

RAPPORT
AUDIT DE LA FONCTION NETTOYAGE DANS LES IMMEUBLES
DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE DE PARIS
Tome 1 - Étude de l'organisation de la fonction nettoyage
- Mai 2017 -
N° 16-16-01

Rapporteurs :

[.....], inspectrice,

[.....], inspecteur,

[.....], administrateur.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	4
1. L'ORGANISATION ACTUELLE DU NETTOYAGE DANS LES IMMEUBLES DES BAILLEURS SOCIAUX .	6
1.1. Des modalités d'organisation différentes selon le bailleur social	6
1.1.1. L'impact de la structure du patrimoine	6
1.1.2. Le rôle des gardiens et des employés d'immeuble	7
1.1.3. La définition des besoins de nettoyage.....	11
1.2. Le recours au secteur privé du nettoyage	16
1.2.1. Les entreprises de propreté et leurs salariés.....	17
1.2.2. Les conventions collectives et accords de la branche professionnelle de la propreté	20
1.2.3. Un secteur faiblement contrôlé	23
2. LES ENJEUX D'UNE ÉVENTUELLE INTERNALISATION DES ACTIVITÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX.....	25
2.1. L'inégale externalisation de la fonction nettoyage.....	25
2.2. Les avantages recherchés de l'externalisation : la maîtrise des coûts et une gestion simplifiée de l'activité.....	25
2.3. Les enjeux sociaux de l'externalisation de la fonction nettoyage.....	26
2.4. L'internalisation de la fonction nettoyage : une réorganisation à la fois complexe à mettre en œuvre et potentiellement source de conflits sociaux.....	28
2.4.1. Un changement de taille et d'activité.....	28
2.4.2. L'internalisation, source potentielle de conflits sociaux internes	29
2.4.3. Le devenir des salariés des entreprises précédemment titulaires de marché.....	30
2.5. L'estimation des coûts d'une gestion internalisée du nettoyage	31
2.5.1. Des comparaisons délicates entre les deux modes de gestion avec toutefois des indications concordantes quant au surcoût lié à l'internalisation	31
2.5.2. Une estimation par Paris Habitat du coût de l'internalisation de ses prestations de nettoyage	33
2.6. L'internalisation, un choix impliquant pour le bailleur une démarche managériale d'« accompagnement du changement » et une concertation avec les associations de locataires.....	35
LISTE DES RECOMMANDATIONS	37
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	38
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	39
LISTE DES ANNEXES	55

NOTE DE SYNTHÈSE

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

Cet audit a notamment pour objet d'étudier les différents modes d'organisation du nettoyage des immeubles des quatre organismes considérés, en cernant la répartition actuelle des tâches entre leurs propres personnels et ceux d'entreprises extérieures et en analysant les coûts et avantages respectifs de l'externalisation et de l'internalisation de cette activité.

S'agissant de l'organisation actuelle du nettoyage, le rapport met en lumière à la fois l'impact qu'a sur celle-ci la structure du patrimoine de chaque organisme (petites unités isolées ou groupes immobiliers importants), le ratio du nombre de leurs personnels de proximité sur le nombre de logements gérés et, pour ce qui concerne les gardiens, la place dans leur profil de poste, inégale selon le bailleur, faite à l'entretien par rapport à leurs autres tâches (relations avec les locataires, surveillance technique et petite maintenance).

Si aucun des quatre bailleurs n'a, ni totalement externalisé, ni totalement internalisé le nettoyage, la répartition des charges correspondantes entre celles qui concernent des marchés et celles qui portent sur des prestations internes, fait apparaître que Paris Habitat et la SIEMP font appel à des entreprises de propreté pour la majeure partie des prestations de nettoyage de leur parc, tandis que la RIVP et ELOGIE s'appuient principalement sur leurs propres personnels pour l'exercice de cette activité. Cette approche par les charges ne permet qu'une estimation en raison du mode de calcul en partie forfaitaire de celles-ci et mériterait d'être complétée en utilisant un paramètre « physique » tel que les surfaces nettoyées : cependant, aucun des quatre bailleurs ne dispose actuellement de ces données dans son système d'information.

En cas d'externalisation de prestations de nettoyage, les bailleurs structurent leur demande en lots, géographiques et/ou fonctionnels (dans ce second cas, un ensemble de prestations de même nature, par exemple la sortie/entrée des ordures ménagères, sont à réaliser sur la totalité du patrimoine du bailleur). Le nombre de logements compris dans un lot géographique est très variable, pouvant aller de quelques logements à plusieurs milliers. Pour chaque lot doit être conclu un marché avec un prestataire, mais un même prestataire peut se voir attribuer plusieurs lots, dans la limite toutefois d'un maximum.

En ce qui concerne les marchés en cours en 2016, les lots géographiques attribués à des entreprises du secteur marchand (distincts de ceux attribués à des structures d'insertion par l'activité économique) comptent, pour l'ensemble des quatre bailleurs, en moyenne 2 417 logements et dépassent parfois les 3 500. Cette « échelle » n'ouvre la possibilité de les exécuter qu'à des entreprises disposant de moyens humains et techniques conséquents.

Selon la Fédération des entreprises de propreté d'Ile-de-France, entre 2009 et 2014 le nombre de salariés du secteur de la propreté a crû trois fois plus que dans l'ensemble de l'économie (6,1% contre 2%) ; par ailleurs, en 2014, près de 75% des salariés travaillaient pour des établissements de 100 salariés ou plus et les autres pour des établissements de moins de 100 salariés.

Le personnel de ces entreprises apparaît comme fragile avec 90% du total des emplois au niveau de qualification le plus faible (agents de service, dont 74% de femmes), près de 30% de personnes de nationalité étrangère, 36% de salariés ayant plusieurs employeurs (multi-employeurs) et une forte exposition à certains risques professionnels, en particulier les troubles musculo-squelettiques (TMS).

En revanche, les salariés du secteur bénéficient d'atouts importants : un taux assez élevé (plus de 80%) d'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) et surtout la « clause de reprise » figurant dans la convention collective nationale des entreprises de propreté.

Jouant pour « *des travaux effectués dans les mêmes locaux* », cette clause prévoit la continuité du contrat de travail des salariés affectés à un marché faisant l'objet d'un changement de prestataire.

Est ensuite abordée la question des coûts et avantages respectifs des deux modes de gestion du nettoyage, externe et interne.

Les avantages recherchés de l'externalisation sont, d'une part la maîtrise des coûts censée résulter de la mise en concurrence des entreprises soumissionnaires et de la fixation d'un prix applicable sur toute la durée du marché, d'autre part la simplification de la gestion liée au fait que le personnel de nettoyage est placé sous la responsabilité du prestataire. Ces avantages ont pour contrepartie une possible pression sur les rémunérations des salariés des entreprises prestataires et la déresponsabilisation du bailleur vis-à-vis des intéressés.

Si les marchés sont susceptibles d'évoluer dans le sens d'une amélioration des conditions de travail des salariés des prestataires, ils ne peuvent, en l'état du droit, être le vecteur d'une parfaite égalité de traitement entre ces salariés et les personnels des bailleurs qui, de manière générale, bénéficient de rémunérations et d'avantages sociaux supérieurs.

L'internalisation peut donc être envisagée comme un moyen d'améliorer les conditions de travail, au sens large, des salariés affectés à cette activité.

Cependant, une internalisation du nettoyage aurait des conséquences importantes pour les bailleurs du fait du recrutement de nouveaux salariés qu'elle implique et constituerait, pour ceux d'entre eux qui externalisent le plus aujourd'hui la fonction nettoyage, une transformation profonde de leur activité. Elle soulèverait en outre des difficultés de management, voire des conflits sociaux internes, qu'elle se traduise par l'attribution aux gardiens de tâches de nettoyage dont ils étaient jusqu'ici déchargés ou par l'embauche d'employés d'immeuble exclusivement chargés de l'entretien et ne bénéficiant pas, comme la plupart des gardiens, d'un logement de fonction.

L'estimation des coûts respectifs des deux modes de gestion, externe et interne, est délicate. Cependant, les données dont on dispose actuellement sur ce point concernant les quatre bailleurs sociaux de la Ville, au demeurant concordantes avec celles qui résultent des statistiques nationales du secteur HLM, indiquent que le nettoyage internalisé reviendrait globalement plus cher que le nettoyage externalisé.

Eu égard à ces enjeux organisationnels, sociaux et financiers, les rapporteurs formulent à l'attention des bailleurs, s'agissant du choix entre externalisation et internalisation du nettoyage, les préconisations suivantes :

- mieux évaluer les besoins de nettoyage en établissant un descriptif précis de chaque site à entretenir et en indiquant, notamment, les surfaces en m² ;
- dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage,
 - procéder à une analyse approfondie des coûts comparés des prestations correspondantes selon les deux modes de gestion ;
 - mettre en œuvre, d'une part une démarche managériale d'« accompagnement du changement » auprès des équipes, en particulier le personnel de proximité, d'autre part une concertation avec les associations de locataires sur les éventuelles incidences financières du changement de mode de gestion compte tenu du poids des dépenses correspondantes dans le total des charges locatives.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 4 mai 2016, 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.

Il est précisé dans la lettre de mission que l'audit a pour objet :

- de dresser un état des lieux de la mise en œuvre de clauses sociales dans les marchés conclus par les bailleurs sociaux institutionnellement liés à la Ville - Paris Habitat, la RIVP, ELOGIE et la SIEMP - avec des entreprises de nettoyage, l'expression « clauses sociales » devant s'entendre ici au sens large et visant donc les conditions de travail des salariés de ces entreprises, la qualité de leurs prestations, et non pas seulement l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi qui participent à leur exécution ;
- d'étudier les différents modes d'organisation du nettoyage des immeubles de ces quatre bailleurs sociaux en cernant la répartition des tâches entre leurs propres personnels et ceux d'entreprises extérieures et en mettant en lumière les coûts et avantages respectifs de l'externalisation et de l'internalisation de cette mission ;
- de faire un point de situation sur les marchés de nettoyage réservés par ces mêmes bailleurs sociaux à des structures d'insertion par l'activité économique.

Dès juin 2016, les rapporteurs ont rencontré, outre les élus concernés et des conseillers des cabinets de la Maire de Paris et de ses adjoints chargés du logement et de l'économie sociale et solidaire, des responsables des directions concernées : direction du logement et de l'habitat (DLH), direction des affaires juridiques (DAJ), direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) et direction des finances et des achats (DFA).

Les rapporteurs ont par ailleurs eu des contacts réguliers avec les équipes de direction des quatre bailleurs sociaux, complétés par des entretiens avec les autres parties prenantes concernées par la mission au sein de chaque organisme : représentants des personnels et associations de locataires.

En dehors de la Ville et des bailleurs, diverses administrations ou organisations ont été sollicitées par les auditeurs en raison de leur compétence ou de leur activité afin de recueillir leur point de vue sur telle ou telle question soulevée par la mission.

Il s'agit de services de l'État - la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirccte) d'Ile-de-France -, de l'AORIF-Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France - association professionnelle régionale des organismes d'HLM -, de la Fédération des entreprises de propreté d'Ile-de-France et de Ensemble Paris emploi compétences (EPEC), association missionnée par la Ville pour assister donneurs d'ordre et opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion par l'activité économique.

Les rapporteurs ont également pris contact avec différents acteurs d'un conflit social ayant, dans les derniers mois de 2015, opposé à leur employeur des salariés d'une entreprise titulaire d'un marché de nettoyage de Paris Habitat.

Un rapport distinct a été établi pour traiter chacun des trois thèmes de l'audit tels que définis dans la lettre de mission.

Le présent rapport concerne l'étude de l'organisation de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville.

Il s'ordonne en deux parties, consacrées respectivement à :

- l'organisation actuelle du nettoyage du parc immobilier des bailleurs sociaux ;
- l'analyse des enjeux d'une éventuelle internalisation de leurs activités de nettoyage.

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

1. L'ORGANISATION ACTUELLE DU NETTOYAGE DANS LES IMMEUBLES DES BAILLEURS SOCIAUX

1.1. Des modalités d'organisation différentes selon le bailleur social

L'organisation du nettoyage des parties communes des immeubles gérés par les quatre bailleurs sociaux varie sensiblement en fonction du volume et de la structure du patrimoine considéré tel que celui-ci s'est constitué dans le temps.

1.1.1. L'impact de la structure du patrimoine

On observe de grandes différences, s'agissant du nombre de logements gérés, entre les quatre bailleurs sociaux de la Ville.

Paris Habitat est de loin le bailleur le plus important avec un parc de 123 136 logements¹, suivi par la RIVP qui gère quant à elle 47 735 logements².

Le patrimoine locatif d'ELOGIE et de la SIEMP est nettement moins important avec respectivement 14 405 logements et 10 095 logements. Ces deux sociétés immobilières d'économie mixte ont fusionné à partir du 1^{er} janvier 2016 et constituent un organisme unique de 25 000 logements³.

Ces différences de taille influent sur les conditions dans lesquelles chacun de ces bailleurs organise les activités de nettoyage et les moyens qu'il y consacre.

La structure du patrimoine d'un bailleur a aussi un impact sur l'organisation du nettoyage.

Lorsque le patrimoine comporte de petits immeubles, constitués de quelques logements, le bailleur peut renoncer à y affecter des gardiens : il serait trop onéreux de faire « porter » financièrement le coût d'un gardien par un seul de ces immeubles et, s'il est isolé, il est impossible d'en mutualiser le coût.

