

⇒ Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DE LA FONCTION NETTOYAGE DANS LES IMMEUBLES
DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE DE PARIS
Tome 3 - Les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux, vecteurs
d'insertion par l'activité économique
- Décembre 2019 -
N° 16-16-3

Rapporteurs :

[.....], inspectrice,

[.....], inspecteur.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE EN MATIÈRE D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (IAE)	6
1.1. Les différents types de clause relatifs à l'IAE définis par le droit de la commande publique	6
1.1.1. La clause sociale d'attribution	7
1.1.2. La clause sociale d'exécution.....	8
1.1.3. Le marché réservé.....	9
1.1.4. Le marché d'insertion	9
1.2. Des dispositifs qui facilitent la mise en œuvre des différents types de clause	9
1.2.1. L'allotissement	10
1.2.2. Les variantes relatives à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi	10
2. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'IAE DANS LES MARCHÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE.....	12
2.1. Le recours à l'IAE dans les marchés de nettoyage	12
2.1.1. Les marchés passés par les bailleurs sociaux	12
2.1.2. La part significative du nettoyage dans l'ensemble des activités d'insertion des bailleurs sociaux	22
2.2. Le coût en général sensiblement supérieur des prestations de nettoyage des SIAE par rapport à celles des entreprises « classiques »	28
2.2.1. Paris Habitat	28
2.2.2. La RIVP	30
2.2.3. ELOGIE et la SIEMP	30
2.3. Le contrôle et l'évaluation des prestations de nettoyage des SIAE	34
2.3.1. Paris Habitat	34
2.3.2. La RIVP	37
2.3.3. ELOGIE-SIEMP	37
3. LES VOIES ET MOYENS D'UN RENFORCEMENT DE LA PART DE L'IAE DANS LES MARCHÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE.....	40
3.1. Un cadre général favorable à une politique d'« achat socialement responsable » des bailleurs	40
3.2. Un engagement des bailleurs sociaux à confirmer	41
3.2.1. Des documents d'orientation à l'état d'ébauche.....	41
3.2.2. La mobilisation de moyens pour le « suivi » de l'application des clauses sociales	42
3.3. Une relation facilitée entre les différents acteurs.....	44
3.3.1. Une information plus transparente des SIAE sur les offres d'achat des bailleurs sociaux	44
3.3.2. Un « réseau IAE » des bailleurs sociaux pour faciliter le recours à l'insertion dans leurs marchés.....	47

3.4. Une nécessaire vigilance sur le coût des prestations des SIAE et sur la diversité de leurs ressources d'exploitation	48
3.5. Les écueils et les perspectives d'un accroissement du volume des prestations d'entretien exécutées par des personnels en insertion	49
3.5.1. Les marchés réservés : un outil à utiliser avec prudence	50
3.5.2. Les marchés « clausés » : un potentiel de développement à exploiter.....	52
LISTE DES RECOMMANDATIONS	54
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	55
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	57
LISTE DES ANNEXES	71

NOTE DE SYNTHÈSE

La Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de réaliser un audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville.

Cet audit porte, entre autres points, sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux comme vecteurs d'insertion par l'activité économique (IAE), objet du présent rapport.

Celui-ci, en premier lieu, présente le cadre législatif et réglementaire applicable en matière d'IAE. Réformé par une ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016, qui ont transposé en droit interne des directives européennes du 26 février 2014, ce régime juridique offre aux acheteurs publics plusieurs voies pour faire de leurs marchés un outil d'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi.

Il s'agit de la clause sociale d'attribution, de la clause sociale d'exécution, du marché réservé et du marché d'insertion.

Le premier type de clause (art. 52 de l'ordonnance) vise à prendre en compte, au stade de la sélection des offres, un objectif d'insertion professionnelle de personnes en difficulté.

Le deuxième type de clause (art. 38 de l'ordonnance) fait de l'insertion professionnelle de ce public une obligation contractuelle de l'entreprise titulaire du marché.

Le marché réservé (art. 36 de l'ordonnance) permet à l'acheteur public de réserver un marché (ou un ou plusieurs lots) aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dès lors que celles-ci emploient au moins 50% de travailleurs défavorisés.

Le marché d'insertion (art. 27 et 28 du décret) a pour objet la qualification et l'insertion professionnelles de personnes en difficulté, la réalisation des travaux ou des services prévus étant seulement le support de l'action d'insertion.

En deuxième lieu, le rapport dresse un état des lieux de l'IAE dans les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville.

Sur la période 2015-2018, le nombre de logements de Paris Habitat bénéficiant d'un marché d'entretien ménager confié à une SIAE s'est accru de 17,5%, passant de 7 036 à 8 270.

La RIVP pour sa part a, depuis 2017, mobilisé deux leviers distincts pour promouvoir dans le cadre de ses marchés de nettoyage l'emploi de personnes en difficulté. Pour les lots « habitations », s'applique une « clause d'insertion » par laquelle l'entreprise titulaire s'engage à réserver à de l'insertion au moins 3% du chiffre d'affaires du lot qui lui est confié, à charge pour elle de remplir cette obligation selon les modalités de son choix (embauche directe de personnes en insertion, mise à disposition par une SIAE de salariés en insertion, sous-traitance de prestations à une SIAE ou co-traitance de celles-ci avec cette entité) ; pour les lots « parcs de stationnement », l'attribution est réservée aux SIAE.

Quant à ELOGIE-SIEMP, elle a passé des marchés d'insertion avec plusieurs régies de quartier pour le nettoyage d'une partie de son parc, considérant que son objet social, très large, lui permet de conclure des marchés de ce type. Le nombre de logements concernés, de 1 990 en 2017, est de 2 451 en 2019, soit une hausse de 23%.

Dans l'ensemble des activités consacrées par Paris Habitat à l'IAE, les marchés d'entretien des parties communes (y compris ceux concernant les espaces verts) occupent une place significative avec, en 2018, plus de 27% du total des heures d'insertion réalisées. S'agissant de la RIVP, les dépenses de nettoyage ont constitué, sur la période 2016-2018, la moitié du total des dépenses relatives aux activités confiées à des SIAE. En ce qui concerne ELOGIE-SIEMP, 62% des heures de travail d'insertion ont porté sur le nettoyage des parties communes et l'entretien des espaces verts en 2017 et 54% en 2018.

Le coût des prestations de nettoyage des SIAE est en général supérieur, parfois très sensiblement, à celui des prestations équivalentes des entreprises « classiques », ce qui peut s'expliquer par un taux d'encadrement volontairement renforcé dans les SIAE, par des frais de structure répartis sur un volume d'affaires réduit et par une faible mise en concurrence entre elles de ces entités.

L'évaluation des prestations de nettoyage des SIAE, qu'il s'agisse d'évaluation directe par les bailleurs ou d'enquêtes de satisfaction auprès des locataires, ne fait pas ressortir de difficultés, avec même parfois des résultats plus favorables pour ce type d'opérateur. Les dispositifs de contrôle ou d'enquête sont cependant dans certains cas encore insuffisants pour permettre une évaluation complète et fiable.

Sur un plan général, la « charte d'objectifs et de moyens » liant chacun des trois bailleurs sociaux à la Ville fixe à celui-ci un objectif de renforcement de sa politique d'« achat socialement responsable ». Dans cet esprit, les bailleurs ont engagé des réflexions pour structurer leur action. Le principal point sur lequel leur effort devrait porter est celui du « suivi » des clauses sociales, avec pour objectif de favoriser une sortie des salariés en insertion vers un emploi « ordinaire ». Paris Habitat mobilise à cette fin un chargé de mission, mais des moyens adéquats restent à mettre en œuvre par les deux autres bailleurs, soit « en interne », soit par appel à un organisme tiers.

Par ailleurs, pour fluidifier les relations entre bailleurs et SIAE et développer la concurrence entre celles-ci, le rapport propose que les offres d'achat de prestations de nettoyage émanant de chaque bailleur soient systématiquement publiées sur une plateforme dématérialisée ; à moyen terme, cette publication devrait être assurée sur la même plateforme pour les trois bailleurs sociaux de la Ville.

Dans le même esprit d'un recours accru aux SIAE par les bailleurs et d'une facilitation de leurs relations, le rapport préconise, compte tenu de l'importance du potentiel d'insertion que représentent les marchés des bailleurs, la mise en place sous l'égide de la Ville d'un « réseau IAE des bailleurs sociaux ».

S'agissant en particulier des marchés réservés, une piste de développement de ce type de marché consisterait pour les bailleurs à passer avec des SIAE des marchés à bons de commande en vue d'assurer le remplacement de leurs gardiens lorsque ceux-ci sont absents (congé, formation, etc.). Sous réserve d'une formation adéquate des salariés des SIAE, cette formule présenterait pour la RIVP et ELOGIE-SIEMP, qui font largement appel à leurs gardiens pour la mission de nettoyage, l'intérêt de limiter l'embauche de personnels en contrat à durée déterminée (CDD).

Le surcoût des prestations de nettoyage des SIAE est un sujet de tension entre les bailleurs et les associations de locataires, le coût du nettoyage par un prestataire externe s'imputant en totalité sur les charges locatives récupérables et ne pouvant pas être mutualisé entre différents immeubles. Par ailleurs, les SIAE sont parfois financièrement dépendantes du bailleur en raison du nombre limité de leurs donneurs d'ordre.

Aussi, apparaît-il très souhaitable qu'avant de passer avec une SIAE un marché réservé le bailleur respecte strictement les règles de la commande publique afin d'assurer la concurrence la plus large possible et vérifie la diversité des donneurs d'ordre de chaque soumissionnaire, ainsi que la répartition de ses ressources d'exploitation.

Passer un marché réservé avec une SIAE pose également la question du devenir des salariés de l'entreprise « sortante », chargée jusque-là du nettoyage de l'immeuble considéré. Si, en tant que structure « de nettoyage » (code APE 81.2), la SIAE est tenue de reprendre le personnel de l'entreprise « sortante », elle peut rencontrer des difficultés pour « gérer » deux profils différents de salariés ; si, en tant que structure « d'action sociale » (code APE 88.9), elle est dispensée de reprendre les personnels du prestataire « sortant », le devenir professionnel de ceux-ci se trouve compromis. Il est donc indispensable d'étudier ces questions très en amont du lancement de la procédure de marché réservé.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 4 mai 2016, la Maire de Paris avait demandé à l'Inspection générale de réaliser un audit de la « fonction nettoyage » dans les immeubles des bailleurs sociaux institutionnellement liés à la Ville.

Dans le cadre de cet audit, l'Inspection générale a dans un premier temps rendu en 2017 deux rapports, le premier concernant une « *Étude de l'organisation de la fonction nettoyage* » et le second « *Les clauses sociales dans les marchés de nettoyage* », l'expression « clauses sociales » s'entendant ici au sens large et visant les conditions de travail des personnels des entreprises titulaires des marchés et la qualité des prestations servies.

Le présent rapport, qui constitue le troisième volet de l'audit, porte sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux comme vecteurs d'insertion par l'activité économique.

Pour établir ce troisième rapport, les auditeurs ont adressé un questionnaire détaillé aux organismes concernés - Paris Habitat, la RIVP et ELOGIE-SIEMP - et rencontré leurs responsables. Ils ont pu ainsi appréhender dans ses aspects les plus récents l'action conduite par ces bailleurs sociaux, à travers leurs marchés de nettoyage, en faveur de l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi.

Le présent rapport s'ordonne en trois parties, consacrées respectivement :

- au cadre législatif et réglementaire applicable en matière d'insertion par l'activité économique,
- à l'état des lieux de l'insertion par l'activité économique dans les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville,
- et, enfin, aux voies et moyens d'un renforcement de la part de l'insertion par l'activité économique dans ces marchés.

Une liste des recommandations formulées par les auditeurs figure en fin de rapport.

1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE EN MATIÈRE D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (IAE)

1.1. Les différents types de clause relatifs à l'IAE définis par le droit de la commande publique

Avant la réforme du droit de la commande publique, les bailleurs sociaux parisiens étaient soumis, pour la passation de leurs marchés, non pas au code des marchés publics, mais à 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* ».

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application du 25 mars 2016 ont transposé en droit interne les directives européennes du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Ils ont été complétés et modifiés par plusieurs textes subséquents¹.

Il a été mis fin à la dichotomie entre les acheteurs soumis au code des marchés publics et les autres, l'unification des règles des marchés publics étant la ligne directrice qui a présidé à cette réforme de la commande publique.

Ce nouveau régime juridique s'est appliqué aux procédures de passation de marché lancées postérieurement au 1^{er} avril 2016.

Le tableau suivant présente les différents types de clause prévus dans le droit de la commande publique concernant l'IAE, tels qu'ils sont issus de la réforme récente, avec la mention des concordances entre l'ordonnance du 23 juillet 2015 ou son décret d'application du 25 mars 2016 et les anciens textes, dont l'ancien code des marchés publics.

Tableau 1 : Principaux dispositifs du droit de la commande publique concernant l'IAE

Dispositif	Fondement juridique
La clause sociale d'attribution	Article 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et article 62-II du décret du 25 mars 2016 (ex article 53-1 du code des marchés publics)
La clause sociale d'exécution	Article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 (ex article 14 du code des marchés publics)
Le marché réservé	Article 36-II de l'ordonnance du 23 juillet 2015 (ex article 15 du code des marchés publics)
Le marché d'insertion	Article 28 du décret du 25 mars 2016 (ex article 9 du décret du 30 décembre 2005)

Source : IG

¹ Ordonnance n°2015-899 et décret n°2016-360.

Ces différents dispositifs sont destinés aux « travailleurs défavorisés », notamment les demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de 50 ans, les bénéficiaires de minima sociaux, les jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi sans qualification ou diplômés et justifiant d'une période d'inactivité de six mois depuis leur sortie du système scolaire ou de l'enseignement supérieur (cf. en annexe 3 la liste des différentes catégories de personnes éligibles).

1.1.1. La clause sociale d'attribution

Cette clause vise à prendre en compte, au stade de la sélection des offres, un objectif d'insertion professionnelle de personnes en difficulté.

L'utilisation, en complément de critères plus classiques de choix tels que la valeur technique, le prix ou les délais d'exécution, d'un critère de performance des offres en matière d'insertion professionnelle de publics en difficulté est rendue possible par l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Aux termes de son article 52-I, « *le marché public est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution* ».

Le lien des critères d'attribution d'un marché public avec son objet ou avec ses conditions d'exécution s'apprécie conformément à l'article 38-I de l'ordonnance précitée, suivant lequel « *les conditions d'exécution [...] 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* »² (cf. infra).

À un critère de performance des offres en matière d'insertion professionnelle de publics en difficulté doit être affecté « *un poids raisonnable (par exemple 10% ou 20%) pour ne pas être discriminatoire, mais suffisamment important pour être significatif* » de la volonté d'une commande publique durable³.

Par ailleurs, si l'acheteur public utilise un critère social d'attribution, il doit être en mesure d'« *apprécier objectivement les offres grâce à une grille d'indicateurs de performance en matière d'insertion professionnelle* ».

Un critère social d'attribution peut être utilisé lorsque le marché est susceptible, eu égard à son objet, d'être exécuté, au moins en partie, par des personnels engagés dans une démarche d'insertion professionnelle. Cependant, l'appréciation portée sur les offres par l'acheteur public « *ne doit être en aucun cas discriminatoire sur la nature du montage contractuel [...] qui permet au soumissionnaire d'exécuter la clause* » : il peut s'agir d'une

² Il est précisé à l'art. 38-I de l'ordonnance que « *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* ».

Le cycle de vie y est défini comme « *l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit ou de l'ouvrage ou de la fourniture d'un service, depuis l'acquisition des matières premières ou la production des ressources jusqu'à l'élimination, la remise en état et la fin du service ou de l'utilisation* ».

³ Cf. le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » (V3-Juillet 2018) publié par les ministères du travail, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics : tableau pages 20 et 21.

embauche directe de personnes confrontées à des difficultés d'insertion ou du recours à une SIAE.

Enfin, l'acheteur public doit être en mesure de « *contrôler le respect des engagements pris* » et des sanctions doivent être prévues pour le cas de mauvaise exécution de ces engagements, car « *ne pas prévoir dans le marché des clauses de suivi et de contrôle, ou ne pas les appliquer, risquerait en cas d'inexécution de la clause de remettre en cause la mise en concurrence initiale* »⁴.

1.1.2. La clause sociale d'exécution

L'ordonnance du 23 juillet 2015 a conforté dans son article 38 (ex article 14 du code des marchés publics) l'utilisation de la clause sociale comme condition d'exécution du marché.

Il s'agit de faire de l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi un objectif contractuel de l'entreprise titulaire du marché.

Celle-ci s'engage à consacrer une part du marché, évaluée en heures de travail, à une action d'insertion professionnelle de publics en difficulté.

Elle est libre de remplir cet engagement selon la formule contractuelle de son choix. Il peut s'agir :

- de l'embauche directe de personnes en insertion,
- de la mise à disposition par une SIAE de salariés en insertion,
- de la sous-traitance de prestations à une SIAE ou de leur cotraitance avec cette dernière,
- de la valorisation d'heures de formation réalisées dans le cadre de contrats en alternance, de contrats de travail classiques ou de contrats de mise à disposition, avec le cas échéant une bonification de ces heures destinée à inciter l'entreprise titulaire à soutenir l'insertion par des formations diplômantes⁵.

La formule contractuelle retenue ne doit pas avoir pour effet de limiter la concurrence. Une SIAE peut être titulaire d'un marché public comportant une clause sociale d'exécution à partir du moment où son offre répond à l'objet du marché et respecte les documents de ce marché ; l'acheteur n'est pas pour autant autorisé à privilégier le recours à une SIAE plutôt qu'à un opérateur économique « classique ».

Pour éviter de remettre en cause les conditions de la mise en concurrence, la clause sociale d'exécution doit faire l'objet d'évaluations sur les plans quantitatif et qualitatif et, en cas de mise en œuvre défectueuse ou d'absence de mise en œuvre, des sanctions doivent être appliquées.

Dans le cas d'utilisation d'une clause sociale d'exécution, seule la conformité des offres à cette clause est examinée, non la qualité de leur contenu en termes d'insertion professionnelle de personnes en difficulté.

En revanche, l'utilisation combinée d'une clause sociale d'exécution (art. 38 de l'ordonnance) et d'une clause sociale d'attribution (art. 52 de l'ordonnance) « *incite les opérateurs économiques à proposer une démarche d'insertion professionnelle plus*

⁴ Les citations susmentionnées sont également tirées du « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » (V3-Juillet 2018) : voir le 1.5.4. Prévoir un critère social pour sélectionner les offres, pages 30, 31 et 32.

⁵ Ce soutien à la formation est mentionné dans le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : voir le 1.5.2. Faire de l'insertion professionnelle une obligation contractuelle, page 26.

