne pourrait résister à l'introduction de descriptions techniques plus élaborées et l'abandon de cette clause remettrait en cause l'équité de traitement entre les locataires. Nous avons récemment reçu une candidature se plaçant en dehors de cette règle avec des écarts de prix du simple au triple.

Par ailleurs, nous ne sommes pas persuadés que la réponse des soumissionnaires serait véritablement construite sur la base du descriptif de surface, compte tenu des informations déjà à leur disposition (nombre de logements, masse œuvrante du titulaire éligible à reprise). D'autres éléments sont pris en compte par les soumissionnaires, comme le besoin de développement, la stratégie de mutualisation et d'effets d'échelle avec d'autres marchés proches déjà conclus (par exemple en matière d'encadrement).

Cependant, le rassemblement de données patrimoniales descriptives ou de dispositions constructives, une publication des appels d'offres laissant davantage de temps aux candidats pour la reconnaissance des sites sont d'autres pistes que Paris Habitat pourrait envisager pour faciliter la définition du besoin sans revenir sur ses principes d'obligation de résultat et d'homogénéité de la charge récupérée. Là encore, nous pensons utile que cette réflexion puisse être menée de manière collégiale.

Toutes ces réflexions s'inscrivent pleinement dans notre démarche de responsabilité sociétale et mobilisent de nombreuses directions et collaborateurs de Paris Habitat.

Concernant la troisième partie de votre rapport, soyez assurée, du plein concours des équipes de Paris Habitat afin de nourrir vos travaux sur le recours à l'insertion par l'activité économique.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de nos salutations distinguées.

Président

Directeur Général

DG/SD-VP/024 26 04 2017

5

La réponse au rapport provisoire de la RIVP
a été adressée par courrier le 27 avril 2017

RIVP



Directrice
Inspection Générale
7-9 rue d'Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Paris, le 27 avril 2017

Madame la directrice,

En réponse à votre courrier du 23 mars dernier me transmettant le rapport provisoire (tome 1 et 2) établi par l'Inspection Générale dans le cadre de l'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la ville de Paris, je vous remercie de bien vouloir trouver ci-jointes les observations de la RIVP.

La RIVP partage l'essentiel des orientations de votre rapport. Les remarques jointes en annexe portent pour partie sur des données chiffrées (nombre de logements notamment) qui doivent être précisées afin que les ratios relatifs à la RIVP soient exacts.

Elles portent également sur un certain nombre d'améliorations qui résultent de la structuration en cours de notre politique d'achat. A cet égard, je remercie les rapporteurs, le travail approfondi qui nous a été demandé et qui nous a permis d'intégrer de nombreuses pistes d'améliorations dans nos futurs contrats en cours de définition.

Je souhaite en conclusion attirer votre attention sur trois points essentiels.

La RIVP attache une grande importance à la question de propreté de ses immeubles et des logements qu'elle met en location. Grâce aux efforts accomplis ces dernières années, la RIVP atteint les meilleurs résultats de la profession dans ce domaine. C'est une question très importante, non seulement en termes de vie quotidienne, mais aussi d'image et de dignité pour nos locataires. Ces bons résultats n'ont pu être obtenus que grâce à une très forte implication de nos salariés, que je remercie du travail fourni à l'occasion de votre rapport.

Les résultats restent bien sûr fragiles et sont également largement dépendants des locataires eux-mêmes. Le baromètre social que nous avons réalisé pour la première fois en 2016 a montré un déficit important du respect du travail fait. Je souhaite vivement que le travail initié sur la « charte droits et devoirs des bailleurs et des locataires » puisse aboutir dans le courant de l'été.

Enfin, je me permets d'insister sur le fait que cette fonction nettoyage résulte de modèles organisationnels spécifiques à chaque bailleur, de négociations et d'accords particuliers passés avec les amicales et associations de locataires. De même, les conventions collectives, très différentes entre le secteur HLM et les SEM ont une incidence très forte sur les questions d'organisation de cette fonction.