Dans ce cas, pour le nettoyage des parties communes, le bailleur recourt aux services d'employés d'immeuble, chargés exclusivement de tâches d'entretien et qui interviennent sur un ensemble de petites unités immobilières, ou d'un prestataire extérieur.

La SIEMP, avant sa fusion avec ELOGIE, était dans cette situation pour une partie de son patrimoine implanté sur le territoire parisien. Cette société s'était en effet vu confier par la Ville au début des années 2000 la mission du traitement de l'habitat indigne dans l'Est parisien : des immeubles insalubres de petite taille au nombre de logements sociaux créés après réhabilitation ou démolition limité.

¹ Pour chacun des quatre bailleurs, le nombre de logements communiqué par l'organisme aux rapporteurs porte sur l'année 2015.

² Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a précisé qu'au 31 décembre 2015, en incluant les logements en copropriété, les acquisitions récentes devant donner lieu à des conventionnements avec travaux et les groupes pour lesquels l'exercice n'est pas complet, son parc compte au total 52 322 logements.

³ L'assemblée générale d'Élogie a délibéré sur la fusion-absorption avec la SIEMP le 15 décembre 2016 après que chacun des deux conseils d'administration s'était prononcé le 23 juin 2016. La fusion est intervenue rétroactivement au 1^{er} janvier 2016.

1.1.2. Le rôle des gardiens et des employés d'immeuble

Le code de la construction et de l'habitation (CCH) impose au bailleur d'assurer le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs à usage locatif dont il a la gestion dès lors que le nombre de logements atteint ou dépasse 100 dans un immeuble ou groupe d'immeubles formant un ensemble⁴.

Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'organisation représentative du secteur HLM⁵, le gardien a la charge de « *veiller au bon fonctionnement et au bon entretien de sa résidence, être à l'écoute des locataires et contribuer au bien-vivre ensemble* » et à ce titre « *intervient notamment pour assurer* :

- *la veille technique des équipements (digicode, chauffage) et du bâti (dégradations, vieillissement), le recensement et le signalement des besoins d'intervention technique, pouvant aller jusqu'au déclenchement et suivi des interventions,*
- *l'accueil, la relation et l'information des locataires, la médiation de premier niveau ainsi que le rappel des règles,*
- *le recueil et le traitement des demandes des locataires,*
- *l'organisation et/ou la réalisation du nettoyage, de l'entretien et l'évacuation des ordures ménagères,*
- *la prise en charge de certaines missions complémentaires comme le recouvrement, l'encaissement des loyers, la visite des appartements avec les candidats, l'état des lieux ... »⁶.*

Le métier de gardien se caractérise par sa polyvalence qui tend à s'accroître par la diversité croissante des activités des intéressés. Leur rôle évolue, selon l'USH, vers « *la prise en charge de l'ensemble des services facilitant la vie quotidienne* » et vers le conseil et l'animation⁷ du fait de « *la montée en puissance des thématiques du développement durable et du bien-vivre ensemble* ».

Le nettoyage (entretien des parties communes et service des ordures ménagères) ne constitue qu'une des nombreuses missions dévolues aux gardiens. Encore dans la liste des activités des gardiens, telle que rappelée ci-dessus, est-il précisé au sujet du nettoyage, de l'entretien et de l'évacuation des ordures ménagères que les gardiens doivent assurer leur « *organisation et/ou [leur] réalisation* », ce qui signifie qu'ils n'exécutent pas nécessairement eux-mêmes ces tâches, mais peuvent, le cas échéant, n'intervenir que pour les organiser.

Dans la pratique, les missions assignées aux gardiens varient considérablement d'un gestionnaire à l'autre et d'un site à l'autre, ce qui explique la multiplicité des appellations utilisées pour désigner les personnels chargés de la garde, de la surveillance et/ou de l'entretien des immeubles à usage d'habitation : gardien, concierge, gérant, régisseur, agent d'accueil, employé d'immeuble, etc.

⁴ Il est précisé à l'art. R.127-1 du CCH que le bailleur n'est tenu à cette obligation que dans le cas où l'immeuble ou groupe d'immeubles formant un ensemble est situé, soit dans une zone urbaine sensible, soit dans une commune dont la population dépasse un certain seuil (25 000 habitants) ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.

⁵ L'USH représente 740 organismes HLM à travers cinq fédérations.

⁶ Cf. le site internet de l'USH : <http://www.union-habitat.org/les-m%C3%A9tiers/la-proximit%C3%A9/gardienne-d%E2%80%99immeuble>

⁷ Idem.

Les bailleurs sociaux de la Ville ont coutume d'appeler « employés d'immeuble » les personnels chargés uniquement de tâches d'entretien et de petite maintenance (changement des ampoules défectueuses par exemple) et de réserver l'appellation de « gardien » à ceux dont l'éventail des tâches est plus large.

L'appel à un prestataire extérieur peut s'imposer même lorsque le nettoyage est confié aux personnels du bailleur : c'est le cas pendant les repos hebdomadaires et les congés des personnels, ainsi que pour assurer des interventions en horaires décalés comme la sortie/entrée des ordures ménagères.

Selon la structure de leur patrimoine et les choix d'organisation ou de gestion, le ratio du nombre de gardiens et d'employés d'immeuble rapporté au nombre de logements gérés diffère chez les quatre bailleurs sociaux de la Ville.

Tableau 1 : Ratio du nombre de gardiens et d'employés d'immeuble sur le nombre de logements

Bailleur	Ratio (*)
Paris Habitat	1/111
RIVP	1/84 (**)
ELOGIE	1/94
SIEMP	1/97 (***)

(*) Le périmètre retenu est celui des logements situés à Paris et en banlieue.

(**) Ratio calculé en tenant compte du patrimoine de la RIVP tel que défini à la note de bas de page 2 du présent rapport.

(***) Les contrats passés avec des prestataires de la SIEMP pour son patrimoine de Vigneux-sur-Seine et de Beauregard à la Celle-Saint-Cloud incluent des postes de gardiennage dont il est tenu compte dans le calcul du ratio.

Source : Bailleurs

Le tableau ci-dessus fait ressortir la situation particulière de la RIVP.

La RIVP emploie un nombre assez élevé de gardiens rapporté à son parc de logements, reflet du choix d'assurer à ses locataires un certain niveau de service de proximité.

Si les activités de nettoyage, réparties en deux catégories - l'entretien des parties communes et la sortie/entrée des conteneurs à ordures ménagères - font dans le principe partie du profil de poste des gardiens, en pratique la participation à celles-ci des intéressés est, comme déjà souligné, très variable selon le bailleur.

1.1.2.1. Les personnels de proximité de Paris Habitat

Historiquement, les gardiens de Paris Habitat effectuaient l'ensemble des tâches de nettoyage, mais progressivement, ils en ont été partiellement déchargés.

En octobre 2016, sur les 1 084 postes de gardien pourvus⁸, la répartition des activités entre les gardiens de Paris Habitat était concrètement la suivante :

- 6 ne faisaient que de l'entretien (0,55%),
- 612 n'assuraient que le service des ordures ménagères (56,5%),
- 104 réalisaient les deux tâches (9,6%),
- 362 ne participaient à aucune tâche de nettoyage (33,4%).

⁸ Pour un effectif théorique, correspondant au nombre de loges, de 1101 postes.

Paris Habitat n'emploie qu'un tout petit nombre d'employés d'immeuble exclusivement chargés de tâches de nettoyage (3 en 2015).

Un tiers des gardiens de Paris Habitat n'effectue aucune tâche d'entretien des parties communes ou liée au service des ordures ménagères ; ils se consacrent aux relations avec les locataires, à la gestion locative, la surveillance technique et la maintenance.

Pour la plupart, les gardiens qui assurent les deux tâches de nettoyage - entretien des parties communes et service des ordures ménagères - sont des personnels qui étaient employés par la SAGI jusqu'au 1^{er} janvier 2006, date à laquelle Paris Habitat s'est vu transférer par cette société la gestion de ses logements sociaux⁹.

Un avenant en date du 18 juin 2007 à l'accord collectif d'entreprise du 21 novembre 2000 relatif aux gardiens de Paris Habitat a maintenu à titre transitoire les modalités d'organisation du travail des gardiens précédemment employés par la SAGI. A la différence des gardiens de Paris Habitat, ceux de la SAGI assuraient la majeure partie des prestations d'entretien des parties communes et du service des ordures ménagères dans les immeubles où ils étaient en poste.

Pour cette raison historique, il existe une différence assez sensible quant à la part respective des prestations assurées par les personnels de Paris Habitat et de celles confiées à des entreprises extérieures entre, d'une part, le patrimoine de Paris Habitat provenant de la SAGI et, d'autre part, le reste du patrimoine de l'office public. Il faut, cependant, rappeler que le nombre de logements antérieurement gérés par la SAGI s'élève à 15 865, soit à peine 13% de la totalité du parc de Paris Habitat.

1.1.2.2. Les personnels de proximité de la RIVP

La répartition des tâches de nettoyage entre les personnels de la RIVP et les entreprises de propreté est différente.

Le ratio nombre de gardiens/nombre de logements y étant nettement plus élevé qu'à Paris Habitat, ses gardiens sont tous appelés à effectuer des tâches de nettoyage, même si, en raison, soit de la grande taille de l'immeuble ou du groupe d'immeubles, soit au contraire de l'éclatement de celui-ci en plusieurs petits sites, ils ne peuvent pas, dans un certain nombre de cas, les réaliser toutes.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a donné les précisions suivantes :

- 91,8 % des gardiens, soit 536, assurent les tâches d'EM et d'OM et sont donc récupérés à 75 % ;
- 4,8 % des gardiens, soit 28, n'assurent qu'une des deux tâches et sont donc récupérés à 40 % ;
- 0,9 % des gardiens, soit 5, n'assurent que des tâches d'encadrement et sont donc récupérés à 10 % ;
- 2,5 % des gardiens, soit 15, ne sont pas récupérés (situations d'incapacité pour l'essentiel).

⁹La Société anonyme de gestion immobilière (SAGI) était une société d'économie mixte dont une partie du capital était détenue par la Ville de Paris.

Aux 584 gardiens de la RIVP s'ajoutent 36 employés d'immeuble uniquement affectés au nettoyage et récupérables à 100 %.

La RIVP mobilise donc pour la gestion du nettoyage proportionnellement plus de ressources internes que Paris Habitat.

1.1.2.3. Les personnels de proximité d'ELOGIE

Bien que son ratio nombre de gardiens/nombre de logements soit nettement moins élevé que celui de la RIVP, ELOGIE recourt largement à ses propres gardiens, au nombre de 136, pour réaliser le nettoyage. Elle mobilise en outre une vingtaine d'employés d'immeuble, qui, suivant leur grille de tâches, y consacrent la quasi-totalité de leur temps¹⁰.

Elle fait également appel à des prestataires extérieurs, mais, comme à la RIVP, l'intervention de ceux-ci dans le domaine du nettoyage est globalement minoritaire.

1.1.2.4. Les personnels de proximité de la SIEMP

C'est un modèle différent dans lequel, compte tenu d'un effectif de gardiens proportionnellement moins important qu'au sein des trois autres organismes, le bailleur, pour assurer les missions de nettoyage, met en œuvre des solutions alternatives au gardiennage : il recourt à des prestataires externes et accessoirement emploie un petit nombre d'employés d'immeuble affectés de manière exclusive à l'entretien d'un ensemble d'unités immobilières de taille réduite.

Dans quelques cas, pour limiter les frais de nettoyage qui pèsent sur les locataires, la SIEMP confie à ces derniers, par convention, la charge de réaliser eux-mêmes les tâches de propreté¹¹.

Le tableau ci-après présente, pour chacun des quatre bailleurs sociaux, les données relatives aux charges de nettoyage de l'année 2015 et à leur répartition selon le mode d'exécution des prestations : régie c'est-à-dire nettoyage assuré par les personnels du bailleur ou marché et prestations mises en œuvre par une entreprise.

Tableau 2 : Répartition des charges de nettoyage récupérées sur les locataires selon le mode d'exécution des prestations (2015)

	Paris Habitat	RIVP	ELOGIE	SIEMP
Charges récupérées liées au nettoyage (€)	43 316 902	23 819 485	6 586 324	3 686 002
dont charges relatives à des marchés (€)	24 809 320	6 484 138	2 335 939	3 088 701
Part dans le total des charges récupérées liées au nettoyage	57,3%	27,2%	35,5%	82,8%
dont charges relatives à des prestations internes (€)	18 507 582	17 335 347	4 250 385	640 679
Part dans le total des charges récupérées liées au nettoyage	42,7%	72,8%	64,5%	17,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : Bailleurs

¹⁰La seule tâche qui ne relève pas du nettoyage est le changement des ampoules défectueuses.

¹¹Dans trois immeubles, les locataires assurent directement l'entretien des parties communes et la sortie des ordures ménagères.

Les différences dans la répartition des charges de nettoyage entre celles qui concernent des marchés, donc des prestations externalisées, et celles qui portent sur des prestations internes, c'est-à-dire assurées par les personnels des bailleurs corroborent clairement l'organisation de cette activité au sein de chacune des quatre entités exposée plus haut.