élaborée que celle qui serait exigée par la simple conformité » au premier type de clause, « puisqu'ils peuvent espérer une note supérieure »⁶.

1.1.3. Le marché réservé

Dans le cadre du code des marchés publics, le périmètre des marchés réservés était limité au secteur du travail adapté ou protégé, qui accueille des personnes en situation de handicap.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 (article 36-II) a étendu ce périmètre aux SIAE.

Cette évolution du droit permet aux bailleurs sociaux de réserver certains marchés de nettoyage - ou un ou plusieurs lots de ces marchés - aux SIAE dès lors qu'elles emploient au moins 50% de travailleurs défavorisés⁷.

1.1.4. Le marché d'insertion

Il s'agit d'un marché de services qui a « pour objet la qualification et l'insertion professionnelles de personnes en difficulté (du type appui et accompagnement à l'emploi, formation, etc.) et pour [lequel] la réalisation de travaux ou de services est définie comme support à l'action d'insertion »⁸.

Le besoin que l'acheteur cherche à satisfaire est la réinsertion de personnes très éloignées de l'emploi grâce à la réalisation par les intéressées de travaux ou de services. Un dispositif d'accompagnement est associé à ces tâches en vue de favoriser leur insertion « durable » dans le monde du travail.

La poursuite de l'objectif d'insertion doit par conséquent entrer dans le champ de compétence de l'acheteur qui projette de passer ce type de marché.

Le marché d'insertion relève de la catégorie des « marchés publics de services sociaux » qui peuvent être passés, quelle que soit la valeur estimée du besoin, selon une procédure adaptée : l'acheteur détermine librement les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction de l'objet et du montant du marché, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat⁹.

1.2. Des dispositifs qui facilitent la mise en œuvre des différents types de clause

Le nouveau droit de la commande publique met à la disposition des acheteurs des outils qui leur facilitent la mise en œuvre des différents types de clause sociale présentés dans les développements qui précèdent : l'allotissement et les variantes relatives à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

⁶ Cf. le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : voir le 1.5.4., Prévoir un critère social pour sélectionner les offres, page 31.

⁷ Cf. l'art. 13 du décret du 25 mars 2016.

⁸ Cf. le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : voir le 7. L'insertion objet du marché, pages 50 et 51.

⁹ Cf. les art. 27 et 28 du décret du 25 mars 2016.

1.2.1. L'allotissement

L'article 32-I de l'ordonnance du 23 juillet 2015 pose le principe de l'allotissement des marchés publics. Ceux-ci sont « *passés en lots séparés* », les acheteurs déterminant « *le nombre, la taille et l'objet des lots* »¹⁰.

L'allotissement permet de rendre les marchés plus accessibles aux structures de petite taille, qui souvent ne sont pas en mesure de les réaliser dans leur intégralité, en utilisant de manière souple les différents types de clause prévus par les textes :

- clause sociale d'attribution (article 52 de l'ordonnance) pour certains lots, avec éventuellement une pondération différente de ce critère selon les lots,
- clause sociale d'exécution (article 38 de l'ordonnance) pour un ou plusieurs lots, rédigée le cas échéant de manière différente selon les lots (nombre d'heures d'insertion différent, par exemple, selon la taille des lots),
- réservation d'un ou plusieurs lots aux SIAE (article 36 de l'ordonnance)¹¹.

Il est précisé à l'art. 32-I de l'ordonnance que « *les offres sont appréciées lot par lot sauf lorsque l'acheteur a autorisé les opérateurs économiques à présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus* ».

1.2.2. Les variantes relatives à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi

Une variante est définie comme la proposition par un candidat de modalités nouvelles d'exécution des prestations. Une fois le marché signé, la variante devient une clause contractuelle d'exécution¹².

Prévues à l'art. 58 du décret du 25 mars 2016, les variantes peuvent servir à promouvoir l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, la formule étant utilisée seule ou en combinaison avec une clause sociale d'exécution (art. 38 de l'ordonnance).

Dans ce dernier cas, l'acheteur peut :

- soit mettre en œuvre l'art. 58 du décret indépendamment de la clause sociale d'exécution de l'art. 38 de l'ordonnance : toutes les offres doivent alors être conformes aux exigences de la clause sociale d'exécution, mais les opérateurs économiques peuvent en plus proposer, sur d'autres éléments du marché, des variantes avec des considérations sociales différentes ;
- soit n'autoriser les opérateurs économiques à proposer une variante que sur la clause sociale d'exécution de l'art. 38 de l'ordonnance ; les intéressés ont ainsi le choix de proposer des solutions, sans que pour autant ceux qui se bornent à répondre strictement aux exigences de cette clause soient automatiquement sanctionnés ; cette solution permet d'apprécier la qualité des offres faites sur la

¹⁰ L'ordonnance écarte le principe de l'allotissement lorsque l'objet du marché « *ne permet pas l'identification de prestations distinctes* ». Elle ouvre également à l'acheteur la faculté de ne pas allouer le marché s'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même « *les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations* ».

¹¹ Cf. le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : voir le 1.5.1.2. Prévoir une clause d'insertion dans un marché public, qu'il soit alloué ou global, pages 23 et 24.

¹² Cf. le « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : voir le 1.5.3. Autoriser une variante portant sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, pages 29 et 30.

clause sociale d'exécution en comparant les offres de base avec les offres variantes, par définition plus ambitieuses ;

- soit autoriser les variantes sur la clause sociale d'exécution de l'art. 38 et sur d'autres considérations sociales ; l'autorisation de variantes sociales peut s'accompagner d'un critère portant sur la performance en matière d'insertion sociale des publics en difficulté (art. 52 de l'ordonnance).

2. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'IAE DANS LES MARCHÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE

2.1. Le recours à l'IAE dans les marchés de nettoyage

2.1.1. Les marchés passés par les bailleurs sociaux

2.1.1.1. Paris Habitat

◆ Le contrôle de légalité appliqué en 2013 par la Préfecture de Paris à un marché de nettoyage

Dans le cadre du contrôle de légalité, la Préfecture de Paris avait formé le 2 avril 2013 un recours gracieux contre un marché de nettoyage de Paris Habitat attribué à une régie de quartier pour un montant de 0,172 M€ HT sur 48 mois¹³.

Ce marché n'aurait d'ailleurs pas dû être transmis au contrôle de légalité puisque son montant était inférieur aux seuils communautaires en vigueur à la date de sa signature.

Le recours portait principalement sur les points suivants :

- selon la Préfecture de Paris, les prestations étaient sans lien avec l'objet principal réel du marché : « *alors que l'objet du marché laissait à penser que l'insertion était l'objet principal, il apparaissait que ce n'était qu'un objet accessoire* »¹⁴ ; en outre, parmi les critères de choix des offres, le critère d'insertion des publics en difficulté était affecté d'une pondération jugée trop élevée (60%) ;
- la conclusion d'un marché d'insertion ne relevait pas de la compétence de Paris Habitat, telle que circonscrite par le code de la construction et de l'habitation¹⁵.

Cependant, la Préfecture de Paris a indiqué dans une note adressée aux rapporteurs qu'il avait été « *mis fin au recours gracieux le 7 août 2013 compte tenu du rôle joué par Paris-Habitat dans l'insertion des personnes en difficulté* ».

Les dispositions de l'article 36-II de l'ordonnance du 23 juillet 2015 offrant un fondement sûr pour la passation de marchés réservés aux SIAE, Paris Habitat utilise désormais cet outil juridique et ne passe plus en revanche de marchés d'insertion tels que définis aux articles 27 et 28 du décret du 25 mars 2016.

¹³ Ce marché avait été passé en application des articles 9, 10 et 43 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 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 (procédure adaptée).

¹⁴ Note de la Préfecture de Paris du 21 octobre 2016, page 1 : « *Le CCTP n'imposait au prestataire aucune obligation d'insertion professionnelle et le CCAP ne la prévoyait que comme modalité d'exécution du marché. Par ailleurs, le CCAP n'imposait que la remise d'un rapport annuel et aucune pénalité n'était prévue en cas de non-remise du rapport* ».

¹⁵ Extrait du courrier de la Préfecture de Paris du 2 avril 2013 : « *La conclusion d'un marché d'insertion ne relève pas de la compétence d'un office public de l'habitat, au motif qu'aucune des dispositions du code de la construction et de l'habitation ne donne de compétence aux offices publics de l'habitat pour passer un marché de services dont l'objet de la prestation serait l'insertion et la qualification professionnelle* ».

◆ Le bilan des marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE sur les années 2015 à 2018

Sur les tableaux ci-après figure la liste des marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE sur chacune des années 2015 à 2018.

Tableau 2 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2015)

Nom de la SIAE	Montant annuel du marché HT	Nombre de logements concernés	Nombre d'heures d'insertion réalisées (*)
Régie de quartier « La maison du canal » (10 ^{ème})	42 995 €	231	1 032
Régie de quartier « Fontaine au Roi » (11 ^{ème})	243 473 €	1 054	5 843
Régie de quartier Fécamp (12 ^{ème})	142 756 €	603	3 426
Régie de quartier Tela 13 (13 ^{ème})	110 158 €	727	2 644
Régie de quartier du 14 ^{ème} (Flora Tristan) (14 ^{ème})	147 030 €	658	3 529
Entreprise d'insertion « Clair et net » (18 ^{ème})	179 273 €	368	4 303
Régie de quartier du 19 ^{ème} (19 ^{ème})	660 840 €	3 037	15 860
Entreprise d'insertion « PRO INSERT » (20 ^{ème})	110 375 €	358	2 649
Total	1 636 900 €	7 036	39 286

(*) Le nombre d'heures d'insertion réalisées est ainsi calculé : prix HT x 0,6/25. Le coefficient de 0,6 correspond à la part théorique (60 %) du coût de la main-d'œuvre dans la valeur HT du marché et 25 au montant en € de la rémunération horaire (charges sociales incluses) résultant des indices nationaux du secteur du BTP.

Source : Paris Habitat

Tableau 3 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2016)

EXERCICE 2016			
Structure d'insertion bénéficiaire d'un marché "réserve" de nettoyage	Montant annuel de la prestation (marché Forfaitaire + BC) en € HT	Nombre de logements couverts	Nombre d'heures d'insertion générées
Claire et Net	152887,72	368	4 828
PROINSERT	101398,24	358	3 202
REGIE de Quartier du 10ème " La MAISON DU CANAL"	72421	231	2 287
REGIE DE QUARTIER DU 14ème (FLORA TRISTAN)	149900,2	658	4 734
REGIE DE Quartier du 17ème -"LES PASSERELLES"	89807	368	2 836
REGIE DE QUARTIER DU 19EME NORD	734408,31	3 037	23 192
REGIE DE QUARTIER FECAMP	158029	603	4 990
REGIE DE QUARTIER FONTAINE AU ROI	293044,04	1 054	9 254
REGIE DE QUARTIER SAINT-BLAISE CHARONNE	91964,91	318	2 904
REGIE DE QUARTIER TELA 13	216065,8	727	6 823
Total général	2 059 926 €	7 722	65 050

Marchés nettoyage réservés 2016

Source : Paris Habitat

Tableau 4 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2017)

EXERCICE 2017			
<i>Structure d'insertion bénéficiaire d'un marché "réserve" de nettoyage</i>	<i>Montant annuel de la prestation (marché Forfaitaire + BC) en € HT</i>	<i>Nombre de logements couverts</i>	<i>Nombre d'heures d'insertion générées</i>
Claire et Net	149 395 €	368	4 718
REGIE de Quartier du 10ème " La MAISON DU CANAL"	64 894 €	231	2 049
REGIE DE QUARTIER DU 14ème (FLORA TRISTAN)	160 898 €	658	5 081
REGIE DE QUARTIER DU 19ème NORD	756 086 €	3 037	23 876
REGIE DE QUARTIER FECAMP	154 032 €	603	4 864
REGIE DE QUARTIER FONTAINE AU ROI	266 028 €	1 054	8 401
REGIE DE QUARTIER SAINT-BLAISE CHARONNE	91 706 €	318	2 896
REGIE DE QUARTIER TELA 13	220 243 €	727	6 955
PROINSERT (Paris 20)	92 941 €	358	2 935
PROINSERT (Paris 14)	166 676 €	680	5 263
Total général	2 122 899 €	8 034	67 039
<i>Marchés nettoyage réservés 2017</i>			

Source : Paris Habitat

Tableau 5 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2018)

EXERCICE 2018			
<i>Structure d'insertion bénéficiaire d'un marché "réserve" de nettoyage</i>	<i>Montant annuel de la prestation (marché Forfaitaire + BC) en € HT</i>	<i>Nombre de logements couverts</i>	<i>Nombre d'heures d'insertion générées</i>
REGIE de Quartier du 10ème " La MAISON DU CANAL"	106 084 €	329	3 350
REGIE DE QUARTIER DU 14ème (FLORA TRISTAN)	157 360 €	558	4 969
REGIE DE QUARTIER DU 19ème NORD	748 914 €	3 037	23 650
REGIE DE QUARTIER FECAMP	258 301 €	603	8 157
REGIE DE QUARTIER FONTAINE AU ROI	258 420 €	1 054	8 161
REGIE DE QUARTIER SAINT-BLAISE CHARONNE	88 475 €	318	2 794
REGIE DE QUARTIER TELA 13	230 407 €	727	7 276
REGIE de Quartier du 17ème "Passerelles 17"	116 263 €	368	3 671
PROINSERT YVELINES	74 285 €	238	2 346
PROINSERT (Paris 20)	113 229 €	358	3 576
PROINSERT (Paris 14)	176 389 €	680	5 570
Totaux	2 328 126 €	8 270	73 520
<i>Marchés nettoyage réservés 2018</i>			

Source : Paris Habitat

Les attributaires de ces marchés de nettoyage sont, pour les trois quarts au moins, des régies de quartier. Les autres sont des entreprises d'insertion qui comptent pour 16% dans le total des heures d'insertion réalisées.

Les régies de quartier sont des structures associatives qui regroupent collectivités locales, bailleurs sociaux, associations locales, entreprises et habitants pour intervenir ensemble dans la gestion d'un territoire ; l'objectif assigné aux régies de quartier est de conjuguer l'insertion professionnelle des publics en difficulté du quartier et la redynamisation économique locale, en créant du lien social.

Quant aux entreprises d'insertion, elles embauchent des personnes dans le cadre d'un contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) pour une durée globale n'excédant pas deux ans, afin de produire des biens et services marchands. Différentes prestations sont proposées aux salariés en matière d'accompagnement social, de formation, etc.¹⁶.

Pour la période considérée (2015-2018), on observe :

- une augmentation de 17,5% du nombre de logements bénéficiant d'un marché d'entretien ménager confié à une SIAE (8 270 logements en 2018 contre 7 036 en 2015) ;
- une hausse de 87% du nombre d'heures d'insertion réalisées (73 520 heures en 2018 contre 39 286 en 2015), cette forte croissance étant toutefois pour partie liée au mode de calcul retenu : le ratio 2015 se basait sur les prestations d'entretien ordinaires (le « forfait »), tandis qu'à compter de 2016 les prestations ponctuelles de nettoyage (remplacements de gardien, nettoyage des logements à la relocation...) ont été intégrées au calcul du ratio ;
- la stabilité de la grande majorité des opérateurs¹⁷, avec cependant quelques changements : départ de l'entreprise d'insertion « Clair et Net » et arrivée de deux régies de quartier, issues respectivement du 17^{ème} et du 20^{ème} arrondissement, et de l'entreprise d'insertion « Pro Insert Yvelines ».

2.1.1.2. La RIVP

◆ La période 2012-2016

Pour contribuer à l'insertion professionnelle de personnes « *considérées comme prioritaires au regard des politiques publiques de l'emploi* », la RIVP a réservé un lot, lors de la passation en 2012 de ses marchés de nettoyage, aux entreprises d'insertion et aux régies de quartier.

Ce lot regroupait les prestations de nettoyage des parkings dépendant de son patrimoine situé dans les 11^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, ainsi qu'à Montreuil-sous-Bois en Seine-Saint-Denis, et comptant près de 13 000 places de stationnement.

Dans le cadre fixé par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 précitée et le décret n°2005-1308 du 20 octobre 2005 (articles 36 et 37) pour les marchés en appel d'offres

¹⁶ Ces définitions sont tirées du « Bilan 2015 des actions du Service de l'économie solidaire et circulaire et de l'insertion professionnelle (SESCIP) et perspectives 2016 » ; ce service relève de la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville de Paris.

¹⁷ En 2018, sur les dix entités liées à Paris Habitat par marché, sept l'étaient déjà en 2015, à savoir les régies de quartier des 10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 19^{ème} arrondissements et l'entreprise d'insertion « Pro Insert ».

ouvert, ce lot a été attribué à la régie de quartier Saint-Blaise Charonne sise 56, boulevard Davout (20^{ème})¹⁸.

Les prestations correspondantes, dont la fréquence de réalisation est très faible puisque limitée à une ou deux fois par an selon le groupe immobilier concerné, ont été exécutées à compter du 1^{er} juin 2012 sur la durée de quatre ans prévue au marché, c'est-à-dire jusqu'en 2016. Ces prestations ont représenté 7 604 heures de travail assurées par des personnes en insertion.

Le montant du marché correspondant s'élevait à 171 779 €¹⁹, ce qui représente un peu moins de 42 945 € sur chacune des quatre années de son exécution. Rapportée au total annuel des dépenses liées aux marchés de nettoyage de la RIVP, cette somme en représentait seulement 0,66%²⁰.

Ramenées sur une durée d'un an, les données essentielles relatives à ce marché de nettoyage sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 6 : Marché de nettoyage attribué par la RIVP à une SIAE pour la période 2012-2016 (données annualisées)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant en valeur annuelle du marché hors taxes	Nombre de places de stationnement concernées	Nombre annuel d'heures prévues
Régie de quartier Saint-Blaise-Charonne (7 ^{ème} , 11 ^{ème} , 18 ^{ème} , 19 ^{ème} et 20 ^{ème})	42 945 € (*)	12 897	1 901

(*) Montant arrondi à l'euro supérieur

Source : RIVP

◆ La période 2017-2018

En 2017, avec l'arrivée à expiration de ses marchés de nettoyage, tous conclus en 2012, la RIVP a lancé deux nouvelles procédures de marché pour le nettoyage de son parc avec pour objectif, notamment, de renforcer son action en faveur de l'emploi de personnes en difficulté sur le plan professionnel, en priorité d'habitants des quartiers parisiens.

¹⁸ Cette régie de quartier était mandataire d'un groupement solidaire réunissant avec elle la Régie de quartier du 19^{ème} Nord et la Régie de quartier Fontaine-au-Roi. Le lot attribué incluait, en plus des places de stationnement situées à Montreuil-sous-Bois et dans les 11^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, 88 places situées dans le 18^{ème} et 12 places dans le 7^{ème}.