Je reste à votre disposition pour la poursuite de ce travail et vous prie de croire, madame la directrice, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Directeur général

P. J. : Remarques ponctuelles RIVP

Régie Immobilière de la Ville de Paris • 13, avenue de la Porte d'Italie • TSA 61371 • 75621 Paris Cedex 13 • Tél. : 01 77 75 11 00
Service Relation Locataires, du lundi au vendredi de 8h30 à 17h30 : 01 56 61 11 11
www.rivp.fr • SEML au capital de 33 784 400 € • RCS Paris B 552 032 708 • Siren 552 032 708

Remarques RIVP sur la première version du rapport



1 - Les données chiffrées de la RIVP
Les données de coût sont sur le périmètre de notre observatoire des charges

Tome	Pages	Commentaires
Tome 1	7	Le nombre de logements au 31 décembre 2015 est de 52322. Les 47735 correspondent au nombre de logements de l'observatoire des charges, source de l'ensemble des données transmises à l'IVGP. La différence entre les 47735 et les 52322 porte pour l'essentiel sur les logements en copropriété, les acquisitions récentes devant donner lieu à des conventionnements avec travaux ou les groupes n'ayant pas un exercice complet de
	9	En réintégrant l'ensemble du patrimoine de la RIVP, le ratio de gardiens est de 1 pour 84 logements.
	11	C'est 72,8% des charges qui sont relatives aux frais de personnel et non 75%.
Tome 2	54	En 2015, nous avons appliqué 3466,43€ de pénalité à la société

2 - Les remarques spécifiques relatives à la RIVP

Tome	Pages	Commentaires
Tome 1	10	81,5 % des gardiens, soit 536, font les tâches d'EM et d'OM et sont donc récupérés à 75 % 4,8 % des gardiens, soit 28, ne font qu'une des deux tâches et sont donc récupérés à 40 % 0,9 % des gardiens, soit 5, ne font que des tâches d'encadrement et sont donc récupérés à 10 % 2,5 % des gardiens, soit 15 ne sont pas récupérés (situations d'inaptitudes pour l'essentiel). A ces chiffres, on peut ajouter 36 employés d'immeuble récupérables à 100 %.
	12	Nous rappelons que la RIVP ne récupère pas la partie encadrement RTS des gardiens (encadrant en dehors des gardiens principaux) que nous pourrions récupérer à hauteur de 10%. Enjeux financiers : 365 K€ pour 2015 et 430 K€ pour 2016. La progression vient de la suppression de la fonction d'inspecteur locaux vacants au profit du renforcement des responsables techniques de secteur.
	13	Pour la RIVP, la durée des marchés est de 1 an renouvelable 3 fois.
	14	Les SIAE étaient peu présentes dans notre précédent appel d'offres. Il resterait à identifier le coût comparé d'une prestation assurée et la qualité de l'encadrement entre le gardien, une entreprise ou une SIAE.
	31	Le prix de la prestation est certes plus élevé, mais la présence quotidienne du gardien permet un ajustement de la prestation en fonction du besoin, ce qui ne permet pas la prestation d'une entreprise calée sur une fréquence de passage.
Tome 2	25	La qualité d'exécution de la prestation est aussi en lien avec la qualité du matériel et l'accompagnement du prestataire. Certes, le donneur d'ordre n'a plus la responsabilité de l'organisation du travail et de la gestion du personnel, ce qui est plus simple compte tenu du type de personnel. Toutefois, les conditions d'exécution de la prestation sont observées par le personnel de la RIVP et les locataires, ce qui engage également notre responsabilité en termes de qualité du service rendu et de conditions de travail.
	10	La pondération à 50 prix - 50 valeur technique nous semble un bon équilibre compte tenu de l'impact sur les charges des locataires. Cela montre que nous sommes attachés à la qualité de la prestation (valeur technique de l'offre) mais aussi au fait d'obtenir un prix raisonnable pour les locataires.
	11	Concernant les items d'engagement des entreprises, nous avons effectivement effectué une sélection en essayant de voir ce qui était quantifiable et vérifiable de façon opérationnelle.
	19	Les entreprises ne se sont effectivement pas saisies de la clause d'insertion sur la base du volontariat. Le prochain marché contiendra donc une clause plus incitative.
	35	Des écarts entre les offres sont systématiquement identifiées dans le cadre des appels d'offre puisque cela dépend des process et de la volonté de travailler avec la RIVP. Par contre, les offres anormalement basses, qui ne permettraient pas de respecter le salaire brut minimal garanti seront bien identifiées et exclues de l'analyse lors du prochain marché RIVP.
46	Le dispositif de contrôle des prestations par la RIVP était peu développé lors du marché 2012. Celui-ci a été complété pour préparer le marché 2016 et sera encore complété lors de la préparation du marché 2017 que l'on doit relancer. Le dispositif de contrôle sera élaboré en lien avec notre direction des achats et les associations de locataires.	