Deux bailleurs, Paris Habitat et la SIEMP, font appel à des entreprises de propreté pour la majeure partie des prestations de nettoyage de leur parc ; les deux autres, la RIVP et ELOGIE s'appuient principalement sur leurs propres personnels.

Les pourcentages de répartition des charges de nettoyage entre marchés et prestations internes sont à considérer ici comme de simples estimations.

En effet, s'agissant des charges de nettoyage liées aux prestations internes, leur montant est calculé, conformément à la réglementation, en appliquant un taux forfaitaire aux dépenses de personnel afférentes à la rémunération des collaborateurs qui ont contribué à la réalisation de ces prestations. Or, ces dépenses de personnel représentent une part importante des charges de nettoyage : à la RIVP, par exemple, près des trois quarts des charges relatives à l'entretien ménager et au service des ordures ménagères sont constitués de frais de personnel concernant ses propres collaborateurs.

Ce mode de calcul, explicité dans le rapport sur les clauses sociales des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville de Paris¹², concerne les gardiens et les encadrants des gardiens. Son caractère forfaitaire se justifie par la polyvalence des fonctions de ces catégories de personnel : le nettoyage ne constitue que l'une des missions des gardiens ; logiquement, le contrôle exercé par les encadrants sur le travail des gardiens porte sur l'ensemble de leurs activités, et non pas seulement sur le nettoyage.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a rappelé qu'elle ne récupère pas la partie encadrement des gardiens assurée par les RTS, c'est-à-dire les responsables techniques de secteur (encadrants en dehors des gardiens principaux), alors qu'elle pourrait la récupérer à hauteur de 10 %. Elle précise à ce sujet quels sont les enjeux financiers, à savoir 365 K€ pour 2015 et 430 K€ pour 2016, indiquant que la progression d'une année à l'autre du montant considéré vient de la suppression de la fonction d'inspecteur locaux vacants au profit du renforcement des RTS.

On pourrait aussi distinguer les prestations de nettoyage selon qu'elles sont internalisées ou externalisées, en retenant le paramètre « physique » des superficies nettoyées.

Les bailleurs sociaux de la Ville ne disposant pas de ces données de manière systématique¹³, les rapporteurs n'ont pu exploiter cette méthode.

1.1.3. La définition des besoins de nettoyage

1.1.3.1. Des critères d'évaluation des besoins imparfaits

Pour cerner les besoins en nettoyage des quatre bailleurs, les rapporteurs leur ont demandé de communiquer pour chaque site et par type d'équipement la superficie des parties communes à entretenir, en distinguant ceux couverts par des prestataires extérieurs et ceux pris en charge par ses propres personnels (« en régie »).

Mais aucun des quatre organismes n'a été en mesure de fournir ces données, faute de disposer du système d'information nécessaire.

¹² Cf. le 2.2.2. de ce rapport concernant la récupération des dépenses de nettoyage sur les locataires.

¹³ Cf. infra le 1.1.3. concernant la définition des besoins.

L'une des principales difficultés auxquelles se heurte la réponse à cette demande réside dans la grande variété des équipements désignés sous le terme de « parties communes » : il peut s'agir de halls d'immeuble, de paliers, de couloirs, mais aussi d'escaliers, de cours, de coursives, tous équipements à la configuration variée et au revêtement différent (dallage, ciment, tapis ou moquette...). Cette diversité implique d'ailleurs des différences de fréquence minimale nécessaire de nettoyage.

Par ailleurs, la sortie/entrée des ordures ménagères, l'une des deux composantes du nettoyage des immeubles collectifs, n'est pas, par nature, une prestation qu'on puisse caractériser par une superficie à traiter.

Pour une évaluation homogène et précise des besoins, il est possible de retenir d'autres unités de mesure : le nombre de logements pour lesquels les prestations de nettoyage sont attendues (ou le nombre d'emplacements lorsqu'il s'agit d'entretenir un parc de stationnement) et/ou la surface habitable totale de ces logements.

Néanmoins, le nombre de logements comme la surface habitable totale d'un immeuble ne sont que des indicateurs imparfaits du volume des activités de nettoyage nécessitées. Pour un même nombre de logements ou une même surface habitable de logements, deux immeubles peuvent comporter des parties communes de superficie et de caractéristiques très différentes, impliquant des besoins de nettoyage également très différents.

Selon la Fédération professionnelle des entreprises de propreté et services associés (FEP Ile-de-France), la superficie des équipements à nettoyer est un élément essentiel d'évaluation des prestations attendues par le donneur d'ordre - en l'espèce le bailleur - et il lui appartient de la calculer pour pouvoir la mentionner dans son appel d'offres.

En revanche, la FEP Ile-de-France estime normal que la pondération des superficies liée à la nature et aux particularités des équipements à nettoyer soit laissée à l'appréciation des entreprises soumissionnaires. Elle précise que cette pondération ne peut obéir à des standards généraux, chaque entreprise étant susceptible de recourir à des méthodes de nettoyage ou à des matériels ou produits spécifiques.

Les rapporteurs estiment qu'une meilleure évaluation de leurs besoins de nettoyage par les bailleurs sociaux de la Ville est nécessaire. Il est donc préconisé qu'ils établissent un descriptif précis de chaque site à nettoyer indiquant notamment les surfaces en m².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandation 1 : Afin de déterminer avec exactitude les besoins à couvrir dans le cadre des marchés de nettoyage, établir un descriptif précis de chaque site à nettoyer en indiquant, notamment, les surfaces en mètres carrés.

1.1.3.2. La structuration de la demande des bailleurs sociaux auprès des prestataires de propreté

Dans les limites qui viennent d'être soulignées, les bailleurs sociaux de la Ville structurent leur demande de prestations de nettoyage suivant divers modes opératoires afin de susciter des offres de la part de prestataires de propreté et de passer ensuite un marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

De manière générale, les quatre bailleurs sociaux subdivisent leur demande de prestations en lots, définis selon des critères géographiques et/ou fonctionnels.

Suivant l'importance du patrimoine du bailleur, un lot « géographique » peut regrouper quelques ensembles immobiliers situés dans un arrondissement donné ou la totalité des immeubles d'un arrondissement, voire de plusieurs arrondissements. Dans certains cas, la définition géographique du lot correspond au ressort territorial d'une circonscription de gestion locative du bailleur.

Un lot « fonctionnel » regroupe un ensemble de prestations de même nature - par exemple le service des ordures ménagères ou le nettoyage des parcs de stationnement - à réaliser sur la totalité du patrimoine du bailleur et pour l'exécution desquelles celui-ci fait appel à un prestataire unique¹⁴.

Pour chaque lot doit être conclu un marché avec un prestataire. Un même prestataire peut se voir attribuer plusieurs lots - dans la limite toutefois d'un nombre maximum de lots - et dans ce cas conclut autant de marchés avec le bailleur donneur d'ordre.

En ce qui concerne les lots « géographiques », les prestations de nettoyage portent sur un nombre de logements très variable selon le cas, pouvant aller de plusieurs milliers à quelques-uns.

Pour effectuer l'allotissement de leurs marchés de nettoyage, les bailleurs prennent en compte la structure et la répartition géographique de leur patrimoine, ainsi que le volume des prestations à réaliser : entretien des parties communes et service des ordures ménagères ou seulement l'une de ces deux tâches, intervention tous les jours de la semaine ou uniquement durant les repos hebdomadaires et congés des gardiens, etc.

Au cours des dernières années, certains bailleurs ont été amenés à définir des lots de moyenne ou petite taille, comptant d'un peu moins d'un millier de logements à une dizaine, pour permettre à des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), dont les effectifs et moyens d'intervention sont toujours limités, de soumissionner à une partie de leurs marchés de nettoyage.

La durée des marchés étant en général de deux ans, avec reconduction possible deux fois pour un an, soit quatre ans au total, les marchés en cours en 2016 ont, dans leur très grande majorité, été conclus en 2012¹⁵.

Le tableau ci-après précise, pour les marchés de nettoyage en cours en 2016 et pour chacun des quatre bailleurs sociaux, le nombre de lots, ainsi que le nombre de prestataires différents avec la mention du nombre de SIAE.

¹⁴ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la directrice générale d'Élogie-SIEMP a signalé que la structuration de la demande de cet organisme auprès de prestataires de propreté consiste en une seule prestation constituée de deux tâches fortement imbriquées, effectuées par les mêmes équipes : le nettoyage et la sortie des ordures ménagères.

¹⁵ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a précisé qu'en ce qui la concerne la durée des marchés est d'un an renouvelable trois fois.

Tableau 3 : Nombre de lots de marché de nettoyage en cours en 2016

Bailleur	Lots	Prestataires (dont SIAE)
Paris Habitat	66	26 (dont 9 SIAE)
RIVP	16	10 (dont 1 SIAE)
ELOGIE	9	9 (dont 5 SIAE)
SIEMP	13	12 (dont 9 SIAE)
Total	104	57 (dont 24 SIAE)

Source : Bailleurs

Comme un même prestataire peut être attributaire de plusieurs lots, le nombre de titulaires de marché est inférieur d'environ la moitié au nombre de lots, ce qui indique un assez bon niveau de « dispersion » des marchés entre les opérateurs du secteur du nettoyage.

Les SIAE représentent plus de 40% du nombre total de titulaires de marché, proportion qu'on peut juger très importante même si elle ne reflète évidemment pas la part de ces opérateurs, appréciée en termes physiques ou financiers, dans la réalisation des prestations de nettoyage externalisées par les bailleurs.

Le tableau ci-après indique, pour les marchés de nettoyage en cours en 2016 et pour chacun des quatre bailleurs sociaux, le nombre moyen de logements par lot « géographique ». Les lots « fonctionnels », par exemple un lot portant sur le seul service des ordures ménagères à réaliser sur la totalité du patrimoine du bailleur, n'y sont donc pas pris en compte.

Tableau 4 : Nombre moyen de logements par lot « géographique » dans les marchés en cours en 2016

Bailleur	Lots attribués à des entreprises du secteur marchand		Lots attribués à des SIAE
Paris Habitat	Pour un ensemble de 94 812 logements	Pour un ensemble de 15 865 logements (*)	817
	1 859	3 966	
RIVP	3 428		Sans objet (**)
ELOGIE	1 094		73
SIEMP	2 233		185
Moyenne générale (quatre bailleurs confondus)	2417		358

(*) Il s'agit du patrimoine de l'ex-SAGI, repris en gestion par Paris Habitat en 2006, dont l'entretien ménager est majoritairement assuré en interne par le personnel du bailleur.

(**) Le seul lot attribué à une SIAE est « fonctionnel » (concerne le nettoyage de l'ensemble des parcs de stationnement gérés par la RIVP).

Source : Bailleurs

Le nombre moyen de logements par lot « géographique » est très sensiblement inférieur dans le cas des marchés conclus avec des SIAE à ce qu'il est pour les marchés passés avec des entreprises du secteur marchand.

S'agissant de ces derniers, le nombre moyen de logements par lot « géographique » ressort, tous bailleurs confondus, à 2 417 et dépasse dans certains cas les 3 500. Même si la nature et le volume des prestations prévues ne sont pas homogènes entre les différents lots « géographiques »¹⁶, cette « échelle » n'ouvre de fait la possibilité de les exécuter qu'à des entreprises de nettoyage d'une certaine taille, disposant de moyens humains et techniques conséquents, exigence encore accrue si l'entreprise est attributaire de plusieurs lots.

Sur l'ensemble des marchés de nettoyage en cours en 2016, il n'est signalé qu'un cas de recours par un titulaire de marché à une entreprise sous-traitante, et ce pour un montant très faible¹⁷.

S'il n'est pas fait mention dans les pièces des marchés de la superficie des équipements à nettoyer (cf. supra), en revanche celles-ci comportent pour chaque immeuble :

- une liste de ces équipements (halls d'entrée, escaliers et paliers, circulations, ascenseurs, locaux à vélos ou à poussettes, sous-sols, mais aussi boîtes à lettres, appareils d'éclairage, vitrages, etc.),
- et une liste détaillée des prestations attendues de l'entreprise pour chaque type d'équipement, l'unité retenue pour les quantifier étant le logement ou, lorsqu'il s'agit d'un parc de stationnement, l'emplacement ; ces prestations, qui sont rémunérées sous la forme d'un prix global forfaitaire, peuvent être complétées, à la demande du bailleur, par des prestations ponctuelles dont le prix est fixé dans un bordereau des prix unitaires.

L'obligation dont ces prestations sont l'objet est considérée comme une obligation de résultat, le prestataire s'engageant à atteindre un niveau de propreté satisfaisant grâce au respect de critères d'aspect, de confort et d'hygiène qui sont précisément définis pour chaque type d'équipement.

Cependant, si le prestataire s'engage sur un résultat, il ne dispose pas d'une totale autonomie pour l'atteindre dans la mesure où les moyens qu'il met en œuvre lui sont en partie imposés sous la forme de calendriers fixant, par type d'équipement, une fréquence minimale d'intervention (selon le cas, trois fois par semaine, une fois par semaine ou par mois, etc.).

1.2. Le recours au secteur privé du nettoyage

Les caractéristiques propres au secteur privé du nettoyage montrent l'importance des conditions de travail au sens large des salariés des entreprises concernées, comme l'évoquent les termes de la lettre de saisine de l'Inspection générale par la Maire de Paris.