¹⁹ La TVA n'étant pas applicable en l'espèce, il n'y a pas lieu de distinguer entre un montant hors taxes et un montant toutes taxes comprises.

²⁰ Les dépenses annuelles relatives aux marchés de nettoyage de la RIVP s'élevaient à 6 484 138 € en 2015. Le montant annuel du marché HT (42 945 €) correspond ainsi à 0,66% de ce total.

Celles-ci portaient respectivement sur :

- l'entretien ménager et le service des ordures ménagères à assurer pour 13 lots géographiques constitués uniquement des logements de la RIVP²¹,
- l'entretien de l'ensemble des parkings en sous-sol, répartis en 6 lots géographiques.

La RIVP a fait jouer deux leviers, complémentaires l'un de l'autre.

Pour les 13 lots « habitations », le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) contient une « clause d'insertion » - justifiant l'expression de marché « clausé » -, qui stipule : « *le titulaire s'engage à ce qu'au minimum 3% du chiffre d'affaires de chaque lot logements qui lui est confié soit réservé à de l'insertion* ».

Pour les 6 lots « parkings », leur attribution est réservée aux SIAE.

2.1.1.3. ELOGIE

Sous l'empire de la législation applicable aux marchés publics avant sa récente réforme, ELOGIE a passé des marchés avec plusieurs régies de quartier pour la réalisation dans ses immeubles de prestations de nettoyage ou de petit entretien et de dépannage.

Ces contrats ont été conclus suivant les dispositions du décret du 30 décembre 2005 précité (art. 9) qui permettaient de passer selon une procédure allégée un « *marché de services de qualification et d'insertion professionnelles* », équivalent de l'actuel marché d'insertion.

L'objet du marché était donc l'insertion de personnes en difficulté sur le plan professionnel et les prestations d'entretien n'étaient que le support de cette action d'insertion.

Le bilan 2015 des marchés d'insertion d'ELOGIE portant sur des activités de nettoyage de ses immeubles figure sur le tableau ci-après.

²¹ Ce nouveau marché a pris la forme d'un accord-cadre en procédure concurrentielle avec négociation, passé en application des articles 25-I.2° et 71 à 73 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

Tableau 7 : Marchés d'insertion d'ELOGIE dans le domaine du nettoyage (2015)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant annuel HT du marché	Nombre de logements concernés	Nombre d'heures d'insertion réalisées
Régie de quartier « La maison du canal » (10 ^{ème})	6 895 €	26	306
Régie de quartier Fécamp (12 ^{ème})	33 580 €	50	1 492
Régie de quartier Tela 13 (13 ^{ème})	36 060 €	48	1 803
Régie de quartier du 19 ^{ème} (19 ^{ème})	8 385 €	20	390
Régie de quartier « Papilles et papillons » (20 ^{ème})	68 123 € (*)	219	3 407 (*)
Total	153 043 €	363	7 398

(*) En plus de ces 3 407 heures, cette régie de quartier a réalisé 8 heures pour des prestations de ménage dans des parkings d'immeubles situés dans le 20^{ème} arrondissement, représentant 86 € HT.

Source : ELOGIE

2.1.1.4. La SIEMP

Dans le cadre de la législation applicable à la commande publique jusqu'en 2016, la SIEMP avait conclu des marchés réservés aux SIAE avec des régies de quartier pour assurer le nettoyage d'une partie de son parc de logements sociaux.

Sur le tableau ci-après, relatif à l'année 2016, figurent, pour chaque régie de quartier, le territoire desservi, le montant annuel hors taxes du marché et le nombre de logements. Les marchés considérés ne prévoyant pas le recensement des heures de travail réalisées, la SIEMP ne dispose pas de cette information.

Tableau 8 : Marchés réservés conclus par la SIEMP avec des régies de quartier dans le domaine du nettoyage (bilan 2016)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant annuel HT du marché (*)	Nombre de logements concernés
Régie de quartier Paris 10 ^{ème}	120 587 €	489
Régie de quartier Paris 11 ^{ème}	43 610 €	120
Régie de quartier Paris 12 ^{ème}	30 268 €	68
Régie de quartier Paris 13 ^{ème}	9 518 €	9
Régie de quartier Paris 17 ^{ème}	17 648 €	31
Régie de quartier Paris 19 ^{ème}	84 948 €	379
Régie de quartier Papilles et Papillons (20 ^{ème})	99 652 €	201
Régie de quartier Saint-Blaise-Charonne (20 ^{ème})	110 749 €	230
Régie de quartier Paris Centre (2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} et 9 ^{ème})	59 279 €	136
Total	576 259 €	1 663

(*) Lorsque les montants comportaient des centimes, ceux-ci ont été supprimés, l'arrondi étant effectué selon le cas à l'euro inférieur ou supérieur.

Source : SIEMP

Le parc immobilier pour lequel les prestations de nettoyage étaient assurées par une régie de quartier était situé dans Paris *intra-muros* et représentait près du tiers (30,7%) des logements gérés par la SIEMP sur le territoire de la capitale, qui eux-mêmes constituaient environ la moitié de l'ensemble. Le parc concerné comptait ainsi pour environ 17% du total géré par la SIEMP.

Pour le nettoyage des parties communes des immeubles situés en banlieue, la SIEMP recourait aux services d'entreprises « classiques ».

ELOGIE-SIEMP, la nouvelle société issue de la fusion intervenue en 2016 de la SIEMP et d'ELOGIE, a poursuivi l'action menée par ces deux sociétés.

En matière de nettoyage, les contrats passés par ELOGIE-SIEMP avec des SIAE, qui sont toutes des régies de quartier, sont exclusivement des marchés d'insertion (art. 27 et 28 du décret du 25 mars 2016). ELOGIE-SIEMP se considère en effet fondée à recourir à ce type de marché : son objet social, très large, lui permet de conclure des marchés dont l'objet porte sur l'insertion de personnes très éloignées de l'emploi.

L'état des marchés de nettoyage conclus par ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier est détaillé pour les années 2017, 2018 et 2019 dans les trois tableaux ci-après.

Tableau 9 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan 2017)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant annuel HT du marché (*)	Nombre de logements concernés	Nombre d'heures d'insertion réalisées
Régie de quartier Paris 10 ^{ème}	140 103 €	489	6 291
Régie de quartier Paris 11 ^{ème}	63 999 €	120	2 727
Régie de quartier Paris 12 ^{ème}	81 141 €	132	3 622
Régie de quartier Paris 13 ^{ème}	8 849 €	9	371
Régie de quartier Paris 17 ^{ème}	19 412 €	31	882
Régie de quartier Paris 19 ^{ème}	83 153 €	399	3 675
Régie de quartier Papilles et Papillons (20 ^{ème})	150 106 €	469	6 671
Régie de quartier Saint-Blaise-Charonne (20 ^{ème})	95 299 €	205	5 609
Régie de quartier Paris Centre (2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} et 9 ^{ème})	67 105 €	136	2 964
Total	709 167 €	1 990	32 812

Source : ELOGIE-SIEMP

Tableau 10 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan 2018)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant annuel HT du marché (*)	Nombre de logements concernés	Nombre d'heures d'insertion réalisées
Régie de quartier Paris 10 ^{ème}	144 027 €	489	6 938
Régie de quartier Paris 11 ^{ème}	61 914 €	120	2 727
Régie de quartier Paris 12 ^{ème}	82 986 €	132	3 622
Régie de quartier Paris 13 ^{ème}	8 849 €	9	371
Régie de quartier Paris 17 ^{ème}	70 871 €	326	3 221
Régie de quartier Paris 19 ^{ème}	77 230 €	364	3 508
Régie de quartier Papilles et Papillons (20 ^{ème})	133 738 €	469	6 079
Régie de quartier Saint-Blaise-Charonne (20 ^{ème})	87 420 €	165	4 930
Régie de quartier Paris Centre (2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} et 9 ^{ème})	83 367 €	136	3 146
Total	750 402 €	2 210	34 542

Source : ELOGIE-SIEMP

Tableau 11 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan prévisionnel pour 2019)

Nom de la SIAE et arrondissement desservi	Montant annuel HT du marché (*)	Nombre de logements concernés	Nombre d'heures d'insertion prévues
Régie de quartier Paris 10 ^{ème}	134 359 €	435	6 318
Régie de quartier Paris 11 ^{ème}	56 125 €	121	2 445
Régie de quartier Paris 12 ^{ème}	92 886 €	132	4 038
Régie de quartier Paris 13 ^{ème}	8 849 €	371	9
Régie de quartier Paris 17 ^{ème}	70 872 €	326	3 295
Régie de quartier Paris 19 ^{ème}	89 730 €	390	4 171
Régie de quartier Papilles et Papillons (20 ^{ème})	125 466 €	375	5 711
Régie de quartier Saint-Blaise-Charonne (20 ^{ème})	88 980	165	4 930
Régie de quartier Paris Centre (2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} et 9 ^{ème})	80 027	136	3 770
Total	747 294	2 451	34 687

Source : ELOGIE-SIEMP

2.1.2. La part significative du nettoyage dans l'ensemble des activités d'insertion des bailleurs sociaux

Avant 2016, si l'on excepte le cas de la SIEMP, le nettoyage des immeubles contribuait dans une proportion assez faible aux activités d'insertion par l'activité économique des bailleurs sociaux de la Ville.

Depuis 2017, du fait de la fusion de la SIEMP avec ELOGIE, le nettoyage des parties communes et l'entretien des espaces verts sont à l'origine de la majorité, ou presque, des dépenses comme des heures de travail réalisées au titre de l'insertion par ELOGIE-SIEMP, la nouvelle société issue de cette fusion.

Pour Paris Habitat et la RIVP, le nettoyage conserve une place minoritaire dans l'ensemble des activités que ces bailleurs sociaux consacrent à l'insertion par l'activité économique.

2.1.2.1. Paris Habitat

La répartition entre les différents pôles d'activité des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes indique quelle place occupe le nettoyage dans l'ensemble des activités d'insertion de Paris Habitat.

Le montant des dépenses d'insertion est déterminé de la manière suivante :

- pour les marchés « réservés » conclus avec une SIAE, parmi lesquels figurent les marchés d'entretien, il correspond au montant de ces marchés ;
- pour les marchés « clausés », il est égal au coût des heures d'insertion.

Les marchés « réservés » se traduisent en « heures directes » d'insertion, tandis que les marchés « clausés », en pratique les marchés de travaux, font l'objet d'« heures indirectes ».

Pour l'année 2015, le total constitué par le montant des marchés (heures directes) et le coût des heures (heures indirectes) ressort à un peu moins de 8 M€. Ce chiffre est calculé en prenant en compte pour la maîtrise d'ouvrage en réhabilitation et en construction uniquement la part des marchés de travaux traités en insertion.

En revanche, à partir de 2016, le total correspondant intègre la globalité du coût des marchés, ce qui explique qu'il soit considérablement plus important, atteignant respectivement 147,3 M€ en 2016, 107 M€ en 2017 et 147,7 M€ en 2018 (cf. les quatre tableaux ci-après).

Tableau 12 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2015)

Dispositifs d'insertion dans les achats	Nombre de marchés concernés	Montant des marchés pour les heures directes et montant du coût des heures d'insertion dans les marchés clausés-heures indirectes	Nbr d'heures d'insertion	%
Heures indirectes- Marchés Réhabilitation	16	1 934 135	55 261	15%
Heures indirectes - Marchés Construction	19	3 054 905	87 283	24%
Heures directes- Marchés exploitation entretien (PC et EV)	10	1 873 988	44 976	12%
Heures directes- Marchés aides à la personne	3	341 592	8 198	2%
Heures directes- Chantier d'insertion	9	273 734	103 680	28%
Heures directes- Chantier éducatifs	59	405 998	13 560	4%
Heures directes - ESAT	26	101 292	3 199	1%
Emplois directs (EA, hors contrat apprentissage)	30		48 000	13%
Total	172	7 985 644	364 157	100%

Données Paris Habitat Exercice 2015

Source : Paris Habitat

Tableau 13 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2016)

Année 2016				
Dispositifs d'insertion	Nombre de marchés concernés	Montant des marchés : -pour les heures directes et - montant des marchés du pôle MOA sur lesquels la formule est appliquée	Nbr d'heures	%
Heures indirectes- Marchés Réhabilitation	8	144 408 137 €	30 828	10,14%
Heures indirectes - Marchés Construction	17		102 078	33,56%
Heures directes- Marchés exploitation entretien (PC et EV)	12	2 238 201 €	70 680	23,24%
Heures directes- Marchés aides à la personne	3	235 855 €	9 434	3,10%
Heures directes- Chantier d'insertion	8	325 832 €	88 320	29,04%
Heures directes - ESAT	24	88 156 €	2 784	0,92%
Total	72	147 296 181 €	304 124	100,00%
Emploi directe - Emplois d'avenir			7 067	2,32%

DPS - Données Insertion Paris Habitat Exercice 2016

Source : Paris Habitat

Tableau 14 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2017)

Année 2017				
Dispositifs d'insertion	Nombre de marchés concernés	Montant des marchés : -pour les heures directes et - montant des marchés du pôle MOA sur lesquels la formule est appliquée	Nbr d'heures	%
Heures indirectes- Marchés Réhabilitation	10	103 888 224 €	34 720	12,89%
Heures indirectes - Marchés Construction	9		33 232	12,34%
Heures directes- Marchés exploitation entretien (PC et EV)	11	2 256 037 €	71 243	26,45%
Heures directes- Marchés aides à la personne	2	268 339 €	10 734	3,98%
Heures directes- Chantier d'insertion	9	511 140 €	115 200	42,77%
Heures directes - ESAT	32	133 755 €	4 224	1,57%
Total	73	107 057 495 €	269 353	100,00%
Emploi directe - Emplois d'avenir			3 200	1,19%

DPS - Données Insertion Paris Habitat Exercice 2017

Source : Paris Habitat

Tableau 15 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2018)

Année 2018				
Dispositifs d'insertion	Nombre de marchés concernés	Montant des marchés : -pour les heures directes et - montant des marchés du pôle MOA sur lesquels la formule est appliquée	Nbr d'heures	%
Heures indirectes- Marchés Réhabilitation	12	144 408 137 €	46 930	15,55%
Heures indirectes - Marchés Construction	18		48 574	16,10%
Heures directes- Marchés exploitation entretien (PC et EV)	12	2 601 333 €	82 147	27,22%
Heures directes- Marchés aides à la personne	1	246 908 €	9 876	3,27%
Heures directes- Chantier d'insertion	10	405 739 €	111 360	36,90%
Heures directes - ESAT / EI	15	91 358 €	2 885	0,96%
Total	68	147 753 476 €	301 773	100,00%
Emploi directe - Emplois d'avenir			0	0,00%

DPS - Données Insertion Paris Habitat Exercice 2018

Source : Paris Habitat

Représentant 12% du total des heures d'insertion réalisées par Paris Habitat en 2015, les heures « directes » d'insertion liées aux marchés d'entretien des parties communes et des espaces verts comptaient pour plus de 27% du total en 2018. Cette forte hausse s'inscrit dans le contexte d'une baisse de 17% sur la période 2015-2018 du nombre total d'heures d'insertion réalisées.

Sur le plan financier, en prenant en compte le montant des seuls marchés relatifs au nettoyage des parties communes (cf. supra le tableau 2) - l'entretien des espaces verts étant donc exclu -, la part de ces marchés ressortait à 20,5% en 2015.

Pour les années suivantes, il n'est pas possible de calculer la part des marchés de nettoyage dans l'ensemble des prestations de marché ayant donné lieu à la réalisation d'heures d'insertion (« directes » ou « indirectes ») puisque le montant mentionné des marchés de travaux porte sur la globalité de leur coût et non sur la seule part de ceux-ci traitée en insertion.

On observe à cet égard que le montant des marchés d'entretien des parties communes et des espaces verts ne représente qu'une part très faible du montant total des marchés de Paris Habitat : 1,5% en 2016, 2,1% en 2017 et 1,8% en 2018.

2.1.2.2. La RIVP

Comme précédemment indiqué²², sur la période 2012-2016, le montant en valeur annuelle hors taxes du marché réservé par la RIVP aux SIAE pour le nettoyage de parkings était d'environ 43 000 €, ce qui représentait 24% du total de ses dépenses relatives aux activités confiées à des SIAE (0,18 M€).

Sur les trois dernières années écoulées, les dépenses de la RIVP relatives aux activités confiées à des SIAE se sont élevées en moyenne à 1 M€ par an, soit plus qu'un quintuplement par rapport à la période 2012-2016.

Ces dépenses se répartissent ainsi :

- 5% pour l'entretien d'espaces verts,
- 45% pour des travaux (principalement peinture des parties communes),
- 50% pour le nettoyage des parties communes.

La part des dépenses concernant le nettoyage des parties communes - en pratique des parcs de stationnement - a donc doublé, représentant désormais la moitié du total.

Ainsi, par rapport à 2012, le montant des dépenses de la RIVP consacrées à l'exécution par des SIAE de prestations de nettoyage des parties communes s'est trouvé multiplié par plus de dix sur les années 2016, 2017 et 2018.

2.1.2.3. ELOGIE-SIEMP

◆ ELOGIE

Il ressort du bilan des actions d'insertion établi par ce bailleur pour 2015 que :

- le montant total des marchés « clausés » ou « réservés²³ » s'était élevé pour cet exercice à 816 289 € ;
- et le nombre d'heures d'insertion réalisées à 30 955.

La même année, les marchés d'ELOGIE portant sur des activités de nettoyage de ses immeubles avaient atteint 153 043 € et le nombre d'heures d'insertion réalisées à ce titre 7 398 (cf. supra le tableau 7). Rapportés à l'ensemble des marchés « clausés » ou « réservés », les marchés d'insertion concernant le nettoyage avaient ainsi représenté :

- 19% du total en termes financiers,
- 24% du total en termes de nombre d'heures d'insertion réalisées.

◆ La SIEMP

La situation était inverse de celle observée pour les trois autres bailleurs sociaux puisque le nettoyage constituait la quasi-totalité du volume des marchés conclus avec des régies de quartier, le reste correspondant à des prestations « annexes », de type débarras d'objets, que ces SIAE assuraient sur la base de bordereaux de prix.

²² Cf. supra le 2.1.1.2.

²³ Le terme « réservés » est employé ici au sens large, désignant tous les marchés qui, en raison de leur objet ou du type d'opérateur auquel ils sont destinés, ont vocation à être exécutés par une SIAE.