3 - Les recommandations et leur prise en compte à la RIVP

Tome	Pages	Recommandation
Tome 1	13	Recommandation 1 : Nous allons intégrer dans notre prochain appel d'offres la mesure des surfaces par les prestataires eux même.
	16	Caractéristique des contrats : ils sont à la fois un objectif de résultat et de moyen
Tome 2	33 à 35	Recommandations 2,3 et 4 : Nous n'envisageons pas de réactualiser la totalité du nettoyage.
	25	Recommandation 1 : Nous adhérons au principe et participeront à cet observatoire qui sera un bon vecteur de diffusion des bonnes pratiques.
	29	Recommandation 2 : Notre prochain marché sera modifié pour mieux intégrer ces nouveaux enjeux.
	29	Recommandation 3 : Nous partageons votre analyse et cela va dans le sens de notre politique achat en cours de structuration.
	30	Recommandation 4 : pas de notre ressort
	31	Recommandation 5 : La préparation du marché a fait l'objet d'un groupe de travail spécifique RIVP et associations de locataires volontaires.
	32	Recommandation 6 : Le CHSCT a été associé à la préparation du futur marché EM/OM 2017
	36	Recommandation 7 et 8 : Elles seront appliquées dans le cadre du futur marché EM/OM 2017
	37	Recommandation 9 : Cela sera intégré à notre marché EM/OM 2017.
	49	Recommandations 10, 11 et 12 : Nous les mettrons en œuvre dans notre marché EM/OM 2017.
	54	Recommandation 13 : Comme évoqué plus haut, le dispositif de contrôle des prestations sera travaillé avec les associations de locataires dans le cadre du groupe de travail CCL dédié.
	56	Recommandation 14 : Ce point sera traité en lien avec notre direction des achats.

Remarques RVP sur la première version du rapport

RVP

Caractéristiques à intégrer au futur contrat relancé :
Reste sur allotissement géographique et fonctionnel (parking de 1 à 3 SIAE)
Obligation de moyen (fréquence minimum) et de résultats avec le type de contrôle de la prestation.
2 axes à préciser dans nos exigences (RSE) : alphabétisation, TMS.
Prévoir la mesure des surfaces au démarrage du marché
Mise en place d'un contrôle structuré de la prestation de nettoyage permettant d'alimenter un dispositif d'évaluation de la performance des fournisseurs - cf p42
Contrôle de la bonne exécution des clauses sociales et notamment des moyens mis à la disposition des salariés (fournitures & équipements) - cf p 18 et 21
Association des locataires aux contrôles des prestations et/ou aux réunions de suivi avec les prestataires- cf p30
Sensibilisation des entreprises à leurs obligations en matière de formation des salariés (ex: alphabétisation) et demande d'un rapport d'activité décrivant les actions réalisées dans ce domaine - cf p33
Clarté du dispositif de pénalités (qui fait quoi ?) et sensibilisation des acteurs concernés afin qu'il soit appliqué (recommandation 14)
Demande d'une décomposition plus détaillée du prix permettant de détecter les offres anormalement basses et de déterminer le "juste prix" - cf p35

4 - Comparaison Programme interne Délic et préconisations de la fédération sur les TMS

Lancé en 2009, notre projet à DECLICS : Diagnostiquer, Evaluer, Corriger, pour Lever nos risques professionnels et Communiquer sur la Sécurité », s'inscrit dans notre stratégie globale d'entreprise intégrant développement durable et responsabilité sociale de l'entreprise. Chaque nouveau collaborateur est informé de cette démarche lors de la session d'accueil.
Notre programme Délic à destination des gardiens intègre bien les différents aspects abordés par la Fédération sur les TMS, même si certains points restent à améliorer notamment dans le cadre d'un partenariat avec la médecine du travail et la Cramif. Notre Chef de projet espaces d'accueil et conditions de travail est associée à la construction de notre futur cahier des charges 2017 et fera des propositions sur ce point.

5 - Comparatif interbailleurs

Nous constatons que ceux qui ont le plus fort taux d'internalisation sont également ceux qui ont le taux de satisfaction le plus élevé dans l'enquête commune aux bailleurs.
--

La réponse au rapport provisoire d'Élogie-Siemp
a été adressée par courrier le 5 mai 2017

élogie - SIEMP

DIRECTION GENERALE

MAIRIE DE PARIS

Directrice de l'Inspection Générale
17 boulevard Morland
75181 PARIS cedex 04

Paris, le 5 mai 2017

Madame La Directrice,

Vous avez bien voulu m'adresser les deux premiers rapports provisoires établis par l'Inspection générale dans le cadre de l'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris.