¹⁶ À titre d'exemple, les lots de Paris Habitat concernant l'entretien ménager et la gestion des ordures ménagères du patrimoine de l'ex-SAGI constituent un volume de prestations proportionnellement moindre que celui de ses autres lots puisque, pour cette partie de son parc, ces prestations sont majoritairement assurées en interne par les gardiens.

¹⁷ Il s'agit d'un marché de Paris Habitat, d'un montant de 480 K€ HT, dont un sous-traitant assure l'une des prestations, d'un montant de 16 K€.

1.2.1. Les entreprises de propreté et leurs salariés

1.2.1.1. Un secteur économique en croissance avec de très nombreux opérateurs

Les acteurs privés du nettoyage relèvent de la branche professionnelle « des entreprises de propreté et des services ». Qu'elles interviennent en propreté « classique » ou en propreté « spécialisée »¹⁸, celles-ci sont représentées auprès des pouvoirs publics par une organisation patronale unique, la Fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP), qui compte huit chambres régionales dont une compétente pour l'Île-de-France¹⁹.

Si l'adhésion des entreprises de propreté à la FEP est facultative, celle-ci bénéficie de fait d'une forte représentativité dans la mesure où plus de 75% des salariés de la branche sont employés par des entreprises adhérentes. Les accords de branche, dès lors qu'ils sont « étendus », sont applicables à l'ensemble des entreprises de la branche, qu'elles aient ou non adhéré à la FEP.

En 2014, selon la FEP d'Île-de-France, le secteur de la propreté rassemblait plus de 3 457 entreprises employant 158 881 salariés. Entre 2009 et 2014, le nombre de salariés du secteur de la propreté aurait crû de 6,1 %, contre une augmentation de 2 % pour l'ensemble des secteurs économiques. Pour la FEP d'Île-de-France « *cette croissance est poussée par l'externalisation des activités de propreté dans les entreprises et par le développement des services associés* »²⁰.

S'agissant de la répartition des salariés entre les établissements, c'est-à-dire les « unités de production » situées en Île-de-France, en 2014 près des trois quarts des intéressés travaillaient pour des établissements de 100 salariés ou plus et un peu plus du quart pour des établissements de moins de 100 salariés.

Quant au chiffre d'affaires réalisé globalement par les entreprises de propreté, les « immeubles » en représentent 19 %, ce qui en fait le deuxième segment d'activité le plus important après celui des « bureaux » (40 %) ²¹.

Cependant, il est signalé par la FEP qu'à l'échelon national on constate une différence sensible, s'agissant du nettoyage des parties communes d'immeubles, entre les petites entreprises (chiffre d'affaires inférieur à 500 K€) et les grandes (chiffre d'affaires égal ou supérieur à 20 M€) : cette activité représente en moyenne près d'un tiers du chiffre d'affaires des premières contre seulement 7 % pour les secondes²².

¹⁸ Dans les domaines de la santé, des locaux et des matériels de transport en commun, de l'hôtellerie et de la restauration, de l'industrie et de l'agroalimentaire, du nucléaire.

¹⁹ Le ressort territorial de la FEP Île-de-France est identique à celui de la région entendue au sens administratif.

²⁰ Cf. le site internet de la FEP Île-de-France : chiffres clés de la propreté en Île-de-France.

²¹ Dans l'ordre décroissant, on trouve ensuite l'industrie (12%), les commerces (7%), la santé (7%), les transports (4%), le scolaire (3%), l'hôtellerie (2%), les autres équipements collectifs (2%), la catégorie « autres » représentant 4% du total.

²² Cf. « Chiffres clés et actions prioritaires », document édité par la FEP (2016).

1.2.1.2. Une population de salariés fragiles

Le personnel des entreprises de propreté apparaît comme fragile avec 90% du total des emplois au niveau de qualification le plus faible (agents de service, dont 74% de femmes).

Les hommes sont majoritaires sur les postes de cadre (67 %)²³ et, de manière générale, la proportion de femmes est d'autant plus élevée que le niveau de qualification est faible.

L'âge des salariés de la propreté, 50 % de l'effectif ayant plus de 44 ans, est bien supérieur à la moyenne nationale (40 %). Seulement 8,5 % de salariés de la propreté sont âgés de moins de 26 ans, contre 12,5 % dans la même tranche d'âge pour tous les secteurs d'activité économique confondus²⁴. Cette situation concerne surtout les femmes dont la pyramide des âges fait apparaître dans les tranches d'âge élevées (50 ans et plus) des proportions nettement plus importantes que pour les hommes.

Près de 30 % des salariés de la propreté sont de nationalité étrangère, proportion cinq fois plus élevée que dans l'ensemble des autres secteurs économiques.

Pour ce qui est de la qualification de la main-d'œuvre, le secteur de la propreté se caractérise par la forte prédominance des niveaux les moins élevés : près de 80 % des salariés sont de niveau V ou inférieur à V, près de 55 % sont sans diplôme. Selon la FEP, « *une partie non négligeable des salariés de la branche est en situation d'illettrisme, d'analphabétisme ou de français langue étrangère* »²⁵.

L'ancienneté des salariés dans la même entreprise est relativement peu importante : ceux dont l'ancienneté est inférieure à un an représentent 18 % de l'ensemble et, si l'on prend en compte ceux dont l'ancienneté est inférieure à cinq ans, la proportion atteint 63 %.

La répartition des salariés selon la durée d'exercice de leur activité dans la branche, c'est-à-dire indépendamment des changements d'entreprise, est assez différente puisque la moitié d'entre eux ont plus de quatre ans d'expérience dans la propreté.

Comme cela est explicité dans la suite du présent rapport, cet écart entre ancienneté dans la même entreprise et expérience dans la branche est lié à l'application de la convention collective nationale des entreprises de propreté qui impose à tout prestataire nouvellement désigné pour le nettoyage d'un équipement ou d'un ensemble immobilier de reprendre le personnel employé à cette tâche par le prestataire précédent.

1.2.1.3. Une grande majorité de salariés en contrat à durée indéterminée, plus d'un tiers de salariés multi-employeurs, une forte prédominance de contrats à temps partiel

Plus de 80% des salariés de la branche bénéficient d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI).

La stabilité d'emploi que traduit la prédominance de ce type de contrat s'accompagne cependant d'un taux élevé de salariés multi-employeurs (36 %).

²³ Idem.

²⁴ Idem.

²⁵ Le niveau V de formation équivaut au CAP (certificat d'aptitude professionnelle), au BEP (brevet d'études professionnelles) ou au diplôme national du brevet (DNB, et anciennement brevet des collèges ou BEPC).

Selon la FEP, celui-ci trouve son origine dans l'obligation, déjà mentionnée, de reprise du personnel posée par la convention collective, ainsi que dans le rôle d'activité de complément de revenu joué par les entreprises de propreté pour certains salariés d'autres secteurs. La FEP indique à ce sujet que :

- les salariés de la propreté (mono-employeurs inclus) ont en moyenne 1,7 emplois ;
- 47 % des salariés multi-employeurs ont au moins un autre emploi dans une entreprise de propreté ;
- en moyenne 53 % des emplois de la propreté sont exercés par les salariés multi-employeurs.

Une autre caractéristique majeure des emplois de la branche est l'importance du temps partiel. Près de 80% des contrats de travail sont à temps partiel et les trois quarts de ces contrats à temps partiel portent sur un nombre hebdomadaire d'heures inférieur à 24.

Néanmoins, ces données ne reflètent pas la réalité du temps de travail des salariés du fait qu'un grand nombre d'entre eux ont plusieurs employeurs. Sur ce point, la FEP précise que les salariés multi-employeurs effectuent en moyenne un temps de travail hebdomadaire cumulé de 33 heures et que, s'agissant de l'ensemble des salariés du secteur, plus de la moitié ont un temps de travail hebdomadaire total supérieur à 24 heures et plus d'un tiers assurent un équivalent temps complet (tous emplois confondus).

1.2.1.4. Des risques professionnels non négligeables

Les métiers de la propreté sont particulièrement touchés par les risques de troubles musculo-squelettiques (TMS), pathologies qui concernent de nombreux postes de travail tenus par des agents de service et représentent la quasi-totalité (98 %) des maladies professionnelles reconnues dans le secteur.

Ces risques sont accrus du fait de la structure par âge de la population des salariés du secteur, marquée par une forte proportion (50 %) de personnes âgées de plus de 44 ans (cf. supra).

Pour les limiter, la FEP a lancé en 2010, en liaison avec les principaux acteurs concernés (CNAMTS, INRS et ANACT²⁶), un « *programme de prévention des TMS* » qui vise à accompagner les entreprises de propreté dans ce domaine, et aussi à inciter les donneurs d'ordre, c'est-à-dire les clients de ces entreprises, ainsi que les concepteurs de bâtiments, à prendre en compte le problème dans la conduite de leurs propres activités.

Les accidents de trajet constituent un autre risque important pour les salariés de la propreté, ce qui s'explique par l'importance du nombre de salariés multi-employeurs, contraints de se déplacer entre plusieurs sites pour exercer leurs différents emplois.

²⁶ Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

1.2.2. Les conventions collectives et accords de la branche professionnelle de la propreté

1.2.2.1. La clause de reprise

La convention collective nationale des entreprises de propreté prévoit la continuité du contrat de travail des salariés affectés à un marché faisant l'objet d'un changement de prestataire²⁷.

L'art. 7 de la convention collective définit le champ d'application et les modalités de mise en œuvre de l'obligation faite au nouveau prestataire, à la suite de la cessation du contrat commercial ou du marché public, de reprendre les salariés du précédent prestataire.

Jouant pour « *des travaux effectués dans les mêmes locaux*²⁸ », cette obligation garantit l'emploi des personnels affectés au marché faisant l'objet de la reprise dès lors que ceux-ci remplissent des conditions tenant, d'une part à leur niveau dans la classification des emplois et à la quotité de leur temps de travail effectuée pour le compte de l'« entreprise sortante », d'autre part à l'ancienneté de leur affectation au marché²⁹.

S'agissant de l'ancienneté de l'affectation au marché, le personnel, pour avoir droit à la reprise par l'« entreprise entrante », doit justifier d'une affectation sur celui-ci d'au moins six mois à la date d'expiration du contrat commercial ou du marché public et ne pas avoir été absent depuis quatre mois ou plus à cette même date³⁰.

Les salariés en contrat à durée déterminée (CDD) bénéficient de la clause de reprise à condition que ce contrat ait été conclu pour le remplacement d'un salarié absent qui satisfasse lui-même aux exigences ci-dessus mentionnées.

La reprise des salariés s'impose au nouveau prestataire même dans le cas où, dans le nouveau marché, il y a redistribution du marché initial en plusieurs lots. Dans cette hypothèse, la convention collective fait obligation à l'« entreprise entrante » (ou aux « entreprises entrantes ») « *d'assurer la continuité des contrats de travail des personnes affectées sur le (ou les) lot(s) qu'elle(s) reprend (reprennent) dès lors que les conditions définies ci-dessus, appréciées alors à l'égard du marché initial détenu par l'entreprise sortante, sont remplies* ».

²⁷ Convention collective nationale des entreprises de propreté et services associés du 26 juillet 2011.

²⁸ La convention collective retient une interprétation large de l'expression « *dans les mêmes locaux* » : aux termes de son article 7.6, « *en cas de déplacement des locaux du donneur d'ordre dans le même secteur géographique, de sorte qu'il ne peut y avoir succession de prestataires dans les mêmes locaux, les salariés affectés dans les anciens locaux bénéficient d'une priorité d'emploi permettant la continuité du contrat de travail au sein de l'entreprise entrante* ».

²⁹ Bénéficient, en effet, de la clause de reprise les salariés appartenant :

- soit à l'un des quatre premiers niveaux, c'est-à-dire les moins qualifiés, de la filière « exploitation » de la classification nationale des emplois et réalisant sur le marché concerné 30 % de leur temps de travail total effectué pour le compte de l'« entreprise sortante » (il s'agit des niveaux d'agent de service (AS), d'agent qualifié de service (AQS), d'agent très qualifié de service (ATQS) et de chef d'équipe (CE)) ;
- soit à l'un des deux premiers échelons du niveau d'agent de maîtrise « exploitation » (niveaux MP1 et MP2) de cette même classification (ce qui exclut donc les personnels de la maîtrise administrative) et affectés exclusivement au marché concerné.

³⁰ La limitation du temps d'absence à quatre mois ou plus ne joue pas pour les salariées en congé de maternité à la date d'expiration du contrat commercial ou du marché public. En revanche, pour les salariées qui, à cette date, sont absentes sans être pour autant en congé de maternité, la totalité de la durée de l'absence, congé de maternité compris, est prise en compte pour l'appréciation de la condition d'absence de quatre mois ou plus.

Si elle le souhaite, l'« entreprise sortante » a la faculté de conserver à son service tout ou partie des salariés affectés au marché et remplissant les conditions de la reprise par l'« entreprise entrante », sous réserve que ceux-ci en soient d'accord.

Le contrat de travail des salariés repris se poursuit de plein droit au sein de l'« entreprise entrante » et fait seulement l'objet d'un avenant pour mentionner le changement d'employeur.

Ceux-ci bénéficient du maintien de leur rémunération mensuelle brute correspondant au nombre d'heures habituellement effectuées sur le marché repris, à laquelle s'ajoutent les éléments de salaire à périodicité fixe de manière à garantir le montant global annuel du salaire antérieurement perçu correspondant au temps passé sur ce marché³¹.