◆ La nouvelle société issue de la fusion de la SIEMP avec ELOGIE

La SIEMP et ELOGIE ayant fusionné en 2016, la répartition des dépenses et des heures de travail réalisées au titre de l'insertion en 2017 et 2018 est indiquée dans les deux tableaux ci-après pour ELOGIE-SIEMP, la nouvelle société issue de la fusion.

Tableau 16 : Répartition entre les directions d'ELOGIE-SIEMP des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2017)

Par direction	Nb d'heures d'insertion	Part du total	Montant engagé (€ HT)	Part du total
DMO Marché de travaux Réhabilitation Construction	17 168	31,6%	515 028	38%
DTR Marché de travaux Réhabilitation site occupé	2 969	5,5%	89 084	6,6%
DTR exploitation Nettoyage/espaces verts	33 988	62,6%	744 747	55%
Autres directions: DCOM (traiteurs)	169	0,3%	5 070	0,4%
Total	54 304	100%	1 353 929	100%

Source : ELOGIE-SIEMP

Tableau 17 : Répartition entre les directions d'ELOGIE-SIEMP des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2018)

Par direction	Nb d'heures d'insertion	Part du total	Montant dépensé (€ HT)	Part du total
DMO Marché de travaux Réhabilitation Construction	23 506	35,8%	696 014	41,6%
DTR Marché de travaux Réhabilitation site occupé	6 140	9,4%	184 200	11%
DTR exploitation Nettoyage/espace: vert	35 718	54,4%	785 902	46,9%
Autres directions DCOM (traiteurs)	263	0,4%	7 892,70	0,5%
Total	65 637	100%	1 674 088,70	100%

Source : ELOGIE-SIEMP

2.2. Le coût en général sensiblement supérieur des prestations de nettoyage des SIAE par rapport à celles des entreprises « classiques »

Il est intéressant de comparer, selon le type de prestataire concerné (entreprises « classiques » ou SIAE), les montants de charges récupérées sur les locataires au titre des prestations externalisées d'entretien ménager.

En agrégeant les données relatives à chaque marché, chaque lot et chaque site pour les prestations assurées par une entreprise « classique » et celles réalisées par une SIAE (nombre de logements desservis et montant des charges de nettoyage récupérées), on obtient le coût des prestations par logement et par type d'opérateur.

2.2.1. Paris Habitat

Pour l'année 2015, Paris Habitat a comparé le montant des charges récupérées sur les locataires au titre des prestations externalisées d'entretien ménager selon le type de prestataire concerné, entreprise « classique » ou SIAE.

Le coût au logement des prestations apparaît comme sensiblement différent selon le type d'opérateur, à savoir :

- 206,26 € TTC par an (soit 17,18 € par mois) pour les prestations des entreprises « classiques »,
- 241,08 € TTC (soit 20,09 € par mois) pour celles des SIAE.

Ainsi, en 2015, le prix des prestations des SIAE était, en moyenne, plus élevé de presque 17% que celui des prestations des entreprises « classiques ».

Cet écart est d'autant plus significatif que la majorité des SIAE concernées ne sont pas redevables de la TVA, ce qui minore à due concurrence le prix des prestations de ces organismes²⁴.

Pour permettre une juste comparaison des prix des deux types d'opérateur et des montants de charges récupérées au titre du nettoyage auprès des locataires, le calcul est effectué en valeur TTC avec un taux de 20% pour les entreprises « classiques » et un taux de 0% pour les SIAE non soumises à la TVA.

Au début de juin 2019, sur la base des marchés en cours d'exécution, les données correspondantes étaient les suivantes :

- la moyenne des prix des prestations d'entretien de base et de sortie des ordures ménagères²⁵ ressortait pour les entreprises « classiques » à 262,72 € TTC par an (soit 21,89 € par mois) ;
- la moyenne des prix des mêmes prestations s'élevait pour les SIAE à 318,08 € TTC par an (soit 26,50 € par mois).

En 2019, la comparaison des prix moyens est faite avec un périmètre de prestations identique pour les deux types d'opérateur, alors que précédemment elle reposait sur des moyennes calculées en intégrant des prestations de nature différente selon les sites ce qui la rendait moins pertinente.

Le surcoût des prestations assurées par les SIAE par rapport à celles des entreprises « classiques » ressort à 21%, s'étant accru par conséquent de plus de quatre points depuis 2015.

Pour expliquer cet écart, Paris Habitat avance les principaux éléments suivants :

- un taux d'encadrement volontairement renforcé dans les SIAE pour faciliter l'insertion professionnelle des salariés « œuvrants »,
- des frais de structure des SIAE plus élevés, car concentrés sur un volume d'affaires réduit,
- une absence quasi complète de mise en concurrence des SIAE dans le domaine d'achat considéré.

Sur ce dernier point, Paris Habitat note que, pour les dernières consultations réalisées en marché réservé, la majorité des attributions ont été faites à partir d'une offre unique, situation bien différente de celle observée pour les achats en appel d'offres ouvert où les analyses ont porté sur un volume d'offres compris entre 6 et 11 candidatures.

²⁴ Suivant les indications figurant sur le site internet du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), celles-ci ne sont pas soumises aux impôts commerciaux (TVA, impôt sur les sociétés, contribution économique territoriale), les services fiscaux leur reconnaissant un projet privilégiant le service aux habitants et le développement d'activités marchandes non concurrentielles ; néanmoins, une régie de quartier sur quatre a fait le choix de l'assujettissement aux impôts commerciaux pour tout ou partie de ses activités (<http://www.regiedequartier.org/regies-de-quartier/des-questions/>). Les entreprises d'insertion sont, quant à elles, soumises au régime fiscal de droit commun des entreprises. Les SIAE qui ne sont pas soumises à la TVA pour plus de 90% de leurs produits sont, en revanche, assujetties à la taxe sur les salaires, sauf pour celles qui évoluent dans certains secteurs expressément exonérés comme l'activité agricole (La Revue Associations, février 2013, n° 53).

²⁵ Pour cinq jours, le samedi, le dimanche et les jours fériés.

2.2.2. La RIVP

Pour comparer les coûts des prestations de nettoyage des deux types d'opérateurs, la RIVP a communiqué aux rapporteurs les données financières relatives aux offres remises en 2017-2018 pour l'entretien ménager de ses parkings en sous-sol²⁶, respectivement :

- par des entreprises « classiques » lors de son premier appel d'offres, lequel n'a finalement donné lieu à aucune attribution,
- et ensuite par des SIAE dans le cadre de la procédure de marché portant sur le même objet et les mêmes périmètres et réservée à des SIAE.

Ces données sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 18 : Comparatif des offres remises à la RIVP pour le nettoyage de ses parkings par des entreprises « classiques » et par des SIAE

Lots « parkings »	Offres des sociétés privées (2017)	Offres des régies de quartier (2018)	Coût offres des SIAE/coût offres des sociétés privées
Direction territoriale Nord	66 389 €	183 112 €	+ 176%
Direction territoriale Centre	60 862 €	72 092 €	+ 18%
Direction territoriale Sud	54 071 €	119 700 €	+ 121%
Total	181 322 €	374 904 €	+ 107%

NB : les montants indiqués sont hors taxes.

Source : RIVP

Le surcoût des offres des SIAE par rapport à celles des entreprises « classiques » est en réalité moins élevé qu'il n'apparaît sur le tableau puisque le montant de la TVA s'ajoute aux prix proposés par ces dernières.

Néanmoins, dans deux des trois circonscriptions territoriales de la RIVP, l'écart est considérable, montrant une totale absence de compétitivité des SIAE.

2.2.3. ELOGIE et la SIEMP

2.2.3.1. ELOGIE

Ce bailleur social avait passé des marchés d'insertion avec plusieurs régies de quartier pour le nettoyage de ses immeubles (cf. supra le tableau 7).

Les prix de prestations de nettoyage équivalentes réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » et des SIAE sont indiqués dans le tableau ci-après.

²⁶ Entretien ménager et service des ordures ménagères.

Tableau 19 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte d'ELOGIE

Opérateurs (avec arrondt desservi)	Prix/mois/logement	Observations
Entreprises « classiques »	50 € HT, soit 60 € TTC (moyenne)	Hall fait trois fois/semaine
Régie de quartier	21 €	
Régie de quartier	53 €	
Régie de quartier	38 €	
Régie de quartier	63 €	Hall fait cinq fois/semaine
Régie de quartier	35 €	
Régie de quartier	18 €	Hall fait cinq fois/semaine
Régie de quartier	37 €	Hall fait deux fois/semaine
Régie de quartier	51 €	Hall fait deux fois/semaine
Régies de quartier	39,50 € (moyenne)	

Source : ELOGIE

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le prix des prestations de nettoyage réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » ressort en moyenne, par mois et par logement, à 50 € HT, soit 60 € TTC.

Le prix de prestations équivalentes assurées par des régies de quartier varie sensiblement selon l'opérateur concerné et aussi selon le groupe de logements desservi, avec une moyenne par mois et par logement qui s'établit à 39,50 €, montant calculé hors taxes puisque les régies de quartier ne sont pas redevables de la TVA ; seul le prix des prestations de la Régie de quartier du 13^{ème} - 63 € par mois et par logement - est supérieur au prix moyen des prestations des entreprises « classiques ».

Ces données méritent d'autant plus d'être notées que, comme ELOGIE l'a fait observer, le prix d'un marché d'insertion inclut habituellement, outre les coûts afférents aux fonctions d'encadrement technique et socio-professionnel, d'employeur, de formation, de production (fourniture des matériaux, outillages, véhicules, etc.), celui de la fonction de « développement local » (réunions de travail avec les institutions, montage des dossiers). Il se trouve, cependant, allégé à hauteur des subventions dont bénéficie l'opérateur (prise en charge partielle du coût des contrats aidés, aide à l'encadrement, etc.).

Pour 2015, le recours par ELOGIE aux régies de quartier pour le nettoyage de ses immeubles apparaissait ainsi comme étant de manière générale moins onéreux que l'intervention d'entreprises « classiques » : le prix des prestations de ces dernières était, en moyenne, supérieur d'environ la moitié à celui des prestations des SIAE.

Il n'en allait pas de même pour les interventions ponctuelles telles que le nettoyage à haute pression des cours ou la cristallisation des sols des halls d'immeuble. ELOGIE faisait état sur ce point de différences importantes et donnait l'exemple suivant : pour le

nettoyage d'une cour (à superficie à peu près équivalente), on comptait pour une entreprise « classique » entre 288 et 390 € TTC et pour une régie de quartier entre 474 et 632 € (pas de TVA).

De même, pour le nettoyage d'un parking de 100 places avec des prestations équivalentes, le prix s'élevait à 1 032 € TTC pour une entreprise « classique » et 1 200 € pour une régie de quartier (pas de TVA).

2.2.3.2. La SIEMP

Les données relatives au prix des prestations de nettoyage des entreprises « classiques » et des régies de quartier pour l'année 2015 sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 20 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte de la SIEMP

Opérateurs et communes ou arrondissements desservis	Prix/mois/logement
Entreprises « classiques »	19,84 € HT (moyenne) (23,81 € TTC)
	9,46 € HT (11,352 € TTC)
	28,2 € HT (33,84 € TTC)
	17,1 € HT (20,52 € TTC)
	24,6 € HT (29,52 € TTC)
Régies de quartier	39,98 € (moyenne)
Régie de quartier	36,3 €
Régie de quartier	20,55 €
Régie de quartier	30,28 €
Régie de quartier	37,1 €
Régie de quartier	88,1 €
Régie de quartier	47,4 €
Régie de quartier	18,7 €
Régie de quartier	41,3 €
Régie de quartier	40,1 €

NB : Le prix par mois et par logement est calculé à partir du montant annuel hors taxes du marché correspondant ; pour les entreprises « classiques », le prix par mois et par logement TTC (incluant la TVA à 20%) est mentionné entre parenthèses afin de permettre de le comparer avec le prix pratiqué par les régies de quartier.

Source : SIEMP

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En moyenne, le prix par mois et par logement des prestations de nettoyage des régies de quartier était nettement plus élevé - à hauteur de 68% - que celui des prestations équivalentes des entreprises « classiques ».

L'analyse des prix opérateur par opérateur montre cependant que, sur les neuf régies de quartier intervenant pour le compte de la SIEMP, deux pratiquaient un prix inférieur au prix moyen TTC observé pour les entreprises « classiques ».

2.2.3.3. La nouvelle société ELOGIE-SIEMP

De nouveaux marchés d'entretien ménager ont été conclus à compter du 1^{er} janvier 2017 par ELOGIE-SIEMP, la société issue de la fusion d'ELOGIE et de la SIEMP, avec des entreprises « classiques ». La durée de ces nouveaux marchés est de quatre ans. Les marchés conclus avec une régie de quartier le sont, eux, pour une durée d'un an. Les prix des prestations de nettoyage prévus dans ces différents marchés figurent ci-après.

Tableau 21 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte d'ELOGIE-SIEMP (2017-2020)

Opérateurs et communes ou arrondissements desservis	Prix/mois/logt
Entreprises « classiques »	En moyenne 15,34 € HT (18,4 € TTC)
	17,31 € HT (20,8 € TTC)
	14,29 € HT (17,15 € TTC)
	8,45 € HT (10,15 € TTC)
	18,22 € HT (21,86 € TTC)
	19,42 € HT (23,3 € TTC)
	21,35 € HT (25,62 € TTC)
Régies de quartier	29,81 € (moyenne)
Régie de quartier	49,03 €
Régie de quartier	25,73 €
Régie de quartier	38,65 €
Régie de quartier	58,64 €
Régie de quartier	81,93 €
Régie de quartier	18,11 €
Régie de quartier	19,17 €
Régie de quartier	27,88 €
Régie de quartier	44,93 €

Source : ELOGIE-SIEMP

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En moyenne, le prix par mois et par logement des prestations des régies de quartier est très sensiblement plus élevé - l'écart est de 62% - que celui des prestations équivalentes des entreprises « classiques ».

On remarque toutefois, s'agissant des régies de quartier, d'importants écarts à la moyenne avec des opérateurs dont le prix est nettement supérieur à celle-ci et deux opérateurs dont le prix est proche de celui de plusieurs entreprises « classiques ». Aucune régie de quartier, néanmoins, ne pratique un prix inférieur au prix moyen des entreprises « classiques », contrairement à ce qu'on observait pour la SIEMP en 2015.

2.3. Le contrôle et l'évaluation des prestations de nettoyage des SIAE

2.3.1. Paris Habitat

Au cours de l'année 2015, Paris Habitat a mis en place un « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » (SEPF) dans lequel sont collectées et centralisées de manière systématique les données relatives au contrôle des prestations de nettoyage²⁷.

À partir de ces données, il est établi, pour chacun des prestataires, une notation annuelle déclinée en notes générales et en notes par critère (qualité, délais, relation client), présentées par marché et par territoire géographique (direction territoriale, agence) ; le critère de qualité est pondéré à hauteur de 50% et les critères relatifs aux délais et à la relation client sont, chacun, pondérés à hauteur de 25%.

Une fois par an, une synthèse des éléments de notation établis dans ce cadre est envoyée à chaque opérateur externe qui est avisé de sa propre note, ainsi que de la note moyenne, qualifiée de note globale, de l'ensemble des titulaires de marchés de nettoyage.

Le tableau ci-après présente pour les années 2015 et 2016 les notes obtenues par les SIAE évaluées dans le cadre du SEPF, avec la moyenne de ces notes et en regard de celle-ci la moyenne atteinte par l'ensemble des opérateurs de nettoyage intervenant pour le compte de Paris Habitat (entreprises « classiques » et SIAE).

²⁷ Cf. le tome 2 du rapport d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris portant sur les clauses sociales dans les marchés de nettoyage.

Tableau 22 : Notes obtenues par les opérateurs de nettoyage dans le cadre du « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » de Paris Habitat (2015 et 2016)

Année	Note des SIAE évaluées	Note globale (tous opérateurs)
2015	17,66	
	16,61	
	17,74	
	17,14	
Moyenne	17,29	15,90
2016	13,34	
	12,87	
	17,88	
Moyenne	14,70	16,61

NB : Aucune des SIAE évaluées en 2016 ne l'avait été en 2015 : il s'agit donc de structures différentes d'une année à l'autre.

Source : Paris Habitat

Pour 2015, les quatre SIAE évaluées dans le cadre du SEPF ont obtenu une note supérieure à la moyenne des notes attribuées à l'ensemble des opérateurs externes de nettoyage ; en revanche, pour 2016, les résultats des SIAE sont moins favorables avec deux structures, sur les trois évaluées, qui obtiennent une note assez sensiblement inférieure à la moyenne globale.

Le petit nombre de SIAE évaluées commande d'interpréter ces données avec prudence, d'autant que celles-ci portent sur deux années seulement. Sous cette réserve, les résultats des SIAE, déterminés selon les mêmes modalités que ceux des entreprises « classiques », ne montrent pas sur la période considérée un niveau de performance systématiquement supérieur ou inférieur d'un type d'opérateur par rapport à l'autre.

Les notes obtenues par les opérateurs en 2018 figurent sur le tableau ci-après.

Tableau 23 : Notes obtenues par les opérateurs de nettoyage dans le cadre du « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » de Paris Habitat (2018)

Année	Note des SIAE évaluées	Note globale (tous opérateurs)
2018	17,71	
	15,23	
	16,18	
	16,92	
	14,21	
	16,43	
	18,15	
	17	
Moyenne	16,48	16,69

Source : Paris Habitat

La notation des SIAE est en moyenne très légèrement inférieure à celle de l'ensemble des opérateurs, étant observé que ce résultat est plus significatif que les précédents car portant sur un plus grand nombre d'opérateurs (huit contre quatre en 2015 et trois en 2016)²⁸.

Ces éléments d'appréciation sont corroborés par les résultats de l'enquête annuelle de satisfaction réalisée par Paris Habitat auprès de ses locataires sur la propreté des parties communes²⁹.

En 2015, le taux de satisfaction concernant la propreté des parties communes atteignait :

- 71 % pour l'ensemble du parc de Paris Habitat ;
- 71 % également pour les lots pour lesquels intervenaient des prestataires extérieurs ;
- 72 % pour les lots pour lesquels intervenaient des SIAE.

Pour 2018, avec cette fois une structure d'enquête un peu différente - le taux de satisfaction n'est plus calculé pour les prestataires extérieurs en général, mais uniquement de manière distincte pour les prestataires « classiques » et pour les SIAE -, les résultats sont les suivants.

Tableau 24 : Taux de satisfaction des locataires de Paris Habitat concernant la propreté des parties communes (2018)

<i>Moyenne des taux de satisfaction concernant la propreté des parties communes</i>	2018
Moyenne totale du taux de satisfaction	72%
Moyenne totale pour l'ensemble des marchés de nettoyage classiques	71%
Moyenne totale pour l'ensemble des marchés de nettoyage en insertion	77%

Source : Paris Habitat

La satisfaction des locataires concernant la propreté des parties communes entretenues par des SIAE a progressé par rapport à 2015. Elle apparaît en outre plus élevée que celle des locataires en général et plus élevée que celle des locataires bénéficiant d'un nettoyage réalisé par des entreprises « classiques ».