Le constat de la situation tant au sein de l'ex-Siemp qu'au sein de l'ex-Elogie est à la fois parfaitement étayé et précis.

Je souhaite néanmoins qu'il soit apporté une précision d'importance :

Page 9 du tome 1 :

Le tableau 1 relatif au ratio du nombre de gardiens et d'employés d'immeubles sur le nombre de logements mérite une explication complémentaire quant au résultat de l'ex-Siemp.

Il est parfaitement exact, comme l'indique le rapport, que la Siemp, contrainte par la structure éclatée de son patrimoine, emploie proportionnellement beaucoup moins de gardiens que les trois autres bailleurs.
Mais il convient de préciser que nos contrats passés avec nos prestataires de service pour le patrimoine de Vigneux-sur-Seine et de Beauregard à La Celle Saint-Cloud incluent spécifiquement des postes de gardiennage : 10 ETP à Vigneux et 18 ETP (portés à 19 dans le marché qui a débuté le 1^{er} janvier 2019) à Beauregard.

En prenant en compte ces effectifs, le ratio est de 1/97.
Je vous remercie de prendre en compte ma demande.

Les comparaisons avec les autres bailleurs sont éclairantes.

Quant aux recommandations portées par l'Inspection générale pour la société Elogie-Siemp issue de la fusion de la Siemp, elles paraissent pour l'essentiel justifiées.

Je souhaite vous faire part de quelques observations complémentaires.

1 - S'agissant du tome 1 :

Page 7 : L'Assemblée générale d'Elogie a délibéré sur la fusion absorption avec la Siemp le 15 décembre 2016 après que chacun des deux Conseils d'administration se soient prononcés le 23 juin 2016.
A noter que la fusion est rétroactive au 1^{er} janvier 2016.

10 PLACE DES CINQ MARTYRS DU LYCÉE BUFFON / 75015 PARIS
Société d'économie mixte locale au capital de 1 600 000 € / RCS Paris B 502 038 200

Page 13, point 1.1.3.2 :

S'agissant de la structuration de la demande d'Elogie-Siemp auprès des prestataires de propreté, elle consiste en une seule prestation constituée de 2 tâches fortement imbriquées, effectuées par les mêmes équipes : le nettoyage et la sortie des ordures ménagères.

Page 24, point 2.2 :

La mise en concurrence a pour objectif de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse et non « le prix le plus bas possible ».

Les recommandations posées sont partagées par Elogie-Siemp. La recommandation 1 relative à la nécessité d'établir un descriptif précis de chaque site à nettoyer en indiquant notamment les surfaces en mètres carrés sera prise en compte lors du lancement du prochain marché.

2 – S'agissant du tome 2 :

D'une manière générale, il convient de retenir la raison sociale de la nouvelle société : Elogie-Siemp (et non Elogie).

Page 16 : Certaines cases doivent être cochées car l'actuel marché Elogie-Siemp prévoit bien les clauses suivantes :

- o Le maître d'ouvrage se réserve le droit d'interdire à tout moment les matériels et produits dont l'utilisation pourrait présenter un risque matériel ou corporel (p13/24 du CCP, 6.2.1 et 6.2.1) ;
- o Toute modification du parc de matériel doit être signalée (p13/24 du CCP, 6.2.2, information préalable).

Page 35, point 2.1.1.3 :

Les fiches AOB ont été élaborées après la passation des marchés notifiés en 2012.

Page 55, point 3.2.1.2 :

S'agissant des pénalités, l'actuel marché Elogie-Siemp applique les deux systèmes à la fois par jour et par constat, donc pas uniquement par jour de retard.

Les recommandations posées sont partagées par Elogie-Siemp.

Je vous prie d'agréer, Madame La Directrice, l'expression de ma considération distinguée.

Directrice générale

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Synthèse juridique « Marchés publics et clauses sociales : état du droit »

Annexe 4 : Tableau de l'évolution des critères d'attribution dans les marchés de nettoyage

Annexe 5 : Réponse à l'Inspection générale faite par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances en date du 19 octobre 2016

Annexe 6 : Réponse à l'Inspection générale faite par la Préfecture de Paris en date du 21 octobre 2016

Annexe 7 : Extrait de la réponse faite à l'Inspection générale par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (directe) d'Ile-de-France sur les pouvoirs du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Annexe 8 : Fiche de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances relative aux « offres anormalement basses »

Annexe 9 : Questionnaire adressé aux bailleurs sociaux de la Ville par les rapporteurs

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.