En revanche, ils accèdent au statut collectif du nouvel employeur qui se substitue dès le premier jour de la reprise à celui du précédent employeur.

Dans le cas où des salariés de l'« entreprise sortante » ne sont pas affectés exclusivement au marché repris, leurs liens avec cet employeur se poursuivent et un avenant au contrat de travail conclu avec celui-ci est établi pour tenir compte de la réduction d'horaire résultant de la perte du marché.

L'ensemble de ces dispositions sont protectrices des salariés, leur permettant de conserver leur emploi et leur rémunération indépendamment des changements de titulaire du contrat ou du marché dont les prestations de nettoyage qu'ils assurent sont l'objet.

Cependant, cette garantie de stabilité d'emploi, dans la mesure où elle est par nature indissociable des locaux sur lesquels porte le marché, a pour conséquence de favoriser l'« éclatement » de l'activité des salariés du secteur entre plusieurs employeurs.

On trouve ici une explication, même si ce n'est peut-être pas la seule, des constats évoqués précédemment relatifs à la faible ancienneté des salariés de la propreté dans la même entreprise et à leur ancienneté plus grande dans la branche, ainsi qu'à la proportion élevée de salariés multi-employeurs dans le total des effectifs.

Pour les salariés concernés, cette situation peut avoir des conséquences, par exemple la multiplication des lieux de travail et donc l'augmentation des temps de trajet qui sont des facteurs de vulnérabilité.

1.2.2.2. Les rémunérations

La grille des salaires minimaux applicables dans la branche de la propreté depuis le 1^{er} mars 2016 fixe le taux horaire de rémunération brute (salaire de base hors primes) à 9,94 € pour les agents de service du 1^{er} échelon (AS1), qui correspond au niveau de qualification le moins élevé de la classification nationale des emplois³².

Au 1^{er} juillet 2012, le salaire minimum conventionnel des AS1 se situait au même niveau que le SMIC. Depuis lors, il est légèrement supérieur, de l'ordre de 2 à 2,5 % ; au 1^{er} mars 2016, le SMIC horaire s'élevant à 9,69 € depuis le 1^{er} janvier précédent, le salaire minimum conventionnel des AS1 était supérieur au SMIC de 2,58%³³.

³¹ La convention collective (art. 7-2-II-B) stipule néanmoins que « le nouvel employeur ne sera pas tenu de maintenir les différents libellés et composantes de la rémunération, ni d'en conserver les mêmes modalités de versement, compte tenu de la variété des situations rencontrées dans les entreprises ».

³² Cette grille de salaires minimaux a fait l'objet d'un avenant à la convention collective nationale des entreprises de propreté en date du 7 octobre 2015, avenant étendu par arrêté du 4 février 2016. Le salaire horaire minimum brut de 9,94 € concerne la catégorie A (propreté ou prestations associées) ; pour la catégorie B (propreté et prestations associées), il est légèrement supérieur, s'élevant à 10,09 €.

³³ Et supérieur de 4,13% en ce qui concerne les AS1 de la catégorie B.

Considérons les niveaux de qualification éligibles, le cas échéant, au bénéfice de la clause de reprise, c'est-à-dire les quatre premiers échelons de la filière « exploitation » et les deux premiers du niveau d'agent de maîtrise « exploitation » (cf. supra) :

- les écarts de rémunération minimale entre les quatre premiers échelons de la filière « exploitation » sont très faibles, le taux horaire de rémunération brute ressortant à 10,08 € pour les agents qualifiés de service (AQS) du 1^{er} échelon, le plus élevé des quatre³⁴ ;
- les rémunérations minimales dues aux salariés classés à l'un des deux premiers échelons du niveau d'agent de maîtrise « exploitation », tout en étant supérieures à celles prévues pour les salariés les moins qualifiés, restent modiques puisque s'élevant respectivement pour le premier échelon à 12,28 € et pour le deuxième à 13,00 €³⁵.

Suivant les calculs effectués par la FEP, les salaires et charges sociales représentent en moyenne 80% du prix de revient des prestations, ce qui fait de la propreté un secteur économique où les rémunérations des salariés constituent un facteur déterminant des équilibres de gestion des entreprises.

1.2.2.3. Les actions prioritaires de la branche

La FEP impulse et met en œuvre une gamme étendue d'actions qui visent à améliorer la performance globale de la branche sur les plans à la fois économique, social et environnemental.

Outre le « *programme de prévention des TMS* » précédemment évoqué, plusieurs autres actions ont un impact sur les conditions de travail des salariés des entreprises de propreté.

Tout d'abord, le temps de travail : un accord de branche du 5 mars 2014 a retenu différentes mesures permettant de limiter l'importance du temps partiel et(ou) discontinu.

Il s'agit, notamment, de la fixation de la durée de travail hebdomadaire minimale à 16 heures, de la prise en compte des demandes de complément d'horaire ou d'obtention d'un temps plein, du regroupement des horaires du salarié sur 10 demi-journées au maximum et de la conclusion entre la branche et les représentants des donneurs d'ordre publics et privés de chartes de promotion du travail en journée et(ou) en continu.

Quant à la formation, en plus de l'engagement des entreprises de plus de 10 salariés de verser une contribution supplémentaire de 0,5 % de la masse salariale pour son financement³⁶, elle fait l'objet d'un effort particulier de la part de la branche.

L'un des dispositifs les plus importants mis en place dans ce domaine est celui des certificats de qualification professionnelle (CQP). Couvrant l'ensemble des emplois qualifiés du secteur, ces certificats créés à partir de 2007 ont pour objet de reconnaître les compétences et le savoir-faire de professionnels sans aucun diplôme et de « sécuriser » ainsi leur parcours en entreprise. Ils complètent la panoplie des qualifications existantes du domaine « hygiène, propreté et environnement », qui comporte par ailleurs une filière de formation initiale avec des diplômes allant du CAP au master.

La FEP signale que la part des salariés diplômés de la branche est passée de 37 % en 2010 à 46 % en 2014.

Par ailleurs, la branche consacre 10 % au minimum de ses fonds de professionnalisation à la lutte contre l'illettrisme.

³⁴ Et 10,25 € en catégorie B.

³⁵ Pour ces niveaux de qualification, il n'y a pas de distinction entre une catégorie A et une catégorie B.

³⁶ Accord sur la formation professionnelle du 2 juillet 2015.

L'ensemble de ces actions s'inscrivent dans la stratégie de développement durable de la FEP lancée en 2008, stratégie qui vise à répondre aux cinq principaux objectifs de branche suivants : renforcer l'engagement social, préserver l'environnement, établir et renforcer des partenariats, améliorer la gouvernance des entreprises et assurer un développement économique durable. Cette stratégie est détaillée dans un programme de 51 actions assorti d'indicateurs destinés à mesurer l'avancement de leur réalisation.

La branche, s'appuyant sur le caractère transversal de ses activités, a souhaité favoriser, à travers la mise en œuvre de ce programme, un dialogue entre parties prenantes - entreprises de propreté, clients donneurs d'ordre, fournisseurs de matériels et de produits d'entretien, collectivités territoriales - autour de leur propre « responsabilité sociale ». Plusieurs actions du programme de développement durable de la branche visent ainsi explicitement à susciter une coopération des entreprises de propreté avec telle ou telle de ces catégories de partenaires.

La FEP offre aux entreprises de propreté qui décident de s'engager dans cette démarche la possibilité de faire bénéficier tous les intervenants concernés en leur sein - du dirigeant à l'agent de service - d'un accompagnement à la mise en œuvre des actions.

Fin octobre 2015, plus de 350 entreprises regroupant 300 000 salariés, soit plus de 60 % des effectifs du secteur, avaient adhéré au programme de développement durable de la branche. Parmi ces entreprises, 40 % relèvent de la FEP d'Ile-de-France.

1.2.3. Un secteur faiblement contrôlé

La branche de la propreté apparaît particulièrement dynamique sur le plan économique et la fédération professionnelle qui la représente auprès des pouvoirs publics promeut activement l'amélioration de la performance de ses entreprises adhérentes, dans ses dimensions tant sociale et environnementale qu'économique.

Si une partie des initiatives prises par la FEP dans cette perspective donne lieu à la conclusion d'accords de branche « étendus » à l'ensemble de la profession, d'autres sont de simples offres de service ou incitations adressées à ses seuls adhérents et dépourvues de tout caractère contraignant et de toute sanction à l'égard des entreprises qui ne souhaitent pas donner suite.

Or, le profil des salariés du secteur et leurs conditions d'emploi, y compris la clause de reprise, pourtant garante de stabilité dans l'emploi, peuvent être pour ceux-ci des facteurs de vulnérabilité.

Eu égard à ce contexte, l'Inspection du travail, qui a pour responsabilité d'informer et de conseiller employeurs et salariés ou leurs représentants sur la mise en œuvre des dispositions du code du travail, ainsi que de prévenir ou de sanctionner leur non-respect, joue un rôle précieux.

Pour exercer leur mission de contrôle, les inspecteurs ou contrôleurs de ce service interviennent sur les lieux de travail.

Selon la Direccte³⁷, à laquelle les services de l'Inspection du travail en Île-de-France sont rattachés, dans le secteur du nettoyage au moins 70 interventions (contrôles ou enquêtes) avaient, au début d'octobre 2016, été effectuées depuis 2015³⁸.

Elle ajoute que, chaque année, une vingtaine d'entreprises du secteur du nettoyage font l'objet d'un procès-verbal pour des cas d'infraction grave ou répétée (majoritairement

³⁷ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

³⁸ Il s'agit d'un minimum, car toutes les interventions ne sont pas saisies dans la base statistique.

pour des faits de travail dissimulé et de non-respect de la durée du travail), procès-verbal transmis au Procureur de la République qui décide des suites à donner.

Sans être négligeable dans l'absolu, le nombre d'interventions susmentionné représente seulement 2 % de l'effectif des entreprises de propreté actives en Île-de-France (3 457 en 2014) : le respect du droit du travail par les entreprises de propreté semble assez peu contrôlé.

L'attention portée par les donneurs d'ordre que sont les bailleurs sociaux à la mise en œuvre par leurs entreprises de propreté cocontractantes de leurs obligations en matière de droit du travail revêt une importance certaine.

2. LES ENJEUX D'UNE ÉVENTUELLE INTERNALISATION DES ACTIVITÉS DE NETTOYAGE DES BAILLEURS SOCIAUX

Aux termes de la lettre de mission de la Maire de Paris, le présent rapport vise à « *étudier les différents modes d'organisation du nettoyage au sein des bailleurs sociaux* », ainsi que « *l'opportunité de conserver l'externalisation du nettoyage, en termes de coût, de qualité des prestations et de charges pour les locataires* ».

2.1. L'inégale externalisation de la fonction nettoyage

Chez les bailleurs sociaux de la Ville, la fonction nettoyage est assurée pour partie « en interne », principalement par les gardiens d'immeuble et pour partie en recourant à des prestataires privés sur la base d'appels d'offres soumis aux règles de la commande publique compte tenu de leur statut d'EPIC ou de SEM.

L'externalisation partielle de la fonction nettoyage est généralement ancienne : les rapporteurs soulignent qu'aucune des personnes entendues dans le cadre de la mission n'a le souvenir que cette fonction ait été gérée entièrement « en interne ».

Comme cela a été mis en lumière dans la première partie du présent rapport³⁹, la fonction nettoyage est plus ou moins externalisée selon le bailleur social et son type d'organisation : soit le bailleur fait appel à des entreprises de propreté pour la majeure partie des prestations de nettoyage de son parc (Paris Habitat et SIEMP), soit il recourt à ses propres personnels (RIVP et ELOGIE).

2.2. Les avantages recherchés de l'externalisation : la maîtrise des coûts et une gestion simplifiée de l'activité

La gestion externalisée est motivée par le choix de l'entreprise de concentrer ses ressources sur son « cœur de métier » (*core business*) et de confier des activités « périphériques » ou les moins créatrices de valeur à des prestataires spécialisés.

Chez les bailleurs sociaux, le choix de l'externalisation du nettoyage répond à l'objectif d'optimisation de l'organisation. Ils recherchent :

- la maîtrise des coûts : la procédure de l'appel d'offres, qui sélectionne la meilleure offre au regard de plusieurs critères, notamment le prix, permet de fixer un coût connu à l'avance et qui est donc maîtrisé sur toute la durée du contrat avec le titulaire, généralement quatre ans ; la mise en concurrence des candidats a en outre pour objectif de permettre de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- la simplification de la gestion : en confiant la fonction nettoyage à un prestataire externe, le bailleur social se décharge entièrement de la gestion du personnel affecté aux tâches correspondantes : recrutement, paie, formation, mais aussi remplacement en cas d'absence ou reclassement en cas d'accident de travail ; il ne prend plus non plus en charge l'achat des produits et matériels ; il doit en revanche assurer le contrôle de la qualité de la prestation, contrôle à organiser selon des modalités contractuellement définies.

³⁹ Cf. supra le 1.1.2. relatif au rôle des gardiens.

Les bailleurs mettent en avant certaines contraintes liées aux horaires, à la technicité des tâches, à la structure du patrimoine, pour justifier le recours à des prestataires externes :

- la nécessité notamment pour le traitement des ordures ménagères d'intervenir à des horaires incompatibles avec l'organisation interne du travail ;
- la technicité de certaines interventions : matériel nécessaire pour le nettoyage des parkings, vitrages de grande hauteur, vitrages accessibles uniquement par l'extérieur, entretien des espaces verts ou de jeux... ;
- la présence, sur un périmètre géographique donné, de petits groupes immobiliers isolés ne permettant pas de créer de poste de gardien à temps complet.