²⁸ Pour aider à l'amélioration des prestations des deux SIAE ayant obtenu les notes les plus basses (respectivement 14,21 et 15,23), Paris Habitat programme des rencontres avec leurs responsables.

²⁹ Cette enquête annuelle de satisfaction est réalisée auprès d'un échantillon très important (10 000 locataires depuis 2013).

Paris Habitat signale par ailleurs que les deux prestataires ayant obtenu les notes les plus faibles dans le cadre du « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » obtiennent des taux de satisfaction favorables auprès des locataires concernés, respectivement de 73% et 79%.

Il n'apparaît pas ainsi de corrélation parfaite entre la notation des opérateurs par Paris Habitat et la satisfaction exprimée par les locataires auxquels sont destinées leurs prestations.

2.3.2. La RIVP

Ce bailleur social dispose d'un outil informatique de « suivi des non-conformités de [ses] prestataires, [qui] ne fait pas apparaître d'écart de satisfaction entre [les] prestataires « classiques » et les SIAE ». La RIVP ajoute que « les opérationnels de terrain sont satisfaits des prestations des différentes régies de quartier ».

L'intérêt de ces indications doit être relativisé dans la mesure où les deux catégories d'opérateurs interviennent sur des parties distinctes du parc immobilier, les entreprises « classiques » sur les parties communes des logements et les SIAE sur les parcs de stationnement.

La RIVP réalise par ailleurs des enquêtes de satisfaction auprès d'échantillons de locataires, dans lesquelles est traitée la question de la propreté des parties communes.

Cependant, ces enquêtes ayant porté jusqu'ici sur les seuls lots comportant des logements - tous attribués à des entreprises « classiques » -, l'appréciation des locataires sur la qualité des prestations des SIAE n'est pas connue.

En tout état de cause, il est impossible de différencier dans les résultats des enquêtes de satisfaction 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.

Cette limite des enquêtes de satisfaction diligentées par la RIVP est regrettable dans la mesure où ses gardiens jouent un rôle important en matière d'entretien des parties communes des immeubles.

2.3.3. ELOGIE-SIEMP

2.3.3.1. ELOGIE

Avant la fusion des deux sociétés, ELOGIE réalisait des enquêtes de satisfaction auprès de ses locataires sans opérer de distinction entre les entreprises « classiques » et les structures d'insertion, ni même entre les prestations de nettoyage réalisées par des opérateurs externes et celles assurées par ses gardiens ou ses employés d'immeuble³⁰. ELOGIE ne disposait donc pas de résultats concernant spécifiquement les prestations des régies de quartier, se bornant à constater que celles-ci ne donnaient pas lieu à des remarques particulières.

2.3.3.2. La SIEMP

Ce bailleur social effectuait auprès de ses locataires des enquêtes de satisfaction incluant des items relatifs à la propreté des parties communes.

³⁰ Cf. le tome 2 précité du rapport d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris.

Pour 2015, le taux de satisfaction ressortait globalement sur ce point à 71,2%, avec une décomposition selon le mode de gestion du nettoyage et le type d'opérateur.

Le niveau de satisfaction exprimé par les répondants était :

- un peu supérieur à cette moyenne globale de 71,2% dans le cas de prestations de nettoyage assurées par des personnels de la SIEMP (73,7%),
- un peu inférieur lorsqu'elles étaient réalisées par une entreprise « classique » (70,8%),
- et encore inférieur pour des prestations dispensées par une régie de quartier (66,7%).

Cette moins bonne performance des régies de quartier doit être interprétée avec prudence. En effet, l'analyse groupe immobilier par groupe immobilier des résultats, qui sont des moyennes, fait ressortir que, pour un mode de gestion donné (nettoyage internalisé ou externalisé ou mixte³¹) et pour un même opérateur, existent parfois des différences sensibles de satisfaction des locataires selon leur groupe de résidence.

Si l'on ne peut exclure que, pour un même opérateur, les prestations de nettoyage soient exécutées de manière hétérogène selon le site concerné, le contexte sociologique propre à chaque groupe immobilier paraît avoir un impact important sur l'état d'entretien des parties communes et, par voie de conséquence, sur le niveau de satisfaction exprimé par les locataires³².

2.3.3.3. La nouvelle société ELOGIE-SIEMP

Une enquête de satisfaction a été menée en septembre et octobre 2018 par ELOGIE-SIEMP auprès d'un panel représentant 10% de ses locataires. Un extrait des résultats de cette enquête est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau 25 : Extrait des résultats de l'enquête de satisfaction 2018 auprès des locataires d'ELOGIE-SIEMP

	Sociétés extérieures	Régies associations de quartier	Locataires	Personnel bailleur	Mixte
La propreté des halls d'entrée	5,5	5,4	6,8	6,7	6,4
La propreté des paliers et cages d'escaliers	5,8	5,8	7,1	6,5	6,7
La propreté de l'ascenseur	5,5	6,7	6,7	6,7	6,6
La propreté du local à poubelles	4,8	4,5	5,9	6,6	5,6
La propreté des espaces extérieurs	5,2	5,0	2,9	6,8	6,4

Source : ELOGIE-SIEMP

³¹ 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.

³² Dans le cadre de l'enquête de satisfaction commune aux quatre bailleurs sociaux de la Ville réalisée à la demande de celle-ci en 2016, l'incivilité de certains locataires ou visiteurs représentait 45,1% des raisons du manque de propreté des parties communes indiquées par les répondants.

La moyenne des résultats obtenus sur les différents items par les régies de quartier est très proche de celle observée pour les entreprises extérieures « classiques » : 5,48 pour les premières contre 5,36 pour les secondes.

S'agissant de l'évaluation « en interne » par ELOGIE-SIEMP des prestations des opérateurs de nettoyage, celle-ci a fait part aux rapporteurs de la mise en œuvre à compter de l'été 2019, dans le cadre d'une démarche de labellisation de la qualité de service, d'un outil informatique de contrôle par les gardiens et par les responsables de secteur de la propreté des espaces communs, dénommé « Avis Locataire ».

ELOGIE-SIEMP indique à ce sujet que cet outil « va faciliter la réalisation des contrôles par les équipes et surtout la consolidation des résultats », consolidation qui « permettra de faire apparaître d'éventuelles différences dans les résultats obtenus ».

3. LES VOIES ET MOYENS D'UN RENFORCEMENT DE LA PART DE L'IAE DANS LES MARCHÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE

3.1. Un cadre général favorable à une politique d'« achat socialement responsable » des bailleurs

Le rôle attendu des acheteurs publics en matière d'insertion par l'activité économique est clairement posé dans une réponse à une question écrite du député Daniel Goldberg, publiée au Journal officiel en 2014 : « *La commande publique constitue un levier majeur au service des politiques sociales. Les collectivités publiques ont un rôle d'exemplarité à jouer dans ce domaine, provoquant un effet d'entraînement à l'ensemble des autres acteurs de la société. Le code des marchés publics permet déjà à l'acheteur public de prendre en compte les exigences sociales lors de l'achat public dans le respect des principes généraux de la commande publique. Les acheteurs publics disposent de plusieurs possibilités pour promouvoir l'insertion par l'activité économique* »³³.

La même année, la loi relative à l'économie sociale et solidaire confirmait cette approche en faisant obligation aux acheteurs publics d'adopter et de publier un « schéma de promotion des achats publics socialement responsables ».

Ce schéma « *détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés [...], ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs* »³⁴.

Cette obligation s'applique aux acheteurs publics dont le montant total annuel des achats est supérieur à 100 M€ hors taxes³⁵.

Dans le cadre législatif et réglementaire ainsi posé, la Ville de Paris a, dès 2016, adopté un « schéma parisien de la commande publique responsable » dans lequel elle s'est engagée à porter, d'ici à 2020, le nombre de ses marchés contenant une clause d'insertion à 20% du total³⁶.

Dans une note du 22 novembre 2016, le Secrétaire général de la Ville a rappelé aux directions les objectifs fixés en ce domaine : « *En 2015, 310 marchés incluaient des clauses sociales. Ils ont permis le recrutement de 454 personnes. Ces Parisiennes et ces Parisiens, au chômage depuis plus d'un an ou jeunes issus des quartiers « politique de la ville », ont pu accéder à un emploi et démontrer leurs compétences. [...]. Le schéma de la commande publique responsable [...] fixe des objectifs ambitieux pour 2020. Sur les 3 000 marchés passés par la Ville, 600 doivent inclure des clauses d'insertion, générant 1 million d'heures de travail, et 150 doivent être réservés à des entreprises d'insertion ou au secteur protégé* ».

³³ Question écrite N° 26134 de M. Daniel Goldberg, Réponse publiée au JO le 18 février 2014, page 1583.

³⁴ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a étendu ce schéma à la promotion des achats publics écologiquement responsables. La disposition considérée est aujourd'hui codifiée à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique.

³⁵ Cf. l'art. D 2111-3 du code de la commande publique.

³⁶ Document approuvé par le Conseil de Paris lors de sa séance des 15 et 16 février 2016.

L'ambition affichée par la Ville dans le « schéma parisien de la commande publique responsable » d'un développement de l'effort d'insertion de publics éloignés de l'emploi porte non seulement sur ses propres marchés, mais aussi, compte tenu de leur importance, sur les marchés de ses bailleurs sociaux.

Le schéma prévoit en effet l'intégration d'engagements concernant une politique d'achat socialement responsable - grâce notamment à l'utilisation de « clauses d'insertion professionnelle » - dans le « contrat d'objectifs et de moyens » à conclure par la Ville avec ces bailleurs³⁷.

De fait, les « contrats d'objectifs et de moyens », désormais appelés « chartes d'objectifs et de moyens », signés par la Ville avec chacun de ses trois bailleurs sociaux fixent à ceux-ci un objectif de renforcement de leur politique d'achat socialement responsable.

Cette même orientation est d'ailleurs retenue dans le « contrat de ville » conclu par l'État et la Ville de Paris pour la période 2015-2020 et à la mise en œuvre duquel ces bailleurs sociaux sont associés. Il y est fait mention en effet de la participation de ces organismes au « développement d'une politique d'achat orientée vers les SIAE » au bénéfice des habitants des quartiers classés en « politique de la ville »³⁸.

3.2. Un engagement des bailleurs sociaux à confirmer

3.2.1. Des documents d'orientation à l'état d'ébauche

Indépendamment même des objectifs contenus dans la « charte d'objectifs et de moyens » signée par Paris Habitat avec la Ville, ce bailleur est lui-même soumis - en tant qu'établissement public industriel et commercial dont le montant total annuel des achats dépasse les 100 M€ hors taxes - à l'obligation posée dans la loi d'adopter un « schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables ».

Lors de la rédaction du présent rapport, Paris Habitat a indiqué aux rapporteurs que la mise au point du projet de schéma était en voie d'achèvement, précisant avoir récemment défini une « stratégie » en matière d'insertion par l'économie dans laquelle le schéma viendra s'inscrire.

Présentant un caractère global, cette stratégie couvre un large spectre d'activités de Paris Habitat. Elle identifie des potentiels d'achat à développer comme support d'insertion, notamment en matière de nettoyage, aussi bien dans le cadre de marchés « clausés » que dans celui de marchés « réservés ». Elle comporte des préconisations visant à améliorer l'efficacité de l'action d'insertion : par exemple, rapprocher les SIAE des entreprises classiques pour favoriser l'embauche par celles-ci, sur des métiers « en tension », de personnes en insertion.

La RIVP, quant à elle, est également tenue, en tant qu'« entreprise publique » dont les achats sont supérieurs au seuil des 100 M€ hors taxes, d'élaborer un « schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables ».

³⁷ Cf. la fiche 11 du « schéma parisien de la commande publique responsable » intitulée « Logement : objectifs sociaux et environnementaux dans la politique d'achat des bailleurs sociaux parisiens ».

³⁸ Cf. dans l'axe 1 - Accompagner les parcours et prévenir les ruptures, la partie 1.2. - Sécuriser les parcours professionnels.

Elle s'est dotée d'une direction des achats qui dispose de correspondants dans les directions opérationnelles et, selon les indications données aux rapporteurs, fait porter un effort particulier en 2019 sur le développement des achats « responsables ».

Les travaux de préparation de son futur schéma de promotion des achats responsables sont en cours.

ELOGIE-SIEMP, enfin, bien que non soumise à l'obligation d'adopter un « schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables » - elle n'atteint pas le seuil réglementaire des 100 M€ hors taxes - a défini « un cadre relatif aux modalités de mise en œuvre des clauses d'insertion dans les marchés ».

Il s'agit d'un document succinct dans lequel sont décrits les deux principaux outils juridiques qu'il est conseillé aux acheteurs d'ELOGIE-SIEMP d'utiliser - la clause d'insertion comme condition d'exécution du contrat et le marché d'insertion -, les hypothèses les plus favorables à leur mise en œuvre et les modalités du suivi.

3.2.2. La mobilisation de moyens pour le « suivi » de l'application des clauses sociales

3.2.2.1. Paris Habitat

Depuis 2017, Paris Habitat dispose « en interne » d'un chargé de mission pour la « coordination des clauses d'insertion », rattaché à sa direction des politiques sociales.

Ce collaborateur est chargé de la promotion des clauses d'insertion au sein de Paris Habitat et du suivi de leur mise en œuvre dans les marchés de travaux ou d'exploitation, en lien avec les directions concernées.

Il « gère » les clauses d'insertion concernant les opérations de construction, sauf celles réalisées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour lesquelles Paris Habitat recourt aux services d'un organisme facilitateur.

Il est également compétent pour les marchés de nettoyage dont l'insertion est l'un des critères d'attribution (art. 52 de l'ordonnance). En revanche, les marchés « réservés » (art. 36 de l'ordonnance) n'entrent pas dans son domaine de compétence.

Il accompagne les entreprises attributaires dans la définition des postes à pourvoir par des personnes en insertion et dans la mise en relation avec les acteurs locaux de l'insertion : SIAE et partenaires « emploi » des secteurs géographiques concernés (Pôle emploi, mission locale, etc.).

Pour veiller à la bonne application des clauses d'insertion et, en particulier, gérer les données relatives aux heures de travail des personnes en insertion, le chargé de mission dispose des mêmes logiciels spécialisés (CLAUSEO et CLAUSE MO) que ceux utilisés par les organismes facilitateurs.

3.2.2.2. La RIVP

Jusqu'ici, la RIVP n'a fait qu'amorcer une réflexion sur les moyens à mobiliser pour garantir la bonne mise en œuvre des clauses sociales contenues dans ses marchés au regard de l'objectif poursuivi d'insertion de personnes en difficulté sur le plan professionnel.

Cette réflexion concerne le recours à un assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO) qui identifierait les clauses sociales et environnementales dont l'introduction dans les différents marchés de la RIVP « en amont » de leur passation est envisageable.

Elle porte aussi sur l'établissement d'un partenariat avec un organisme facilitateur, l'association [.....] : « en aval » de la passation des marchés, celle-ci assurerait, pour le

compte de la RIVP, le suivi de la mise en œuvre des obligations contractuelles en matière d'insertion souscrites par les entreprises titulaires.

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

Dans l'attente des mesures concrètes que pourrait prendre la RIVP à l'issue de cette réflexion, celle-ci ne mobilise pas de moyens spécifiques pour contrôler la bonne application des clauses sociales.

Ainsi, pour l'application de la « clause d'insertion » introduite en 2017 dans le marché relatif à l'entretien des lots « habitations »³⁹, le prestataire doit communiquer à la RIVP à la fin de chaque année un rapport sur le « suivi annuel des heures IAE déclarées », relatant les mesures qu'il a prises pour aider à l'insertion professionnelle de personnes en difficulté.

Il s'agit d'un document déclaratif dont la RIVP n'a pas les moyens de vérifier l'exactitude.

3.2.2.3. ELOGIE-SIEMP

Il convient de distinguer la période antérieure à la fusion des deux sociétés et la période postérieure.

Avant la fusion (2016), ELOGIE avait missionné un assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'insertion, chargé de contrôler l'application des clauses sociales contenues dans ses marchés et jouant ainsi le rôle d'un organisme « facilitateur ». Les marchés de nettoyage d'ELOGIE étant à l'époque des « marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles », c'est-à-dire des marchés d'insertion, ils n'entraient pas dans le champ de la mission confiée à l'AMO.

Quant à la SIEMP, comme il a été indiqué précédemment, elle avait conclu des marchés réservés avec des régies de quartier pour assurer le nettoyage d'une partie de son parc de logements sociaux, mais n'introduisait pas de clauses sociales dans les marchés d'entretien passés avec des entreprises « classiques ».

Depuis la fusion, ELOGIE-SIEMP a fait le choix de réduire ses charges de gestion en raison des contraintes de réorganisation liées à cette opération complexe. Dans ce contexte, elle n'a pas souhaité renouveler la prestation d'assistance à la maîtrise d'ouvrage précédemment mise en place par ELOGIE pour le suivi d'exécution des clauses sociales des marchés.

3.2.2.4. Le renforcement souhaitable des moyens mobilisés par les bailleurs sociaux pour assurer l'efficacité des clauses d'insertion

Paris Habitat est le seul des trois bailleurs sociaux de la Ville qui affecte des moyens spécifiques à la mission de « suivi » des clauses sociales des marchés.

Or, mener à bien cette mission est essentiel pour garantir la pleine efficacité de ces clauses et répondre à la « philosophie » qui les inspire : être « un élément catalyseur du parcours d'insertion en assurant une passerelle entre le secteur de l'insertion par l'activité économique et le secteur des entreprises privées »⁴⁰, c'est-à-dire favoriser une sortie des salariés en insertion vers un emploi « ordinaire ».

³⁹ Clause aux termes de laquelle « le titulaire s'engage à ce qu'au minimum 3% du chiffre d'affaires de chaque lot qui lui est confié soit réservé à de l'insertion ».

⁴⁰ Cf. page 48 du « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » précité : 5.6.3. Une solution pour les parcours d'insertion.

Pour le bailleur social, donneur d'ordre, il s'agit non seulement de vérifier que l'entreprise prestataire a formellement rempli son obligation contractuelle en matière d'insertion - faire exécuter une part du marché par des personnes très éloignées de l'emploi -, mais aussi de s'assurer que les intéressées s'inscrivent par ce biais dans un parcours d'accès à l'emploi « ordinaire ».

Réaliser cette ambition implique pour les bailleurs sociaux de mobiliser, « en interne » ou par appel à un organisme tiers, des moyens suffisants et adaptés.