La question des remplacements (congés divers, maladie, formations, etc.) leur apparaît comme une contrainte importante, s'agissant d'une activité qui nécessite, par nature, une forte continuité de service.

La question de savoir si la qualité du nettoyage est meilleure quand la prestation est réalisée « en interne » plutôt qu'« en externe » est difficile à trancher.

L'enquête de satisfaction menée en 2016 auprès des locataires des quatre bailleurs sociaux de la Ville⁴⁰ montre que les taux de satisfaction sont un peu meilleurs chez les deux bailleurs dont les activités de nettoyage sont le plus fortement internalisées (RIVP et ELOGIE) que chez les deux autres (Paris Habitat et SIEMP). Les différences observées sont cependant trop faibles pour en tirer de conclusion certaine, d'autant que les facteurs explicatifs sont multiples⁴¹.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a formulé à ce sujet les observations suivantes : « *La qualité d'exécution de la prestation est aussi en lien avec la qualité du matériel et l'accompagnement du prestataire. Certes, le donneur d'ordre n'a plus la responsabilité de l'organisation du travail et de la gestion du personnel, ce qui est plus simple compte tenu du type de personnel. Toutefois, les conditions d'exécution de la prestation sont observées par le personnel de la RIVP et les locataires, ce qui engage également notre responsabilité en termes de qualité du service rendu et de conditions de travail* ».

2.3. Les enjeux sociaux de l'externalisation de la fonction nettoyage

« Revers de la médaille », l'externalisation présente des risques qui sont la contrepartie des effets positifs recherchés :

- les prix tirés vers le bas peuvent conduire à une pression sur les salaires ; de fait, de manière générale, les salariés des entreprises de propreté ont des rémunérations moindres que celles du personnel des bailleurs sociaux et ne bénéficient pas de l'ensemble des avantages sociaux attribués à ce personnel ; ils ne sont pas logés, à la différence des gardiens qui disposent très majoritairement d'un logement de fonction ;

⁴⁰ Enquête réalisée par le cabinet « Règle de trois » pour le compte de la direction du logement et de l'habitat de la Ville (DLH).

⁴¹ Cf. dans le rapport d'audit des clauses sociales des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville de Paris le 3.1.2. Il y est signalé que 45,1% des répondants jugent le manque de propreté dans les parties communes dû à l'incivilité de certains locataires ou visiteurs, soit presque autant que ceux qui l'imputent à une fréquence de nettoyage insuffisante ou à un nettoyage non fait correctement ou encore à un contrôle défaillant (46,4% pour ces trois motifs confondus).

- par définition, la passation d'un marché entraîne la déresponsabilisation du donneur d'ordre, le bailleur, vis-à-vis des salariés de l'entreprise titulaire.

À titre d'exemple, sont récapitulés ci-après les éléments de rémunération et avantages sociaux servis, d'une part aux gardiens de Paris Habitat, d'autre part aux salariés des entreprises de propreté en vertu de la convention collective qui leur est applicable.

Tableau 5 : Rémunérations et avantages comparés des gardiens de Paris Habitat et des salariés des entreprises de propreté

	Accord relatif aux gardiens de Paris Habitat ⁴²	Convention collective nationale des entreprises de propreté ⁴³
Logement	Logement de fonction Relogement en cas de cessation du contrat de travail	Néant
Éléments de rémunération	Salaire de base (moyenne : 1 904 € bruts) Prime d'ancienneté : 1 % du salaire de base dans la limite de 15 % Indemnité de chauffage Prime de rendement Prime de remplacement	Salaire : taux minimum de 9,94 € bruts/h en catégorie A et 10,09 € bruts/h en catégorie B (pour mémoire, SMIC : 9,69 € bruts/h) Prime annuelle Prime d'expérience
Congés	Congés annuels : 34 jours ouvrés Congés supplémentaires : 1 jour ouvré par semaine de congé prise hors des congés scolaires Congés exceptionnels (mariage, naissance, déménagement, fête des mères)	Congés annuels : 5 semaines, soit 25 jours ouvrés Congés exceptionnels
RTT	Jusqu'à 22 jours	Néant (durée hebdomadaire de travail de 35 h)
Temps partiel	aucun	Minimum de 16 h par semaine, sauf volonté expresse du salarié
Horaires	8h 00 - 12h 00/15h 15 - 19h 30 Deux pauses de 30 min	Horaires réguliers sur un maximum de 10 demi-journées ; délai de prévenance de 8 jours pour modification d'horaire
Avantages	Gratification de départ à la retraite	

Source : IG : comparaison accord « gardiens » de Paris Habitat et convention collective des entreprises de propreté

⁴² Accord collectif d'entreprise relatif aux gardiens de l'OPAC de Paris du 21 novembre 2000, précédemment cité.

⁴³ Convention collective nationale des entreprises de propreté et services associés du 26 juillet 2011, précédemment citée.

Si intéressante que soit la comparaison du tableau ci-dessus, celle-ci ne présente qu'une valeur indicative. En effet, les gardiens de Paris Habitat ont une mission polyvalente exigeant pour certaines des fonctions exercées une qualification particulière (par exemple surveillance technique ou certaines tâches de gestion locative). Leur profil de poste diffère sensiblement de celui d'agents de nettoyage ou d'employés d'immeuble.

Selon la lettre de mission de la Maire de Paris, la Ville « *attend de ses bailleurs sociaux qu'ils se montrent, en toute circonstance, particulièrement vigilants en matière de politique sociale* », s'agissant notamment des conditions dans lesquelles leurs entreprises cocontractantes exercent leur mission, et « *cette vigilance doit s'appuyer sur le respect absolu des règles du Code du Travail, ainsi que des réglementations en vigueur* ».

Prenant en compte les limites de cet impératif de « vigilance », la lettre de mission pose la question de l'« *opportunité de conserver l'externalisation du nettoyage, en termes de coût, de qualité des prestations et de charges pour les locataires* ».

Les marchés de nettoyage des bailleurs sociaux sont certes susceptibles de connaître des évolutions favorisant l'amélioration des conditions de travail des salariés de leurs prestataires. Néanmoins, en l'état du droit, ces marchés ne peuvent pas être le vecteur d'une parfaite égalité de traitement entre ces salariés et les personnels des bailleurs.

L'objectif sous-jacent de l'étude de l'opportunité de l'internalisation serait donc d'améliorer les conditions de travail des salariés affectés à cette activité, conditions généralement plus favorables quand leur employeur est un bailleur social que lorsqu'il s'agit d'une entreprise de propreté cocontractante.

2.4. L'internalisation de la fonction nettoyage : une réorganisation à la fois complexe à mettre en œuvre et potentiellement source de conflits sociaux

Les bailleurs sociaux mettent tous en avant la complexité de la réorganisation nécessitée par l'internalisation du nettoyage et la difficulté de faire évoluer les fonctions de leurs actuels gardiens en augmentant la part de leurs tâches consacrées au nettoyage.

2.4.1. Un changement de taille et d'activité

Rapportée à l'effectif actuel de leurs salariés, l'internalisation de la fonction nettoyage des bailleurs sociaux représenterait un « choc RH » majeur puisqu'elle impliquerait des recrutements massifs de nouveaux employés, avec les difficultés inhérentes à un tel changement d'échelle.

Selon Paris-Habitat, l'internalisation entraînerait une augmentation sensible de sa masse salariale (cf. le tableau n°7).

L'internalisation de la fonction nettoyage constituerait par ailleurs, selon eux, une profonde transformation de l'activité des bailleurs, en particulier de ceux qui l'externalisent le plus aujourd'hui.

Ainsi, pour un bailleur comme la SIEMP dont l'activité de nettoyage est à l'heure actuelle fortement externalisée (plus de 80 % de ses charges de nettoyage correspondant à des prestations externalisées), l'internalisation susciterait de sérieuses difficultés en raison de la structure de son patrimoine parisien, éclaté en petites unités. Le contexte de la fusion de cette société avec ELOGIE, dont le parc de logements est un peu plus important et différemment réparti, pourrait cependant induire une nouvelle approche.

Sur le plan opérationnel, l'internalisation soulève plusieurs questions délicates :

- Convient-il de créer une « régie » chargée de réaliser l'ensemble des tâches de nettoyage ou de faire assurer celles-ci dans le cadre de l'organisation actuelle ?

- Dans la seconde hypothèse, les gardiens étant plutôt réticents à exercer le contrôle des prestations de nettoyage, quel encadrement des nouveaux personnels, désormais chargés de ces prestations, faut-il prévoir ?
- Quel renforcement des services support l'internalisation implique-t-elle ?
- Enfin, alors que les difficultés qu'ils soulèvent ont souvent été à l'origine de l'externalisation, comment organiser les remplacements des agents de nettoyage, notamment en cas de maladie ?

2.4.2. L'internalisation, source potentielle de conflits sociaux internes

2.4.2.1. Le cas de Paris Habitat

L'internalisation de la totalité des prestations de nettoyage de Paris Habitat impliquerait de mettre en place une organisation fondée, soit sur l'attribution aux gardiens de manière généralisée de tâches de nettoyage, soit sur le recrutement d'employés d'immeuble dont il conviendrait d'assurer l'encadrement.

◆ L'attribution aux gardiens de manière généralisée de tâches de nettoyage

Cette première hypothèse est difficilement envisageable, la direction de Paris Habitat soulignant la « sensibilité » des dispositions contenues dans l'accord collectif d'entreprise du 21 novembre 2000 relatif à ses gardiens et les difficultés que pourrait soulever la modification de certaines d'entre elles, considérées par les intéressés comme « acquises ».

Or, cet accord d'entreprise stipule en son article 4 qu'« *en aucun cas [sa] signature [...] ne peut avoir pour effet d'augmenter le volume et la fréquence des travaux exécutés actuellement par les gardiens en matière de nettoyage, étant précisé que les travaux de nettoyage des espaces intérieurs (halls, couloirs, paliers, cages d'escaliers et ascenseurs), ainsi que l'entretien des espaces verts sont exécutés par des entreprises prestataires de service* ».

Il est précisé au même article que « *par exception, les gardiens effectuant à la date de signature du présent accord l'entretien ménager des espaces intérieurs pourront continuer à le faire à la demande de l'OPAC, de même que les gardiens nouvellement embauchés ou mutés, sur les immeubles de moins de quatre-vingts logements [...]* ».

À cette exception, s'ajoute le cas particulier des gardiens en poste dans un immeuble géré avant 2006 par la SAGI, l'avenant les concernant ayant, comme il a précédemment été indiqué, maintenu, mais seulement à titre transitoire, une organisation de leur travail incluant entretien ménager des parties communes et service des ordures ménagères⁴⁴.

En application de ces diverses dispositions, actuellement un tiers des gardiens de Paris Habitat n'effectuent aucune tâche d'entretien des parties communes ou liée au service des ordures ménagères. Un peu plus de la moitié n'assurent que le service des ordures ménagères et moins de 10 % réalisent les deux types de tâches.

Une mesure générale, dans le cadre d'une internalisation de la fonction nettoyage, qui confierait aux gardiens de Paris Habitat des tâches supplémentaires dans ce domaine serait en contradiction avec ces dispositions et donc problématique.

⁴⁴ Cf. supra le 1.1.2.1. relatif au rôle des gardiens de Paris Habitat.

◆ Le recrutement d'employés d'immeuble

L'hypothèse du recrutement d'employés d'immeuble exclusivement affectés à l'entretien des parties communes et au service des ordures ménagères semble susciter l'opposition de la majorité des gardiens de Paris Habitat.

Les rapporteurs ont eu des entretiens avec les représentants de plusieurs organisations syndicales de personnels de Paris Habitat qui ont des avis divergents sur l'intérêt et la faisabilité d'une internalisation du nettoyage. Il importe cependant de noter que, selon l'organisation syndicale majoritaire, le recrutement massif d'employés d'immeuble chargés de tâches de propreté soulèverait chez une majorité des gardiens de fortes inquiétudes par crainte d'une remise en cause d'« avantages acquis » et d'une dégradation des perspectives d'évolution professionnelle des agents présents aujourd'hui dans les effectifs.

2.4.2.2. L'expérience de Dijon Habitat

Dans un souci comparatif, les rapporteurs ont interrogé un dirigeant de Dijon Habitat sur la question de l'internalisation du nettoyage. Ce bailleur social a expérimenté l'internalisation de la fonction nettoyage entre 2011 et 2015.

Partant d'un mode de gestion entièrement externalisé, Dijon Habitat a souhaité renforcer la polyvalence de ses agents de proximité et leurs liens avec les habitants et, pour ce faire, a choisi de leur confier la fonction nettoyage.

Cette expérience s'est soldée par un échec, une très forte résistance au changement et même un conflit social. Malgré un système de prime incitative, les agents concernés ont refusé de se voir attribuer les tâches de nettoyage, en raison notamment, semble-t-il, de l'image peu valorisée de celles-ci. Le taux d'absentéisme a fortement augmenté, jusqu'à [.....] %. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Dijon Habitat est revenu aujourd'hui à une gestion externalisée du nettoyage.

2.4.3. **Le devenir des salariés des entreprises précédemment titulaires de marché**

L'hypothèse de l'internalisation du nettoyage doit prendre en compte la question d'une éventuelle reprise par les bailleurs sociaux du personnel des prestataires de propreté.

En effet, aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 1224-3 du code du travail, « *lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires* ».

L'obligation ainsi posée par la loi ne joue qu'à condition que soit démontrée l'existence d'une entité économique autonome, c'est-à-dire dans le cas d'un marché de nettoyage constituée d'un personnel spécialement affecté à l'exécution des prestations de ce marché.

Seule une expertise juridique approfondie permettrait de déterminer dans quelle mesure cette disposition serait applicable aux bailleurs sociaux de la Ville dans le cas où il serait mis fin aux marchés qu'ils ont conclus avec des entreprises de propreté.

Si cette analyse juridique concluait à l'applicabilité de cette disposition à tel bailleur social de la Ville qui choisirait d'internaliser la fonction nettoyage, celui-ci serait tenu d'embaucher les personnels des prestataires spécialement affectés à l'exécution des marchés de nettoyage correspondants.

Cependant, même sans cette contrainte légale, la question de l'éventuelle reprise par le bailleur social du personnel du prestataire paraît devoir être posée et traitée, sauf à accepter *a priori* que la cessation des marchés de nettoyage se traduise par le licenciement des salariés des prestataires affectés à ces marchés.

Par ailleurs, toute reprise par le bailleur du personnel des prestataires, que celle-ci réponde à une obligation légale ou soit un simple choix d'opportunité, ne manquerait pas de soulever la question de l'éventuelle transformation des nombreux contrats de travail à temps partiel affectés par les entreprises de propreté aux marchés dont elles sont actuellement titulaires en contrats à temps plein, avec ce que cela suppose de difficultés de réorganisation des temps de travail.

2.5. L'estimation des coûts d'une gestion internalisée du nettoyage

2.5.1. Des comparaisons délicates entre les deux modes de gestion avec toutefois des indications concordantes quant au surcoût lié à l'internalisation

Hormis Paris Habitat, les bailleurs sociaux de la Ville n'ont pas communiqué aux rapporteurs l'estimation demandée du coût d'une internalisation de la totalité des prestations de nettoyage de leur parc.

L'incapacité dans laquelle se trouvent les bailleurs sociaux de la Ville d'évaluer la répartition des surfaces nettoyées selon le mode de gestion du nettoyage - internalisé ou externalisé - ne permet pas de comparer les coûts au m² afférents à ces deux modes de gestion.

Une évaluation fine des coûts respectifs des deux modes de gestion nécessite de prendre en compte les éléments propres à la gestion externalisée, comme :

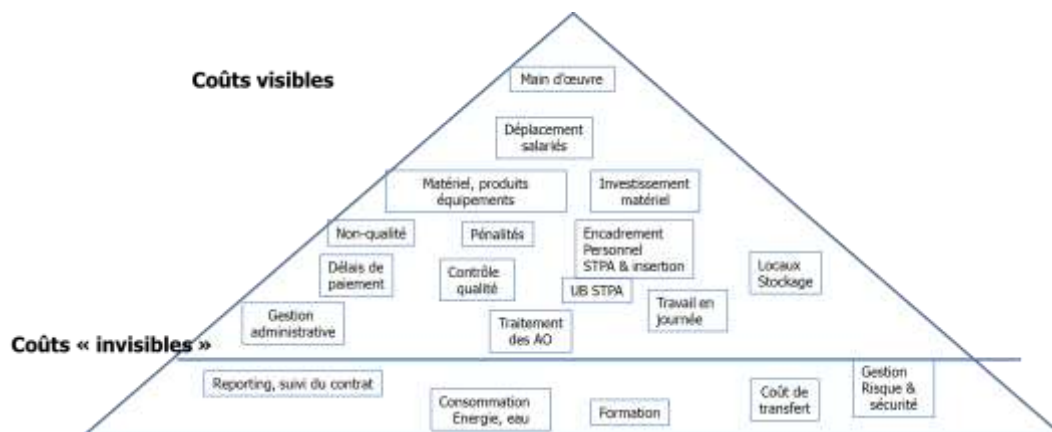
- les coûts supportés par les bailleurs pour la passation des marchés et, surtout, pour le contrôle de leur exécution ;
- la marge réalisée par les entreprises prestataires, même si celle-ci semble être généralement très faible, de l'ordre de 1 à 3 % du chiffre d'affaires, ne représentant donc qu'un élément mineur dans la comparaison ;
- la fiscalité, légèrement supérieure : si une prestation externalisée induit une taxation à la TVA au taux de 20 %, la même prestation réalisée en interne donne lieu à une taxation des bailleurs sociaux à la taxe sur les salaires (TS), également au taux de 20%, avec une assiette (les salaires) un peu inférieure à celle de la TVA, différentiel qui reste toutefois marginal au regard des autres enjeux soulevés par le choix entre les deux modes de gestion.

Les coûts sont pourtant généralement considérés comme inférieurs en cas d'externalisation, en raison des éléments suivants :

- les salaires et avantages des salariés des bailleurs sont, de manière générale, supérieurs à ceux des salariés des prestataires ;
- quand la prestation est externalisée, le bailleur n'assume pas l'essentiel des coûts de gestion de cette activité : gestion des ressources humaines (notamment concernant l'encadrement, mais aussi les remplacements liés aux absences pour maladie ou formation, les reclassements pour inaptitude, etc.), gestion administrative, achats de produits et matériels... ; normalement répercutés sur le bailleur dans le prix de la prestation, ces coûts sont susceptibles d'être mieux maîtrisés par un professionnel du secteur qui opère sur différents marchés, profitant ainsi d'un effet d'échelle qui joue d'autant plus que le client bailleur est « petit » et le prestataire « grand ».

Une analyse du coût complet du nettoyage a été réalisée par la Fédération des entreprises de propreté (FEP) en liaison avec l'Observatoire des achats responsables (OBSAR)⁴⁵, en distinguant coûts « visibles » et coûts « invisibles ».

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



Source : FEP, OBSAR

Il est possible de rapporter le coût du nettoyage au nombre de logements (coût du nettoyage par logement) et à la surface habitable (coût du nettoyage au m² habitable), comme l'illustre le tableau ci-après.

Tableau 6 : Coût du nettoyage par logement et par m² de surface habitable

[.....]

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

En l'absence de données sur la répartition entre les deux modes de gestion - internalisé et externalisé - des surfaces de parties communes nettoyées, le tableau qui précède donne une indication sur le lien possible entre le coût du nettoyage et son organisation : les deux bailleurs sociaux pour lesquels le nettoyage est fortement internalisé (RIVP et ELOGIE) présentent des coûts nettement supérieurs à ceux des deux bailleurs qui externalisent la majeure partie de cette activité (Paris Habitat et la SIEMP).

A la RIVP, le coût mensuel par logement du nettoyage est supérieur de [.....] % à celui de Paris Habitat ; le coût mensuel par m² habitable est supérieur de [.....] % compte tenu de la plus grande superficie moyenne des logements de la RIVP (65,3 m² contre 56,8 m², soit 15 % de plus).

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

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la RIVP a formulé sur ce point l'observation suivante : « Le prix de la prestation est certes plus élevé, mais la présence quotidienne du

⁴⁵ Cette association a pour objectif d'être un lieu privilégié d'échanges et d'approfondissement des bonnes pratiques en matière d'achats responsables.

gardien permet un ajustement de la prestation en fonction du besoin, ce que ne permet pas la prestation d'une entreprise calée sur une fréquence de passage ».

La DLH, pour sa part, estime que le niveau plus élevé des charges récupérées liées au nettoyage observé pour la RIVP et Élogie « doit aussi être mis en regard de la satisfaction affichée par les locataires dans la dernière enquête en matière de propreté, avec un niveau supérieur pour ces deux bailleurs »⁴⁶.

Paris Habitat, en ce qui le concerne, rappelle que l'ensemble de ces charges sont récupérables auprès de ses locataires et qu'il s'est engagé à les maîtriser, notamment dans la charte d'objectifs et de moyens qui le lie à la Ville.

Le surcoût du nettoyage internalisé par rapport à celui du nettoyage externalisé résultant des données chiffrées figurant sur le tableau ci-dessus se retrouve dans les statistiques nationales fournies pour 2013 par l'Observatoire national des charges locatives de l'Union sociale pour l'habitat (USH)⁴⁷.

Suivant les données de cet observatoire, le coût de l'entretien ménager et/ou du service des ordures ménagères en résidences collectives s'élève en valeur médiane à :

- 3,13 €/an/m² de surface habitable, soit un montant de 0,26 €/mois/m², lorsqu'il est uniquement réalisé par une entreprise extérieure,
- 4,49 €/an/m² de surface habitable, soit un montant de 0,37 €/mois/m², lorsqu'il est uniquement réalisé par le personnel de proximité du bailleur, ce qui représente un surcoût de 43 %.

Ces données ne sont pas homogènes avec celles concernant les quatre bailleurs sociaux de la Ville puisque ces dernières portent sur l'ensemble des prestations de nettoyage, internalisées et externalisées. Elles comportent cependant une indication qui va dans le même sens : le nettoyage internalisé coûte globalement plus cher que le nettoyage externalisé.

2.5.2. Une estimation par Paris Habitat du coût de l'internalisation de ses prestations de nettoyage

À la demande des rapporteurs, Paris Habitat leur a présenté une analyse chiffrée visant à estimer le coût d'une éventuelle internalisation des prestations de nettoyage de son parc.

Cette analyse comporte trois *scenarii* et compare le coût global des prestations de nettoyage actuellement externalisées avec celui de prestations internalisées sur un même périmètre de près de 111 000 logements, sur la base d'une hypothèse commune de recrutement à plein temps de nouveaux salariés exclusivement affectés aux tâches d'entretien.

L'analyse exclut de modifier l'accord collectif d'entreprise relatif aux gardiens de Paris Habitat, accord qui ne permet pas dans sa rédaction actuelle de confier par une mesure générale à ces personnels des tâches supplémentaires en matière de nettoyage⁴⁸.

Chacun des trois *scenarii* fait apparaître les mêmes paramètres, à savoir :

⁴⁶ Cf. dans le rapport d'audit des clauses sociales des marchés de nettoyage des bailleurs sociaux de la Ville le 3.1.2.5. qui concerne l'enquête de satisfaction commune à ces organismes réalisée en 2016.

⁴⁷ Données France entière publiées en février 2015.

⁴⁸ Cf. le 2.4.2.1.

- le nombre de recrutements nécessaires, lié au nombre de logements pris en charge par un salarié « œuvrant »,
- le salaire mensuel brut pour un salarié « œuvrant »,
- le pourcentage d'effectif en « volant », c'est-à-dire le taux de remplacement lié aux absences, Paris Habitat évoquant la probabilité d'un niveau élevé d'absentéisme en cas d'internalisation.

Le premier scénario est fondé sur le recours à des effectifs de personnels « œuvrants » équivalents en nombre à ceux mobilisés actuellement par les prestataires externes et bénéficiant d'un salaire mensuel brut équivalent.

Le deuxième scénario prend en compte des effectifs de personnels « œuvrants » et un salaire mensuel brut versé à ceux-ci correspondant aux spécificités de l'organisation de Paris Habitat.

Le troisième scénario intègre une « *marge de sécurité* » que la mise en place d'une organisation internalisée du nettoyage est susceptible de nécessiter.

Cependant, aucun des trois *scenarii* n'intègre :

- ni les coûts d'investissement liés à l'acquisition de matériels de nettoyage et à l'aménagement de locaux pour les encadrants et pour la gestion des stocks de produits et des matériels,
- ni les surcoûts de fonctionnement indirects découlant de cette nouvelle organisation : effectifs supplémentaires nécessaires pour assurer la direction et la gestion des personnels nouvellement recrutés (gestion des ressources humaines, médecine du travail, etc.).

Bien que reposant par conséquent sur une prise en compte incomplète des coûts induits par une organisation internalisée du nettoyage, ces trois *scenarii* font tous apparaître un surcoût, respectivement de 23,2 %, de 59,7 % et de 77,1 % par rapport à la situation actuelle dans laquelle la fonction nettoyage est externalisée via 51 marchés passés avec différents prestataires.

Tableau 7 : Chiffrage du surcoût d'une internalisation du nettoyage

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Nombre de recrutements	738	830	922
Salaire mensuel brut (en €)	1 500	1 750	1 750
Pourcentage d'effectif en « volant »	20 %	20 %	25 %
Surcoût (en %)	+23,2 %	+ 59,7 %	77,1 %

Source : Paris Habitat, novembre 2016

Les rapporteurs n'ont pas été en mesure de vérifier la pertinence de l'ensemble des hypothèses sur lesquelles reposent ces différents *scenarii*. Au surplus, dans le cadre limité de la mission, les rapporteurs n'ont pu disposer de données chiffrées suffisantes concernant tous les bailleurs sociaux de la Ville pour mener à bien une analyse comparative complète des coûts des deux modes de gestion, externe et interne.

Si le choix d'une internalisation du nettoyage de son parc devait être envisagé de manière précise par tel ou tel bailleur social de la Ville, il conviendrait que, préalablement à toute

mise en œuvre, celui-ci procède à une analyse approfondie des coûts comparés des prestations correspondantes selon les deux modes de gestion, internalisée ou externalisée.