Recommandation 1 : Mobiliser, « en interne » ou par appel à un organisme tiers (assistant à la maîtrise d'ouvrage ou facilitateur), des moyens suffisants et adaptés pour assurer un « suivi » des clauses sociales contenues dans les marchés d'entretien et favoriser ainsi la réalisation par les personnes en insertion d'un parcours d'accès à l'emploi « ordinaire ».

Dans ses observations sur le rapport provisoire, la DLH appelle l'attention sur les nombreuses évolutions induites par les récentes législations qui obligent les bailleurs sociaux à adapter leur fonctionnement et leurs activités dans un cadre économique plus contraint ; elle rappelle également que l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), chargée de contrôler et d'évaluer ces organismes, est particulièrement attentive à leurs coûts de gestion. Ces éléments l'amènent à considérer qu'une montée en compétence des services « marchés » des bailleurs sociaux, grâce notamment au partage de pratiques et aux échanges avec la DAE et la DFA, pourrait être une première réponse sans impliquer la mobilisation de moyens supplémentaires.

Pour ce qui la concerne, la RIVP indique dans sa réponse sur le rapport provisoire qu'elle a décidé de recourir à un facilitateur pour l'accompagner dans la mise en place et le suivi des clauses d'insertion de ses différents marchés ; elle précise que la mission de ce facilitateur sera dans un premier temps de lui permettre de définir en fonction des marchés des objectifs d'insertion adaptés au tissu économique, puis de s'assurer de la bonne réalisation de ces clauses.

3.3. Une relation facilitée entre les différents acteurs

3.3.1. Une information plus transparente des SIAE sur les offres d'achat des bailleurs sociaux

En 2016, Paris Habitat indiquait avoir pour objectif d'« *augmenter de 100% en trois ans (2017-2019) le volume des marchés de nettoyage réservés à des Structures d'Insertion par l'Activité Économique* », ce qui aurait porté le nombre de logements couverts par ces marchés de 7 264 à près de 15 000 à la fin de 2019.

La passation de ces marchés devait se faire selon les modalités suivantes :

- utiliser les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 concernant les marchés réservés, qui offrent la possibilité d'une mise en concurrence entre SIAE, afin de « *maîtriser l'évolution des charges locatives liées à cette prestation récupérable tout en s'assurant de la qualité d'exécution de la prestation* » ;
- organiser un « *sourçage* » de nature à « *permettre à l'ensemble des SIAE, y compris les régies de quartier, de connaître et maîtriser l'offre de marchés de nettoyage réservés de l'Office afin de se mettre en situation d'y répondre de manière professionnelle* » ;

- assouplir la logique de territorialisation suivant laquelle, jusqu'alors, un marché réservé pouvait être conclu si une régie de quartier était présente sur le secteur géographique concerné.

Sur ce dernier point, Paris Habitat fait observer qu'« *il y a 15 ans, lorsque les premiers marchés de nettoyage réservés ont été proposés, seules les régies de quartier intervenaient dans le champ combiné du nettoyage et de l'insertion sur le territoire parisien, à de rares exceptions près* » et considère qu'avec le développement de nouvelles SIAE spécialisées dans le nettoyage « *la logique de territorialisation des marchés doit elle aussi évoluer* ».

Pour expliquer que son objectif du doublement en trois ans du volume des marchés de nettoyage réservés à des SIAE ne sera pas atteint à la fin de 2019, Paris Habitat avance l'insuffisance de l'offre des SIAE sur certains territoires.

Paris Habitat fait état d'une concurrence « *encore ponctuelle et limitée* » et de « *projets de marché [n'ayant] pu aboutir faute d'acteurs se positionnant (projets sur Paris Centre et Paris 15^{ème})* », mentionnant à ce sujet les données suivantes : depuis 2016, sur 14 marchés réservés proposés, 3 ont été déclarés sans suite pour absence d'offres, 6 ont été attribués sur remise d'une seule offre, 3 sur remise de 2 offres et 2 sur remise de 3 offres.

Les limites de l'offre émanant du secteur de l'IAE se doublent, dans certains cas, d'une dépendance financière de l'opérateur à l'égard de Paris Habitat : le (ou les) marché(s) de ce dernier représente(nt) une part importante du compte d'exploitation de la SIAE, qui en 2016 et 2017 a pu atteindre 60% dans tel ou tel cas.

Dans ce contexte, Paris Habitat projette de recourir d'ici à la fin de 2019 aux services d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO) qui aurait pour mission :

- d'analyser les achats réservés réalisés par des acteurs comparables à Paris Habitat sur le plan des volumes, de la méthodologie et de la pérennité,
- d'accompagner Paris Habitat dans le recensement de ses besoins en achats réservés et de formuler des préconisations pour fiabiliser ce type d'achat,
- et enfin d'effectuer un « *sourçage* » qui permette d'identifier les opérateurs les plus adaptés aux exigences définies dans le cadre des deux premiers volets⁴¹.

Si les bailleurs sociaux ont besoin de mieux connaître l'offre des SIAE susceptible de répondre à leurs besoins, symétriquement celles-ci doivent pouvoir s'informer aisément sur les procédures de marché lancées par ces organismes et être ainsi en mesure de déposer leur candidature si elles le souhaitent.

Dans cette perspective, il serait possible de rendre plus lisibles pour les SIAE les offres d'achat des bailleurs sociaux en les publiant systématiquement sur une plate-forme dématérialisée.

⁴¹ En revanche, l'AMO n'aurait pas la responsabilité du « suivi » de la réalisation des heures d'insertion.

Il pourrait s'agir de la plate-forme « Maximilien », bien connue du secteur parisien de l'IAE. « Maximilien » est « un portail commun des marchés publics franciliens, rassemblant annonces de marchés, plate-forme de dématérialisation et mise en réseau d'acheteurs publics » qui vise à « faire face à deux difficultés : celle des entreprises, notamment les TPE-PME, à accéder aux marchés publics et celle des acheteurs publics à concilier respect de la réglementation et efficacité des achats »⁴².

Ce dispositif est géré par un groupement d'intérêt public (GIP) réunissant la Région d'Ile-de-France et plusieurs autres collectivités publiques de la région, dont la Ville de Paris. Toute personne morale ayant son siège sur le territoire de la région et soumise aux dispositions du code de la commande publique peut demander à être membre du GIP.

Cependant, ELOGIE-SIEMP, dans ses observations sur le rapport provisoire, signale que « Maximilien » n'est pas la seule plate-forme de publication d'annonces de marché et n'est d'ailleurs pas celle qu'elle utilise. Elle précise avoir conclu avec une société un marché pour la mise à disposition d'une plate-forme de dématérialisation des procédures et être engagée avec cette société jusqu'en novembre 2020.

ELOGIE-SIEMP indique par ailleurs utiliser un logiciel de rédaction de marchés publics permettant un envoi dématérialisé des consultations vers la plate-forme précitée, ce qui sécurise l'envoi des données de la consultation [...] et assure la génération de toutes les pièces de procédure.

Elle en conclut que la publication de ses offres d'achat sur la plate-forme « Maximilien » ne peut être opérationnelle.

Compte tenu des observations ainsi formulées par ELOGIE-SIEMP, les rapporteurs préconisent la publication systématique sur une plate-forme dématérialisée des offres d'achat des bailleurs sociaux, sans qu'à court terme cette plate-forme soit nécessairement la même pour ces trois organismes.

Pour le moyen terme, cependant, il serait très souhaitable que les trois bailleurs sociaux de la Ville utilisent la même plate-forme dématérialisée, permettant ainsi aux SIAE de consulter en un point unique l'ensemble de leurs offres d'achat.

Recommandation 2 : Publier systématiquement sur une plate-forme dématérialisée les offres d'achat de chaque bailleur social et, à moyen terme, assurer cette publication sur une même plate-forme pour les trois bailleurs sociaux de la Ville.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la direction de l'attractivité et de l'emploi de la Ville (DAE) observe au sujet de cette recommandation que les bailleurs pourraient organiser à destination des SIAE des réunions de fournisseurs en vue d'informer l'ensemble de ces structures des marchés qu'ils vont lancer et de répondre à leurs interrogations, précisant être disponible pour les aider en ce sens.

⁴² Cf. le site internet Maximilien (<https://www.maximilien.fr/le-gip-maximilien/historique/>).

3.3.2. Un « réseau IAE » des bailleurs sociaux pour faciliter le recours à l'insertion dans leurs marchés

Le recours aux services d'une SIAE soulève fréquemment pour les donneurs d'ordre des difficultés pratiques.

Ainsi, Paris Habitat met l'accent sur la multiplicité des interlocuteurs du secteur de l'insertion par l'activité économique, chacun chargé d'un champ de compétence propre, dans les termes suivants : « *le bailleur est souvent placé dans une relation bilatérale avec chaque opérateur afin de mettre en action l'ensemble des leviers d'un recours à l'IAE. Ce travail pourrait grandement être facilité par une coordination entre ces acteurs, par exemple à l'échelle de l'arrondissement, permettant au bailleur de proposer son offre d'IAE et d'être garanti sur le positionnement des opérateurs, le professionnalisme de leur réponse, la recherche des profils, le suivi des parcours... Cela permettrait au bailleur, dans une juste répartition des responsabilités, de se concentrer sur la définition de cette offre d'IAE et l'exécution des prestations* ».

À cet égard, la Ville de Paris pourrait jouer un rôle d'animation du secteur de l'IAE, à l'échelle des arrondissements ou au niveau du territoire parisien, en vue de faciliter le dialogue entre les donneurs d'ordre - qu'il s'agisse des directions municipales ou des bailleurs sociaux - et les SIAE.

Par ailleurs, une coordination régulière dans ce domaine entre la Ville et ses bailleurs sociaux paraîtrait souhaitable.

Réuni sous l'égide de la Ville, un « comité inter-bailleurs » avait en 2016 dégagé des propositions d'orientation portant sur l'édition d'un annuaire des SIAE et sur la création d'un outil commun de suivi des clauses sociales des marchés.

Cependant, aucune suite concrète n'a jusqu'ici été donnée à ces propositions.

Or, pour ce qui la concerne directement, la Ville a développé l'usage de clauses sociales dans ses marchés grâce au pilotage par sa direction des finances et des achats (DFA) d'un réseau de « référents IAE », désignés dans chacune des directions municipales.

Ce réseau a suscité une dynamique commune et a permis d'utiliser au mieux les possibilités offertes par chaque marché de développer l'emploi de publics en difficulté d'insertion.

Un « réseau IAE » regroupant les bailleurs sociaux de la Ville pourrait valoriser le potentiel important de recours à l'insertion que recèlent les marchés de ces organismes et structurer les relations entre ceux-ci et les SIAE. Ce réseau pourrait être animé par les deux directions compétentes de la Ville : la direction des finances et des achats (DFA) chargée des marchés de la collectivité et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) qui met en œuvre ses actions de soutien au secteur parisien de l'IAE.

Recommandation 3 : Mettre en place un « réseau IAE » des bailleurs sociaux, animé par la direction des finances et des achats (DFA) et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les SIAE.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DFA rappelle mener d'ores et déjà un certain nombre d'actions visant à associer ses partenaires à sa démarche d'« achat responsable ». Elle ajoute avoir de nouveaux projets s'inscrivant dans cette démarche, qui permettraient des échanges réguliers d'informations et de « bonnes pratiques » entre les différents acteurs intéressés, acheteurs comme fournisseurs, et se propose d'inviter les bailleurs sociaux de la Ville à y participer.

De même, la DAE indique, dans ses observations sur le rapport provisoire, être favorable à la mise en place d'un « réseau IAE » des bailleurs sociaux et disposer de compétences pour identifier les potentiels de développement du recours aux SIAE dans les marchés de la Ville, compétences qui pourraient être mobilisées également au profit des bailleurs sociaux. Elle signale aussi avoir réalisé une cartographie des SIAE, en cours d'actualisation, qui est disponible sur internet (à l'adresse suivante : <http://capgeo.sig.paris.fr/Apps/SIAE/>).

3.4. Une nécessaire vigilance sur le coût des prestations des SIAE et sur la diversité de leurs ressources d'exploitation

Le développement par les bailleurs sociaux des marchés réservés aux SIAE implique que celles-ci se professionnalisent.

L'ensemble des bailleurs sociaux de la Ville font état d'un effort de professionnalisation au cours des années récentes de la plupart des SIAE intervenant pour leur compte.

Cette professionnalisation se traduit dans la qualité des réponses fournies par les SIAE aux appels d'offre des bailleurs sociaux, dans un dialogue plus « mature » entre ceux-ci et celles-là et, plus généralement, dans une meilleure gestion de ces entités.

Traditionnellement, les lots qui font l'objet de marchés réservés sont d'une taille plus réduite que ceux des marchés « classiques ». Cependant, un certain nombre de SIAE parisiennes se sont déjà organisées pour constituer des groupements capables de soumissionner pour l'attribution de lots plus importants. Ainsi, en 2017, les 6 lots « parkings » de la RIVP ont été attribués à un groupement de régies de quartier.

Parallèlement à cette mise en commun de leurs moyens pour répondre aux besoins d'achat des bailleurs sociaux, il serait nécessaire que les SIAE portent une attention particulière à la maîtrise de leurs coûts, de façon à proposer des prix concurrentiels avec ceux des entreprises de propreté « classiques ».

Comme il a été précédemment noté, les prestations de nettoyage des SIAE présentent le plus souvent un surcoût, parfois important, voire très important, par rapport à celles des entreprises « classiques ».

Ce point est un sujet récurrent de tension entre les bailleurs sociaux et les associations de locataires, le coût du nettoyage réalisé par un prestataire externe s'imputant en totalité sur les charges récupérables auprès de ces derniers.

Il y a là une question d'autant plus sensible que la part des charges de nettoyage dans le total des charges récupérées n'est pas négligeable - de l'ordre du quart⁴³ - et que les charges de cette catégorie ne peuvent pas être mutualisées entre différents immeubles ou groupes d'immeubles. Le surcoût des prestations de nettoyage d'une SIAE pèse ainsi en totalité sur les locataires de l'immeuble ou groupe d'immeubles concerné.

La concurrence que peuvent se livrer entre elles les SIAE pour la passation de nouveaux marchés réservés devrait inciter naturellement chacune d'elles à améliorer son offre sur le plan des prix comme sur celui de la qualité.

⁴³ En 2015, elle était, s'agissant des quatre bailleurs sociaux de la Ville, comprise entre 20 et 28% : cf. le tome 2 du rapport d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris portant sur les clauses sociales dans les marchés de nettoyage, page 44.

Inhérente à la passation des marchés publics, cette mise en concurrence fait courir à certaines SIAE, notamment les régies de quartier traditionnellement titulaires de marchés de nettoyage réservés, le risque d'être évincées par d'autres SIAE plus performantes.

Comme on l'a déjà souligné (cf. supra le 3.3.1.), les SIAE se trouvent parfois dans une situation de dépendance financière vis-à-vis du bailleur social.

Pour éviter, lors de la remise en concurrence d'un marché, une perte d'exploitation majeure qui risquerait de compromettre l'existence même de l'opérateur, les bailleurs sociaux sont conduits dans certains cas à se mettre en risque au regard de la réglementation des marchés publics.

[.....], par exemple, dans le cadre de la remise en concurrence d'un marché, a fait le choix de subdiviser son offre d'achat en deux lots sur le territoire concerné pour prévenir une éventuelle perte d'exploitation proche de 50%.

Par ailleurs, la perte par une régie de quartier d'un marché réservé lors de son renouvellement a contraint [.....] à relancer en urgence un nouveau marché sur le territoire considéré « *pour proposer une potentielle nouvelle offre d'achat sur le périmètre de cette structure* ».

Pour sa part, [.....], soucieuse de recourir de façon significative aux régies de quartier pour les prestations de nettoyage, a souscrit des marchés d'insertion sur le fondement des articles 27 et 28 du décret du 25 mars 2016 précité⁴⁴ et dans le respect du plafond de 750 000 € correspondant au seuil des marchés publics européens.

Lors du prochain renouvellement des marchés de nettoyage, [.....] recourra à l'article L 2113-13 du code de la commande publique qui permet de réserver aux SIAE des marchés ou des lots de marché⁴⁵.

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

Recommandation 4 : Vérifier, avant la passation d'un marché réservé avec une SIAE, la diversité de ses donneurs d'ordre et la répartition de ses ressources d'exploitation afin d'éviter toute situation de dépendance excessive de l'entité considérée et respecter strictement les règles de la commande publique pour effectuer cette passation.

3.5. Les écueils et les perspectives d'un accroissement du volume des prestations d'entretien exécutées par des personnels en insertion

L'augmentation du volume des marchés réservés ou « clausés » apparaît particulièrement opportune dans le domaine du nettoyage.

En effet, la durée des marchés de nettoyage est généralement de l'ordre de trois à cinq ans et les besoins qu'ils ont pour objet de satisfaire sont pérennes, contrairement à ceux du secteur de la construction, ponctuels par nature. De plus, le secteur de la propreté recourt moins à la sous-traitance que celui de la construction, ce qui peut faciliter le suivi du parcours professionnel des personnes en insertion.

⁴⁴ Cf. supra le 1.1.4.

⁴⁵ Aux termes de l'article L 2113-13 du code de la commande publique, « *des marchés ou des lots d'un marché peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés* ».

3.5.1. Les marchés réservés : un outil à utiliser avec prudence

3.5.1.1. La reprise éventuelle du personnel de l'entreprise « sortante » par la SIAE nouvellement titulaire du marché

Le développement des marchés réservés peut soulever des difficultés liées à une éventuelle obligation de reprise du personnel de l'entreprise « sortante » par la SIAE « entrante ».

Pour mémoire, la convention collective nationale des entreprises de propreté du 26 juillet 2011 prévoit que les entreprises obtenant un marché de prestations de nettoyage sont tenues de reprendre les travailleurs affectés à ce service par l'entreprise chargée jusque-là de l'exécution de ce marché.

Ces dispositions s'appliquent aux employeurs et aux salariés des entreprises ou établissements exerçant une activité classée sous le numéro de code APE 81.2 (activités de nettoyage), qui sont appelés à se succéder lors d'un changement de prestataire pour des travaux effectués dans les mêmes locaux, à la suite de la cessation du contrat commercial ou du marché public⁴⁶.

Les régies de quartier relevant majoritairement du code APE 88.9 (autre action sociale sans hébergement), ces dispositions ne leur sont pas applicables lorsqu'elles reprennent un marché de nettoyage.

De ce fait, l'attribution à ces entités de marchés de nettoyage initialement confiés à des entreprises « classiques » peut emporter de lourdes conséquences sociales pour les salariés de ces dernières.

Il ne serait donc pas opportun de développer trop rapidement les marchés de nettoyage réservés aux SIAE : cela se ferait au détriment des salariés des entreprises de nettoyage « classiques », qui sont parfois dans une situation sociale proche de celle des personnels des SIAE.

Pour éviter cet écueil, les bailleurs sociaux peuvent limiter le développement des marchés réservés aux programmes de logements nouvellement construits et aux immeubles déjà existants qu'ils viennent d'acquérir.

Paris Habitat, par exemple, estime les besoins en nettoyage à satisfaire à ce titre dès la fin de 2019 à un minimum annuel d'environ 600 logements. Il ajoute que « *ces volumes seront complétés par des patrimoines retirés des marchés classiques à renouveler et sur lesquels les enquêtes de satisfaction des locataires ont établi une notation très inférieure aux autres marchés (volume minimal annuel d'environ 600 logements à compter de 2020)* ».

A l'inverse de la situation qui vient d'être décrite, certaines SIAE exercent une activité qui relève du code APE 81.2 (activités de nettoyage) et peuvent se voir appliquer l'obligation de reprise du personnel de l'entreprise « sortante ».

Ce cas de figure pose également une question délicate : la SIAE est-elle en mesure et selon quelles modalités de reprendre le personnel d'une entreprise « classique » qui ne répond pas aux mêmes conditions que celles exigées de ses propres salariés (agrément par Pôle emploi) et ne lui ouvre pas droit à l'aide de l'État pour l'emploi de personnes en insertion ?

⁴⁶ Cf. l'article 7.1 de la convention collective (avenant n° 12 du 17 juillet 2018).

La passation de marchés de nettoyage réservés aux SIAE doit par conséquent être étudiée très en amont du lancement proprement dit de la procédure, en prenant en compte s'il y a lieu :

- le devenir professionnel des salariés de l'entreprise « sortante »,
- les contraintes de gestion des SIAE susceptibles d'être désignées comme attributaires du marché.

Recommandation 5 : Étudier très en amont du lancement de la procédure de marché réservé la question du devenir professionnel des salariés de l'entreprise « sortante » et celle des contraintes de gestion des SIAE susceptibles d'être désignées comme attributaires du marché.

3.5.1.2. Des marchés réservés à des SIAE pour assurer le remplacement en cas d'absence des personnels des bailleurs sociaux

La réflexion des bailleurs sociaux pourrait porter notamment sur le recours aux SIAE pour l'accomplissement de tâches comme le remplacement des gardiens en congé, en arrêt maladie ou en formation.

Des marchés à bons de commande pourraient en effet être conclus par les bailleurs sociaux avec des SIAE pour assurer le remplacement de leurs gardiens lorsqu'ils sont absents.

Cette piste de développement des marchés réservés aux SIAE concernerait principalement la RIVP et ELOGIE-SIEMP qui font proportionnellement plus que Paris Habitat appel à leurs gardiens pour la mission de nettoyage.

Dans le cadre de ses échanges avec les rapporteurs, ELOGIE-SIEMP s'y est déclarée favorable, soulignant le fait qu'une telle solution lui éviterait de conclure un certain nombre de contrats de travail à durée déterminée (CDD).

Pour sa part, la RIVP n'a pas d'objection de principe, mais appelle l'attention sur les exigences de formation que devraient remplir les personnels des SIAE appelés à remplacer ses gardiens.

Paris Habitat est en revanche réservé quant à cette perspective, considérant qu'elle serait source de complexité dans l'organisation des différentes tâches de nettoyage alors qu'il « gère » déjà des marchés d'entretien ménager et des marchés pour le service des ordures ménagères.

Recommandation 6 : Passer des marchés à bons de commande réservés aux SIAE, si l'organisation des tâches d'entretien par le bailleur social le permet et si les personnels en insertion ont la formation nécessaire, en vue d'assurer le remplacement des gardiens en cas d'absence (congé, arrêt maladie ou formation).

Dans ses observations sur le rapport provisoire, la DAE note que, s'agissant de mise à disposition de personnel, ce sont probablement les associations intermédiaires et les entreprises de travail temporaire d'insertion qui répondront à ces marchés. Elle en conclut que cette proposition permettrait à d'autres SIAE d'accéder aux marchés des bailleurs, car les principaux bénéficiaires de ces marchés sont actuellement les entreprises d'insertion, particulièrement les régies de quartier.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la RIVP estime que cette recommandation appelle un examen détaillé. Elle indique avoir déjà fait intervenir une régie de quartier en complément du gardien pour du sur-entretien, mais considère que le remplacement de

celui-ci serait plus complexe en raison des tâches administratives lui incombant et qui nécessitent une formation.

Paris Habitat rappelle pour sa part, dans ses observations sur le rapport provisoire, que cette recommandation est la moins adaptée à son organisation car l'entretien ménager de ses immeubles est largement confié à des entreprises extérieures. Paris Habitat ajoute que le mécanisme du marché à bons de commande est délicat à apprécier en volumes de prestations, ajoutant que, pour les SIAE, cette absence de visibilité pourrait être un frein à l'adaptation de leur organisation.

3.5.2. Les marchés « clausés » : un potentiel de développement à exploiter

Compte tenu des difficultés rencontrées pour passer des marchés réservés aux SIAE, qui demeurent parfois infructueux, les bailleurs sociaux peuvent avoir intérêt à recourir aux clauses sociales d'attribution et d'exécution dans leurs marchés de nettoyage « classiques » (articles 52 et 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée).

Les entreprises « classiques » sont en effet elles aussi, comme on l'a noté, en mesure de faire travailler des personnes très éloignées de l'emploi.

3.5.2.1. L'insertion comme condition d'attribution du marché

Paris Habitat a lancé en juin 2019 le renouvellement de quatre marchés pour lesquels l'insertion est l'une des conditions d'attribution (art. 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015).

Pour rappel, il s'agit de prendre en compte, pour la sélection des offres, un objectif d'insertion professionnelle de personnes en difficulté que l'entreprise soumissionnaire peut proposer de satisfaire, soit en embauchant directement des personnes en insertion, soit en recourant aux services d'une SIAE.

L'entreprise soumissionnaire s'engage vis-à-vis de Paris Habitat à faire réaliser par des personnes en insertion un pourcentage, plafonné à 5%, du nombre total des « heures oeuvrantes »⁴⁷.

La performance de l'offre en matière d'insertion fait partie des critères de sélection des entreprises candidates, à côté de la valeur technique, du prix ou des délais d'exécution. Il appartient à celles-ci de déterminer la proportion du total des heures de travail - dans la limite de 5% - qu'elles proposent de confier à des personnes en insertion.

Une fois le marché attribué, l'atteinte effective de ce pourcentage d'heures de travail devient une obligation contractuelle de l'entreprise titulaire.

Dans ce cadre, Paris Habitat a effectué, auprès de cinq prestataires susceptibles de soumissionner à 36 marchés différents, un « sourçage » dont il ressort que ceux-ci sont capables de répondre à un marché comportant une clause d'insertion, mais principalement pour des personnes en situation de handicap et pour un taux ne dépassant pas 10%.

Ces prestataires ont par ailleurs appelé l'attention de Paris Habitat sur l'incidence financière de la cadence de travail du personnel concerné, inférieure à celle d'un personnel expérimenté, et sur le taux d'encadrement plus important qui en résulte.

⁴⁷ Il s'agit des heures de travail directement consacrées aux tâches de nettoyage par les personnels de l'entreprise titulaire du marché. Les heures de travail liées à l'exécution du marché, mais concernant l'encadrement des personnels de nettoyage ou la mise en œuvre des fonctions support (par exemple la gestion des ressources humaines) ne sont pas décomptées pour le calcul du seuil de 5%.

Sous réserve de ces limites, Paris Habitat se propose pour les prochaines années :

- d'insérer cette condition d'attribution dans les marchés de nettoyage qui feront l'objet de ses appels d'offres,
- et, si le dispositif fonctionne bien, de laisser aux entreprises titulaires la faculté de réaliser une proportion d'heures de travail « en insertion » supérieure au seuil de 5% du total des « heures oeuvrantes ».

3.5.2.2. L'insertion comme condition d'exécution du marché

L'entreprise titulaire du marché s'engage à consacrer une part de celui-ci à une action d'insertion professionnelle de publics en difficulté qu'elle est libre de réaliser selon la formule de son choix : embauche directe de personnes en insertion, mise à disposition de celles-ci par une SIAE, sous-traitance de prestations à une SIAE ou cotraitance avec cette dernière (art. 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015).

Selon Paris Habitat, ce type de clause pourra logiquement être développé dans ses marchés de nettoyage en complément de la clause d'insertion relative à l'attribution du marché, à l'occasion de ses prochains appels d'offres.

Ce type de clause d'insertion est celui qui a la préférence de la RIVP et qu'elle a d'ailleurs utilisé en 2017 dans son marché relatif à l'entretien ménager de ses lots de logements⁴⁸.

Pour la RIVP, ce type de clause offre un avantage par rapport au précédent : le bailleur définit le volume d'insertion, alors que, avec la clause d'insertion comme condition d'attribution du marché, ce volume est fixé par l'entreprise d'où une moins bonne maîtrise par celui-ci de l'action menée en la matière.

A l'inverse, la clause comme condition d'attribution du marché devrait garantir, mieux que la clause comme condition de son exécution, que l'entreprise attributaire soit capable d'honorer ses engagements en matière d'insertion puisque ceux-ci ont été déterminés par elle dans son offre et non par le bailleur social dans le cahier des charges.

⁴⁸ Cf. supra le 2.1.1.2.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Mobiliser, « en interne » ou par appel à un organisme tiers (assistant à la maîtrise d'ouvrage ou facilitateur), des moyens suffisants et adaptés pour assurer un « suivi » des clauses sociales contenues dans les marchés d'entretien et favoriser ainsi la réalisation par les personnes en insertion d'un parcours d'accès à l'emploi « ordinaire ». 44
- Recommandation 2** : Publier systématiquement sur une plate-forme dématérialisée les offres d'achat de chaque bailleur social et, à moyen terme, assurer cette publication sur une même plate-forme pour les trois bailleurs sociaux de la Ville. 46
- Recommandation 3** : Mettre en place un « réseau IAE » des bailleurs sociaux, animé par la direction des finances et des achats (DFA) et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les SIAE..... 47
- Recommandation 4** : Vérifier, avant la passation d'un marché réservé avec une SIAE, la diversité de ses donneurs d'ordre et la répartition de ses ressources d'exploitation afin d'éviter toute situation de dépendance excessive de l'entité considérée et respecter strictement les règles de la commande publique pour effectuer cette passation. 49
- Recommandation 5** : Étudier très en amont du lancement de la procédure de marché réservé la question du devenir professionnel des salariés de l'entreprise « sortante » et celle des contraintes de gestion des SIAE susceptibles d'être désignées comme attributaires du marché..... 51
- Recommandation 6** : Passer des marchés à bons de commande réservés aux SIAE, si l'organisation des tâches d'entretien par le bailleur social le permet et si les personnels en insertion ont la formation nécessaire, en vue d'assurer le remplacement des gardiens en cas d'absence (congé, arrêt maladie ou formation). 51

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Principaux dispositifs du droit de la commande publique concernant l'IAE ...6	
Tableau 2 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2015) 13	13
Tableau 3 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2016) 13	13
Tableau 4 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2017) 14	14
Tableau 5 : Marchés de nettoyage attribués par Paris Habitat à des SIAE (2018) 14	14
Tableau 6 : Marché de nettoyage attribué par la RIVP à une SIAE pour la période 2012-2016 (données annualisées) 16	16
Tableau 7 : Marchés d'insertion d'ELOGIE dans le domaine du nettoyage (2015)..... 18	18
Tableau 8 : Marchés réservés conclus par la SIEMP avec des régies de quartier dans le domaine du nettoyage (bilan 2016) 19	19
Tableau 9 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan 2017) 20	20
Tableau 10 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan 2018) 21	21
Tableau 11 : Marchés de nettoyage d'ELOGIE-SIEMP avec des régies de quartier (bilan prévisionnel pour 2019) 22	22
Tableau 12 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2015)..... 23	23
Tableau 13 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2016)..... 24	24
Tableau 14 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2017)..... 24	24
Tableau 15 : Répartition entre les pôles d'activité de Paris Habitat des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2018)..... 25	25
Tableau 16 : Répartition entre les directions d'ELOGIE-SIEMP des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2017) 27	27
Tableau 17 : Répartition entre les directions d'ELOGIE-SIEMP des dépenses engagées au titre de l'insertion et des heures de travail correspondantes (2018) 28	28
Tableau 18 : Comparatif des offres remises à la RIVP pour le nettoyage de ses parkings par des entreprises « classiques » et par des SIAE 30	30
Tableau 19 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte d'ELOGIE..... 31	31
Tableau 20 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées en 2015 par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte de la SIEMP 32	32
Tableau 21 : Prix comparés de prestations de nettoyage équivalentes réalisées par des entreprises « classiques » et des SIAE pour le compte d'ELOGIE-SIEMP (2017-2020) 33	33
Tableau 22 : Notes obtenues par les opérateurs de nettoyage dans le cadre du « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » de Paris Habitat (2015 et 2016) 35	35
Tableau 23 : Notes obtenues par les opérateurs de nettoyage dans le cadre du « Système d'évaluation des performances des fournisseurs » de Paris Habitat (2018) 35	35

Tableau 24 : Taux de satisfaction des locataires de Paris Habitat concernant la propreté des parties communes (2018) 36

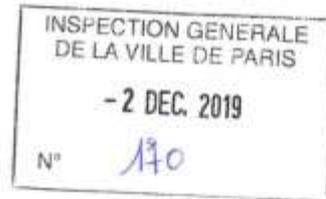
Tableau 25 : Extrait des résultats de l'enquête de satisfaction 2018 auprès des locataires d'ELOGIE-SIEMP 38

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire concernant « *Les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux vecteurs d'insertion par l'activité économique* » a été transmis le 11 septembre 2019, pour observations, à la présidente ou au président du conseil d'administration de chacun des organismes bailleurs concernés : Paris Habitat, la RIVP et ELOGIE-SIEMP.

Le rapport provisoire a également été transmis à la même date, pour observations, aux directions compétentes de la Ville de Paris : la direction du logement et de l'habitat (DLH), la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) et la direction des finances et des achats (DFA).

La réponse sur le rapport provisoire du président du conseil d'administration de Paris Habitat a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par courrier du 7 novembre 2019



Vos références :

Votre courrier du 11 septembre 2019 - réf. 300

Inspection Générale de la Ville de Paris

Nos références :

Direction générale adjointe proximité et qualité de service
Service Expertise, Exploitation Equipements

Directrice
7-9 rue Agrippa d'Aubigné
75181 PARIS CEDEX 04

Objet :

Marchés de nettoyage – Insertion par l'activité économique

Dossier suivi par :

Responsable Expertise, Exploitation, Equipements

Paris, le 7 novembre 2019

Madame la Directrice,

Par courrier du 11 septembre 2019, vous avez souhaité me solliciter pour recueillir les observations de Paris Habitat sur le projet de rapport et les recommandations portant sur « les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux comme vecteurs d'insertion par l'activité économique ».

Je tiens tout d'abord à remercier vos équipes pour l'exhaustivité de l'état des lieux réalisé et la fidélité des informations recueillies.

Les échanges nombreux et précis soulignent la complexité rencontrée par les bailleurs sociaux pour développer de façon régulière l'insertion par l'activité économique au sein des marchés de nettoyage.

L'équilibre entre charge récupérable maîtrisée, relation partenariale saine avec les acteurs du secteur et qualité des prestations rendues reste fragile. Comme rappelé dans votre présentation, les outils juridiques ont en revanche facilité ces dernières années les modalités d'achat, Paris Habitat se devant de fiabiliser celles déjà utilisées et d'analyser les opportunités proposées par celles encore inexploitées.

Le constat d'une progression encore limitée (augmentation de 17,5% en 3 ans) ne doit pas occulter l'engagement des équipes et la volonté de Paris Habitat de maintenir l'insertion par l'activité économique comme un levier prépondérant dans sa politique d'achat.

PARIS HABITAT

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.parishabitat.fr

1/3

Je vous propose de revenir sur l'ensemble de vos recommandations :

Recommandation 1 : Mobiliser, « en interne » ou par appel à un organisme tiers (assistant à la maîtrise d'ouvrage ou facilitateur), des moyens suffisants et adaptés pour assurer un « suivi » des clauses sociales contenues dans les marchés d'entretien et favoriser ainsi la réalisation par les personnes en insertion d'un parcours d'accès à l'emploi « ordinaire ».

Ce point a été longuement débattu lors des rendez-vous préparatoires et Paris Habitat maintient sa volonté d'assurer un suivi interne des différentes clauses sociales présentes sur l'ensemble des marchés. La récente intégration de l'insertion en clause sociale d'attribution dans les marchés d'entretien -entretien ménager (4 lots) mais également en entretien espaces verts (8 lots) et marchés de déménagement (2 lots)- renforce ce choix à moyen terme.

Recommandation 2 : Publier systématiquement sur la plate-forme « Maximilien » les offres d'achat des bailleurs sociaux.

Cette recommandation peut être envisagée mais elle ne pourra pas remplacer le travail d'analyse nécessaire à tout achat, notamment repris dans vos recommandations 4 et 5.

Recommandation 3 : Mettre en place un « réseau IAE » des bailleurs sociaux, animé par la direction des finances et des achats (DFA) et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les SIAE.

Paris Habitat s'inscrit dans cette démarche appelée à faciliter le développement de l'insertion par l'activité économique.

Recommandation 4 : Vérifier, avant la passation d'un marché réservé avec une SIAE, la diversité de ses donneurs d'ordre et la répartition de ses ressources d'exploitation afin d'éviter toute situation de dépendance excessive de l'entité considérée et respecter strictement les règles de la commande publique pour effectuer cette passation.

et

Recommandation 5 : Étudier très en amont du lancement de la procédure de marché réservé la question du devenir professionnel des salariés de l'entreprise « sortante » et celle des contraintes de gestion des SIAE susceptibles d'être désignées comme attributaires du marché.

Ces deux recommandations résument les principales difficultés à établir une relation partenariale pérenne avec les SIAE. Accompagner les SIAE dans leur développement en respectant leur modèle économique sans défavoriser durablement les prestataires classiques d'entretien ménager passe par la capacité de Paris Habitat à diversifier ses besoins : allotissements plus réduits, intégration des immeubles neufs pour les marchés réservés à l'insertion, intégration d'une clause sociale d'attribution pour les marchés classiques.