Recommandation 2 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, procéder à une analyse approfondie des coûts comparés des prestations selon les deux modes de gestion, internalisée ou externalisée.

2.6. L'internalisation, un choix impliquant pour le bailleur une démarche managériale d'« accompagnement du changement » et une concertation avec les associations de locataires

L'hypothèse de l'internalisation du nettoyage soulève des questions majeures, qui tiennent :

- à la réorganisation de l'activité des bailleurs qu'elle implique, avec le recrutement massif de nouveaux salariés,
- aux tensions sociales que cette réorganisation pourrait créer en raison des réticences des gardiens, même s'ils n'étaient pas nécessairement amenés à réaliser eux-mêmes les tâches supplémentaires d'entretien ménager liées au changement de mode de gestion.

Une internalisation du nettoyage ne paraît pas, par conséquent, pouvoir s'envisager sans un « accompagnement du changement » au sein de l'organisme bailleur concerné, mis en œuvre avec attention et rigueur.

Si le débat concernant l'internalisation du nettoyage porte sur la modification de l'équilibre entre la qualité attendue - qui pourrait se révéler supérieure en cas d'internalisation, comme le suggèrent les résultats des enquêtes de satisfaction des locataires - et son coût - qui semble supérieur à celui d'une gestion aujourd'hui en grande partie externalisée -, cette option mérite une concertation avec les associations de locataires puisqu'*in fine* l'éventuelle dépense supplémentaire serait supportée par ces derniers dans leurs charges locatives.

Il est important ici de souligner l'interférence qui existe entre les règles de récupération sur les locataires des charges du nettoyage et l'organisation de cette activité, même si celle-ci est naturellement commandée par d'autres facteurs tenant, par exemple, à la structure du parc du bailleur ou à sa volonté de disposer d'un effectif de gardiens conséquent pour assurer à ses locataires un service de proximité étendu⁴⁹.

Ces règles qui prévoient notamment des possibilités de récupération différenciées selon l'importance des tâches de nettoyage assurées par les gardiens peuvent influencer sur certains choix de gestion des bailleurs sociaux. Selon qu'ils externalisent ou gèrent directement « en interne » tout ou partie des prestations de nettoyage, le montant des dépenses correspondantes récupérables auprès des locataires est plus ou moins élevé.

L'organisation du nettoyage retenue par le bailleur a, en raison même de ces règles de récupération, des conséquences financières à la fois pour celui-ci et pour les locataires.

Si un bailleur projetait d'internaliser le nettoyage de son parc, il serait très souhaitable qu'il lance les actions suivantes : mettre en œuvre auprès de ses équipes, en particulier son personnel de proximité, une démarche managériale d'« accompagnement du

⁴⁹ Cf. dans le rapport sur les clauses sociales dans les marchés de nettoyage le 2.2.2. relatif à la récupération des dépenses de nettoyage sur les locataires.

changement » et organiser une concertation avec les associations de locataires sur les éventuelles incidences financières du changement de mode de gestion.

Recommandation 3 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, mettre en œuvre une démarche managériale d'« accompagnement du changement » auprès des équipes, en particulier le personnel de proximité.

Recommandation 4 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, organiser une concertation avec les associations de locataires sur les éventuelles incidences financières du changement de mode de gestion compte tenu du poids des dépenses correspondantes dans le total des charges locatives.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Afin de déterminer avec exactitude les besoins à couvrir dans le cadre des marchés de nettoyage, établir un descriptif précis de chaque site à nettoyer en indiquant, notamment, les surfaces en mètres carrés..... 13

Recommandation 2 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, procéder à une analyse approfondie des coûts comparés des prestations selon les deux modes de gestion, internalisée ou externalisée. 35

Recommandation 3 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, mettre en œuvre une démarche managériale d'« accompagnement du changement » auprès des équipes, en particulier le personnel de proximité. 36

Recommandation 4 : Dans l'hypothèse d'un projet d'internalisation du nettoyage, organiser une concertation avec les associations de locataires sur les éventuelles incidences financières du changement de mode de gestion compte tenu du poids des dépenses correspondantes dans le total des charges locatives. 36

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Ratio du nombre de gardiens et d'employés d'immeuble sur le nombre de logements	8
Tableau 2 : Répartition des charges de nettoyage récupérées sur les locataires selon le mode d'exécution des prestations (2015)	10
Tableau 3 : Nombre de lots de marché de nettoyage en cours en 2016	15
Tableau 4 : Nombre moyen de logements par lot « géographique » dans les marchés en cours en 2016	15
Tableau 5 : Rémunérations et avantages comparés des gardiens de Paris Habitat et des salariés des entreprises de propreté	27
Figure 1 : Analyse du coût complet de la prestation de nettoyage	32
Tableau 6 : Coût du nettoyage par logement et par m ² de surface habitable	32
Tableau 7 : Chiffrage du surcoût d'une internalisation du nettoyage	34

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le tome 1 du rapport provisoire d'audit de la fonction nettoyage dans les immeubles des bailleurs sociaux de la Ville de Paris, consacré à l'étude de l'organisation de la fonction nettoyage, a été transmis le 23 mars 2017 pour observations à la Direction du logement et de l'habitat et à la Direction des affaires juridiques et pour information à la Direction des finances et des achats ; il a également été transmis pour observations aux organismes bailleurs.

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

MAIRIE DE PARIS



Direction du Logement et de l'Habitat

Le Chargé de Mission Coordination

N/Réf. : A17DLH-000252

Paris, le 11 MAI 2017

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

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

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

☒ Note d'analyse pour information

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

Je vous souhaite bonne réception de ces remarques.

Directrice du Logement et de l'Habitat

17. boulevard Morland 75181 PARIS CEDEX 04

Paris
info Le 3975
Paris.fr

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

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

PREMIERE PARTIE : INSERTION DE CLAUSES SOCIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEUXIEME PARTIE : LA DETERMINATION DU « JUSTE PRIX »

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

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

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

TROISIEME PARTIE : AU STADE DU CONTRÔLE DU MARCHÉ

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

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

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

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

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



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

Courrier recommandé

Paris, le 26 avril 2017

Madame la Directrice,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

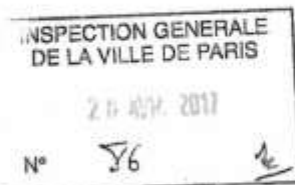
Président

Directeur Général

DG/SD-VP/024 26 04 2017

5

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



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

Paris, le 27 avril 2017

Madame la directrice,

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

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

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

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

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

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

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

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

Directeur général

P. J. : Remarques ponctuelles RIVP

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

Remarques RIVP sur la première version du rapport



1 - Les données chiffrées de la RIVP

Les données de coût sont sur le périmètre de notre observatoire des charges

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

2 - Les remarques spécifiques relatives à la RIVP

Tome	Pages	Commentaires
Tome 1	10	91,5 % des gardiens, soit 536, font les tâches d'EM et d'OM et sont donc récupérés à 75 % 4,8 % des gardiens, soit 28, ne font qu'une des deux tâches et sont donc récupérés à 40 % 0,9 % des gardiens, soit 5, ne font que des tâches d'encadrement et sont donc récupérés à 10 % 2,6 % des gardiens, soit 15 ne sont pas récupérés (situations d'inaptitudes pour l'essentiel).
	12	A ces chiffres, on peut ajouter 36 employés d'immeuble récupérables à 100 %.
	13	Nous rappelons que la RIVP ne récupère pas la partie encadrement RTS des gardiens (encadrant en dehors des gardiens principaux) que nous pourrions récupérer à hauteur de 10%. Enjeux financiers : 365 K€ pour 2015 et 430 K€ pour 2016. La progression vient de la suppression de la fonction d'inspecteur locaux vacants au profit du renforcement des responsables techniques de secteur.
	14	Pour la RIVP, la durée des marchés est de 1 an renouvelable 3 fois.
	31	Les SIAE étaient peu présentes dans notre précédent appel d'offres. Il resterait à identifier le coût comparé d'une prestation assurée et la qualité de l'encadrement entre le gardien, une entreprise ou une SIAE.
Tome 2	25	Le prix de la prestation est certes plus élevé, mais la présence quotidienne du gardien permet un ajustement de la prestation en fonction du besoin, ce que ne permet pas la prestation d'une entreprise calée sur une fréquence de passage.
	10	La qualité d'exécution de la prestation est aussi en lien avec la qualité du matériel et l'accompagnement du prestataire. Certes, le donneur d'ordre n'a plus la responsabilité de l'organisation du travail et de la gestion du personnel, ce qui est plus simple compte tenu du type de personnel. Toutefois, les conditions d'exécution de la prestation sont observées par le personnel de la RIVP et les locataires, ce qui engage également notre responsabilité en termes de qualité du service rendu et de conditions de travail.
	11	La pondération à 50 prix - 50 valeur technique nous semble un bon équilibre compte tenu de l'impact sur les charges des locataires. Cela montre que nous sommes attachés à la qualité de la prestation (valeur technique de l'offre) mais aussi au fait d'obtenir un prix raisonnable pour les locataires.
	19	Concernant les items d'engagement des entreprises, nous avons effectivement effectué une sélection en essayant de voir ce qui était quantifiable et vérifiable de façon opérationnelle.
	35	Les entreprises ne se sont effectivement pas saisies de la clause d'insertion sur la base du volontariat. Le prochain marché contiendra donc une clause plus incitative.
	46	Des écarts entre les offres sont systématiquement identifiées dans le cadre des appels d'offre puisque cela dépend des process et de la volonté de travailler avec la RIVP. Par contre, les offres anormalement basses, qui ne permettraient pas de respecter le salaire brut minimal garanti seront bien identifiées et exclues de l'analyse lors du prochain marché RIVP.
		Le dispositif de contrôle des prestations par la RIVP était peu développé lors du marché 2012. Celui-ci a été complété pour préparer le marché 2016 et sera encore complété lors de la préparation du marché 2017 que l'on doit relancer. Le dispositif de contrôle sera élaboré en lien avec notre direction des achats et les associations de locataires.

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

Tome	Pages	Recommandations
Tome 1	13	Recommandation 1 : Nous allons intégrer dans notre prochain appel d'offres la mesure des surfaces par les prestataires eux même.
	16	Caractéristique des contrats : ils sont à la fois un objectif de résultat et de moyen
	33 à 35	Recommandations 2,3 et 4 : Nous n'envisageons pas de réinternaliser la totalité du nettoyage.
Tome 2	28	Recommandation 1 : Nous adhérons au principe et participeront à cet observatoire qui sera un bon vecteur de diffusion des bonnes pratiques.
	29	Recommandation 2 : Notre prochain marché sera modifié pour mieux intégrer ces nouveaux enjeux.
	29	Recommandation 3 : Nous partageons votre analyse et cela va dans le sens de notre politique achat en cours de structuration.
	30	Recommandation 4 : pas de notre ressort
	31	Recommandation 5 : La préparation du marché a fait l'objet d'un groupe de travail spécifique RIVP et associations de locataires volontaires.
	32	Recommandation 6 : Le CHSCT a été associé à la préparation du futur marché EM/OM 2017
	36	Recommandation 7 et 8 : Elles seront appliquées dans le cadre du futur marché EM/OM 2017
	37	Recommandation 9 : Cela sera intégré à notre marché EM/OM 2017.
	49	Recommandations 10, 11 et 12 : Nous les mettrons en œuvre dans notre marché EM/OM 2017.
	54	Recommandation 13 : Comme évoqué plus haut, le dispositif de contrôle des prestations sera travaillé avec les associations de locataires dans le cadre du groupe de travail CCL dédié.
	56	Recommandation 14 : Ce point sera traité en lien avec notre direction des achats.

Remarques RVP sur la première version du rapport

RVP

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

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

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

5 - Comparatif interbailleurs

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

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

élogie - SIEMP

DIRECTION GENERALE

MAIRIE DE PARIS

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

Paris, le 5 mai 2017

Madame La Directrice,

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

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

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

Page 9 du tome 1 :

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

Il est parfaitement exact, comme l'indique le rapport, que la Siemp, contrainte par la structure éclatée de son patrimoine, emploie proportionnellement beaucoup moins de gardiens que les trois autres bailleurs.

Mais il convient de préciser que nos contrats passés avec nos prestataires de service pour le patrimoine de Vigneux-sur-Seine et de Beauregard à La Celle Saint-Cloud incluent spécifiquement des postes de gardiennage : 10 ETP à Vigneux et 18 ETP (portés à 19 dans le marché qui a débuté le 1^{er} janvier 2019) à Beauregard.

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

Les comparaisons avec les autres bailleurs sont éclairantes.

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

Je souhaite vous faire part de quelques observations complémentaires.

1 - S'agissant du tome 1 :

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

16 PLACE DES CINQ MARTYRS DU LYCÉE BUFFON / 75016 PARIS
Société d'économie mixte locale au capital de 1 500 000 € / RCS Paris B 552 038 200

Page 13, point 1.1.3.2 :

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

Page 24, point 2.2 :

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

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

2 – S'agissant du tome 2 :

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

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

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

Page 35, point 2.1.1.3 :

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

Page 55, point 3.2.1.2 :

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

Les recommandations posées sont partagées par Elogie-Siemp.

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

Directrice générale

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Questionnaire adressé aux bailleurs sociaux de la Ville par les rapporteurs

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