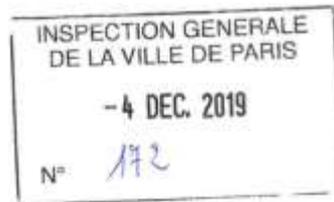
Recommandation 6 : Passer des marchés à bons de commande réservés aux SIAE, si l'organisation des tâches d'entretien par le bailleur social le permet et si les personnels en insertion ont la formation nécessaire, en vue d'assurer le remplacement des gardiens en cas d'absence (congé, arrêt maladie ou formation).

Comme évoqué dans le rapport provisoire, cette recommandation reste la moins adaptée à l'organisation de Paris Habitat avec un entretien ménager largement confié aux entreprises extérieures. De plus, le mécanisme du marché à bons de commande reste délicat à apprécier en volumes de prestations ; cette absence de visibilité pourrait également être un frein pour les SIAE pour adapter leur organisation.

Dans l'attente de la prochaine publication du rapport définitif, je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de ma considération distinguée.

La réponse sur le rapport provisoire de la présidente du conseil d'administration de la RIVP a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par courrier du 12 novembre 2019

RIVP



Directrice
Inspection générale
de la Ville de Paris
7/9 rue Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Dossier suivi par

Paris, le 12 novembre 2019

Objet : Audit de la fonction nettoyage des immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris – Phase 3

Madame la Directrice,

Par courrier du 11 septembre 2019, vous me transmettiez le rapport provisoire établi par l'Inspection générale de la Ville de Paris concernant les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux comme vecteurs d'insertion par l'activité économique.

S'agissant du rapport, je n'ai pas d'observations particulières, il est conforme aux échanges que nous avons eus avec l'Inspection générale et reprend les informations transmises.

Concernant les recommandations préconisées, je souhaite vous faire part de mes observations. En préambule, je tiens à signaler que nous conduisons, depuis quelques mois, une démarche plus globale visant à définir une stratégie en matière d'achats responsables. Elle doit notamment permettre de définir des objectifs clairs et des moyens à mobiliser (par exemple clauses sociales et environnementales dans nos divers marchés). Plusieurs des réponses à vos préconisations s'inscrivent dans le cadre de cette réflexion.

La recommandation 1 suggère de mobiliser, « en interne » ou par appel à un organisme tiers, des moyens suffisants et adaptés pour assurer un « suivi » des clauses sociales contenues dans les marchés d'entretien et favoriser ainsi la réalisation par les personnes en insertion d'un parcours d'accès à l'emploi « ordinaire ».

Nous avons décidé de recourir à un facilitateur pour nous accompagner dans la mise en place et le suivi des clauses d'insertion de nos différents marchés. Sa mission sera, dans un premier temps, de nous permettre de définir en fonction des marchés des objectifs d'insertion adaptés au tissu économique puis de s'assurer de la bonne réalisation de ces clauses. Une mise en concurrence est en cours afin de retenir un facilitateur.

La recommandation 2 vise à publier systématiquement sur la plate-forme « Maximilien » les offres d'achat des bailleurs sociaux.

Dans le cadre du travail en cours sur notre stratégie d'achats responsables, ce point a été identifié. Nous pourrions réaliser une telle publication pour les marchés pertinents identifiés.

Siège social
13, avenue de la Porte d'Italie
TSA 61371 • 75621 Paris Cedex 13
Tél. : 01 77 75 11 00

www.rivp.fr
SEM au capital de 33 764 400 €
RCS Paris 9 552 032 708 - Siret 9552 032 708



La recommandation 3 consiste à mettre en place un « réseau IAE » des bailleurs sociaux, animé par la Ville de Paris, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les SIAE.

Nous sommes favorables à de tels échanges entre bailleurs. Les différents référents des marchés de nettoyage des 3 bailleurs ont déjà eu de premiers échanges sur le sujet au cours des dernières semaines.

La recommandation 4 propose de vérifier, avant la passation d'un marché réservé avec une SIAE, la diversité de ses donneurs d'ordre et la répartition de ses ressources d'exploitation afin d'éviter toute situation de dépendance excessive de l'entité considérée et respecter strictement les règles de la commande publique pour effectuer cette passation.

Une des missions que nous souhaitons confier au facilitateur que nous retiendrons est de nous accompagner dans la phase amont des marchés pour identifier si les structures d'insertion sont bien en capacité de répondre aux marchés.

La recommandation 5 suggère d'étudier très en amont du lancement de la procédure de marché réservé la question du devenir professionnel des salariés de l'entreprise « sortante » et celle des contraintes de gestion des SIAE susceptibles d'être désignées comme attributaires du marché.

A ce stade, lors des précédents renouvellements, la question de la reprise des personnels systématiquement prévue n'a pas soulevé de difficultés. Toutefois, nous veillerons à cela pour les prochains marchés réservés sachant qu'aujourd'hui cela ne concerne que l'entretien ménager de nos parkings.

La recommandation 6 vise à passer des marchés à bons de commande réservés aux SIAE, si l'organisation des tâches d'entretien par le bailleur social le permet et si les personnels en insertion ont la formation nécessaire, en vue d'assurer le remplacement des gardiens en cas d'absence (congé, arrêt maladie ou formation).

Ce point doit être étudié en détail. En effet, nous avons déjà fait intervenir une régie de quartier en complément du gardien pour du sur-entretien. Cependant, pour le remplacement de gardien, cela semble plus complexe en raison des tâches administratives nécessitant une formation.

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

Présidente

La réponse sur le rapport provisoire de la présidente du conseil d'administration d'ELOGIE-SIEMP a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par courrier du 12 novembre 2019



PRESIDENCE

Objet : Rapport provisoire 16-16-03 sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux

Dossier suivi par :

MAIRIE DE PARIS
Inspection Générale

7/9 rue Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Paris, le 12 novembre 2019

Madame la directrice,

Vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport provisoire relatif à l'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris, tome 3 consacré aux marchés de nettoyage des bailleurs sociaux, vecteurs d'insertion par l'activité économique et je vous en remercie vivement.

Je voudrais souligner au préalable la qualité de ce rapport qui, au demeurant, reflète bien nos échanges avec les auditeurs et l'intérêt de ses préconisations qui ne manqueront pas d'inspirer l'action d'Élogie-Siemp dans le futur.

Il appelle quelques observations de ma part :

Page 34 :

« La nouvelle société ELOGIE-SIEMP

De nouveaux marchés d'entretien ménager ont été conclus à compter du 1^{er} janvier 2017 par ELOGIE-SIEMP, la société issue de la fusion d'ELOGIE et de la SIEMP. La durée de ces nouveaux marchés est de quatre ans. Les prix des prestations de nettoyage qu'ils prévoient figurent sur le tableau ci-après. »

Il est utile de distinguer les marchés d'entretien ménager conclus en 2017 qui ont effectivement une durée de 4 ans et les marchés des régions qui ne durent qu'une année.

Page 46 :

« Recommandation 2 : Publier systématiquement sur la plate-forme « Maximilien » les offres d'achat des bailleurs sociaux. »

La plate-forme Maximilien n'est pas la seule plate-forme de publication d'annonce de marché et n'est pas celle utilisée par Élogie-Siemp.

Élogie-Siemp a conclu un marché avec la société pour la mise à disposition d'une plateforme de dématérialisation des procédures et est engagée avec cette société jusqu'en novembre 2020. Par ailleurs, Élogie-Siemp utilise le logiciel de rédaction de marchés publics qui permet un envoi dématérialisé des consultations vers la plateforme sécurisant ainsi l'envoi des données de la consultation en évitant les erreurs dans les ressaisies de données et permettant la génération de toutes les pièces de procédures (PV, courriers, ...).

La préconisation de publier sur la plateforme Maximilien ne peut donc être opérationnelle.



8 BOULEVARD D'INDOCHINE / 75924 PARIS CEDEX 19
Société d'économie mixte locale au capital de 1 689 562 € / RCS Paris B 552 038 200

Page 47 :

« Recommandation 3 : Mettre en place un « réseau IAE » des bailleurs sociaux, animé par la direction des finances et des achats (DFA) et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les SIA. »

Élogie-Siemp souscrit pleinement à cette intéressante préconisation.

Je vous remercie à l'avance de prendre note de ces observations.

Je vous prie d'agréer, Madame la directrice, l'expression de ma considération distinguée.

Présidente

La réponse sur le rapport provisoire de la directrice du logement et de l'habitat (DLH) a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par note du 13 novembre 2019



Direction du Logement et de l'Habitat

N/Réf :
Affaire suivie par :

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection
de la Ville de Paris

Objet : Rapport provisoire - Audit de la fonction
de nettoyage dans les immeubles des
bailleurs sociaux de la Ville de Paris
Tome 3 - Les marchés de nettoyage des
bailleurs sociaux, vecteurs d'insertion par
l'activité économique - septembre 2019

Paris, le 13 NOV. 2019

Madame la Directrice,

Par courrier en date du 11 septembre dernier, vous avez bien voulu m'adresser le rapport provisoire relatif au 3^{ème} volet de l'audit débuté en 2016 sur la fonction de nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris plus particulièrement centré sur la mobilisation des acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE) élaboré par vos services et vous en remercie.

Conformément à la lettre de mission en annexe du rapport, l'enjeu visait à effectuer un état des lieux de la mobilisation, par les bailleurs sociaux, des acteurs de l'IAE, notamment via les marchés réservés.

De façon générale, le rapport permet une bonne appréhension des actions menées par les trois bailleurs en la matière et les efforts d'optimisation du dialogue et d'évaluation des acteurs intervenants, notamment par Paris Habitat.

Les recommandations n°2, n°4, n°5, n°6 proposées pourront très certainement favoriser le développement du recours aux acteurs de l'IAE tout en évitant les écueils attendus même si, de par la moindre taille des opérateurs, les faibles volumes d'activités et le coût plus élevé des prestations lié à l'accompagnement des salariés, la prévention du risque d'interdépendance économique demeure complexe.

Concernant la recommandation n°3 visant la mise en place d'un réseau DAE/DFA/bailleurs sociaux, il pourrait être opportun préalablement d'organiser, d'ici la fin de l'année, une rencontre avec ces acteurs et la DLH, permettant d'échanger sur les pratiques, d'identifier les freins, d'évaluer les attentes des bailleurs, de rappeler les outils et réseaux existants et d'envisager les actions complémentaires éventuelles. Je tiens à souligner que d'ores et déjà, à l'initiative de Paris Habitat, une rencontre a eu lieu en juillet avec les responsables des marchés chez Elogie-Siemp et la RIVP, à laquelle a été associée la DLH, qui a permis de partager sur les pratiques et les difficultés rencontrées.

Adresse : 101, avenue de France - 75013 Paris

Concernant la proposition n°1 visant à inviter les bailleurs à mobiliser les moyens suffisants et adaptés au suivi de ces marchés, il semble nécessaire de souligner les nombreuses évolutions induites par les récentes législations qui obligent les bailleurs sociaux à adapter leur fonctionnement et leurs activités dans un cadre économique plus contraint. L'ANCOLS, chargée de contrôler et d'évaluer ces organismes, est par ailleurs, particulièrement attentive à leurs coûts de gestion. Aussi, une montée en compétence des services marchés des bailleurs, grâce notamment au partage de pratiques et échanges avec la DAE et la DFA, pourrait être une première réponse sans impliquer la mobilisation de moyens supplémentaires.

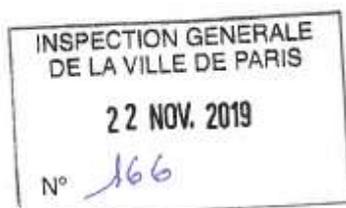
Je reste, ainsi que mes équipes, à votre disposition pour échanger plus avant et participer à la mise en œuvre des préconisations.

Je vous prie de croire, Madame la Directrice, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

La directrice du Logement et de l'Habitat

Adresse : 103, avenue de France - 75013 Paris

La réponse sur le rapport provisoire de la directrice de l'attractivité et de l'emploi (DAE) a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par note du 5 novembre 2019



Direction de l'Attractivité et de l'Emploi

Paris, le - 5 NOV. 2019

Référence : Note en date du 11 septembre 2019

À l'attention de

Directrice de l'Inspection générale de la Ville de Paris,

Objet : Observations sur le rapport provisoire sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux comme vecteurs d'insertion par l'activité économique dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris.

Par note en date du 11 septembre 2019, vous m'avez sollicitée pour avis concernant les recommandations et les constats formulés dans le rapport provisoire sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux (Paris Habitat, RIVP et Elogie-SIEMP)

La DAE partage globalement les constats et recommandations présentés dans cet audit, qui pointe bien les efforts des bailleurs pour favoriser l'insertion par l'activité économique, et les limites rencontrées pour développer encore le recours aux SIAE pour les activités de nettoyage.

Certaines recommandations appellent cependant des observations et des remarques complémentaires de la DAE.

1. Recommandation 2.

La publication des marchés des bailleurs sur la plate-forme « Maximilien », permettrait en effet une transparence de l'offre d'achat des bailleurs et favoriserait la diversification des SIAE qui répondent aux marchés. La DAE est favorable à ce que les bailleurs adhèrent à cette plateforme.

Par ailleurs, les bailleurs pourraient organiser à destination des SIAE des réunions d'informations fournisseurs, en vue d'informer l'ensemble des SIAE des marchés qu'ils vont lancer et de répondre à leurs interrogations. La DAE est disponible pour les aider en ce sens.

2. Recommandation 3

La DAE est favorable à la mise en place d'un réseau IAE des bailleurs sociaux. Elle se tient à disposition des bailleurs pour échanger avec eux sur la capacité des structures parisiennes à se positionner sur les marchés des bailleurs : prestations, volume de production, prix, expérience de la réponse à la commande publique.

Une expertise existe à la Direction des Finances et des Achats (Service des Achats Socialement Responsable) et à la Direction de l'Attractivité et de l'Emploi (Bureau des

8, rue de Citeaux - 75012 PARIS

Économies Solidaires et Circulaire) pour identifier les potentiels de développement du recours aux SIAE dans les marchés de la Ville. Cette expertise pourrait ainsi mieux être mobilisée par les bailleurs.

Enfin, une cartographie des SIAE (en cours d'actualisation) a été mise en place par la DAE et est disponible à l'adresse suivante : <http://capgeo.sig.paris.fr/Apps/SIAE/>

3. Recommandation 4

Par nature, les régies de quartier dépendent beaucoup des commandes des bailleurs, et il semble compliqué de leur restreindre l'accès aux marchés des bailleurs dont elles sont le plus dépendantes au prétexte d'une diversité trop faible des donneurs d'ordre.

4. Recommandations 5

La passation de marchés à bons de commande réservés aux SIAE pour le remplacement de gardiens est une idée intéressante.

S'agissant de mise à disposition de personnel, ce sont probablement les associations intermédiaires et les entreprises de travail temporaire d'insertion qui répondront à ces marchés. Cette proposition permettrait donc à d'autres SIAE d'accéder aux marchés des bailleurs, car actuellement, les principales bénéficiaires sont les entreprises d'insertion, et particulièrement les régies de quartier.

Je reste, ainsi que mes équipes, à votre disposition pour échanger sur le sujet.

La réponse sur le rapport provisoire du directeur des finances et des achats (DFA) a été adressée à la directrice de l'Inspection générale par note du 15 octobre 2019



Direction des Finances et des Achats

Service des Partenariats et des Affaires Transversales

Affaire suivie par

Paris, le 15/10/2019

Référence : Note en date du 11 septembre 2019

A l'attention de

Directrice de l'Inspection générale de la Ville de Paris

Objet : Observations sur le rapport provisoire sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux (16-16-03)

Par note en date du 11 septembre 2019 vous m'avez sollicité pour avis concernant les recommandations formulées dans le rapport provisoire sur les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux.

1/ Réponse de la DFA portant sur la recommandation 2 : Publier systématiquement sur la plate-forme « Maximilien » les offres d'achat des bailleurs sociaux.

La mise en œuvre nécessite l'adhésion des bailleurs sociaux au GIP Maximilien. Cette adhésion ne pose a priori aucun problème pour le GIP.

2/ Réponse de la DFA portant sur la recommandation 3 : Mettre en place d'un « réseau d'Insertion par l'Activité Économique (IAE) » des bailleurs sociaux, animé par la direction des finances et des achats (DFA) et la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) de la Ville, afin de valoriser l'important potentiel d'insertion des marchés de ces organismes et de structurer les relations entre ceux-ci et les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE).

La DFA accomplit d'ores et déjà un certain nombre d'actions en la matière. Dans le cadre du Schéma parisien de la commande publique responsable, Axe III. « PARIS, VILLE

7, Avenue de la Porte d'Ivry - 75013 PARIS

EXEMPLAIRE » point 2 «Dépasser les frontières de la ville et de l'administration parisienne, accompagner les grands partenaires de la Ville dans une démarche d'achat responsable », le Service des Achats Responsable et Approvisionnement (SARA) initie ou répond régulièrement à des sollicitations :

- partage de bonnes pratiques Achats responsables envers les bailleurs sociaux,
- au-delà des bailleurs sociaux, mise en place du groupe de travail Achat/Marchés publics/RSE avec les directeurs financiers des Sociétés d'Économie Mixte et des Sociétés Publiques Locales « liées » à la Ville (1er GT le 29/05/2019). L'esprit est le même, instiller les orientations stratégiques de la Ville en matière d'achat responsable dans les achats de nos satellites,
- mise en relation avec la DAE et l'Ensemble Paris Emploi Compétences (EPEC), d'un facilitateur unique parisien pour favoriser une meilleure connaissance de l'IAE et donc un recours accru à ces structures parisiennes.

Pour l'avenir, nous pourrions améliorer nos relations avec les bailleurs sociaux, à travers trois propositions :

- Nous organisons début décembre 2019 une réunion d'information Fournisseurs dédiée à l'Économie Sociale et Solidaire (Insertion par l'Activité Économique, Secteur du Travail Protégé et Adapté, et ESS) pour présenter nos réussites, nos attentes et nos besoins récurrents accessibles à ces structures. Nous pourrions y associer les bailleurs sociaux qui le souhaitent.
- Nous disposons déjà d'un réseau non pas IAE mais plus global sur le levier social. Il s'agit du réseau des référents Insertion sociale. Il serait possible de les intégrer dans ce réseau piloté par le SARA et de les alimenter en permanence en bonnes pratiques et outils (dont cartographies de l'insertion par l'Activité Économique et du Secteur du Travail Protégé et Adapté).
- Nous finalisons actuellement le développement d'un nouveau Collab'Paris dédié au levier social. Il serait possible de l'ouvrir aux satellites qui le souhaitent.

Je reste, ainsi que mes équipes, à votre disposition pour échanger plus avant.

Le directeur des Finances et des Achats

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Publics éligibles aux dispositifs du droit de la commande publique concernant l'insertion par l'activité économique (extrait du « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique » (V3-Juillet 2018))

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions 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.