

## **Analyse des questionnaires - l'externalisation au MCC -**

### *Introduction : objectif de la démarche*

Le Ministère de la culture et de la communication a souhaité établir un bilan des pratiques des établissements qui procèdent à l'externalisation de prestations. A cette fin, un questionnaire a été adressé à l'ensemble des établissements publics sous tutelle du ministère :

- 28 y ont répondu ;
- 2 se sont déclarés non concernés par l'externalisation (2 ENSA) ;
- un autre a recensé deux marchés avec des prestataires extérieurs, mais a indiqué ne pas les gérer en direct du fait du recours à une centrale d'achat.

**L'étude ne porte donc que sur 25 EP** (dont 9 écoles nationales supérieures d'architecture).

L'objectif poursuivi par le questionnaire était de déterminer dans quelle mesure les marchés relatifs à des activités générant l'emploi d'une main d'œuvre importante (propreté, gardiennage, surveillance ou encore restauration) :

- garantissent aux agents des prestataires extérieurs des conditions de travail correctes ;
- sont utilisés comme levier en vue de promouvoir l'insertion sociale.

Plusieurs dispositions du code des marchés publics permettent, en effet, aux acheteurs de tenir compte de ces objectifs dans l'élaboration et la passation de leurs marchés.

Ainsi, l'article 14 du code prévoit que les conditions d'exécution d'un marché peuvent comporter des éléments à caractère social. Ces clauses dites « sociales » sont par exemple des clauses d'insertion et de retour à l'emploi. Elles constituent alors une condition d'exécution du marché.

L'article 53 du même code prévoit, par ailleurs, la possibilité d'introduire parmi les critères de sélection des offres, des critères relatifs à la performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté. Il convient de rappeler que la régularité juridique de tels critères impose, d'une part, qu'ils ne soient pas discriminatoires et, d'autre part, qu'ils restent en lien avec l'objet du marché.

C'est donc au regard des possibilités offertes par le code des marchés publics que les pratiques des établissements ont été analysées et ce, à partir des différentes étapes de passation d'un marché public : passation (analyse des candidatures, choix des offres), contenu du marché conclu (insertion de clauses sociales), exécution du marché.

### **I – Passation des marchés**

Les 25 EP concernés ont tous passé des marchés avec des prestataires extérieurs au cours des dernières années.

En ce qui concerne les domaines d'intervention de ces prestataires, le nettoyage, le gardiennage et la maintenance sont les 3 activités prédominantes.

- Nettoyage : 24 EP (soit 96 % des EP ayant répondu)
- Gardiennage : 19 EP (soit 76 % des EP ayant répondu)
- Maintenance : 17 EP (soit 68 % des EP ayant répondu)
- Entretien des espaces verts : 8 EP (soit 32 % des EP ayant répondu)
- Surveillance : 5 EP (soit 20 % des EP ayant répondu)
- Informatique : 4 EP (soit 16 % des EP ayant répondu)
- Restauration : 3 EP (soit 12 % des EP ayant répondu)
- Accueil : 2 EP (soit 8 % des EP ayant répondu)
- Terrassement : 1 EP
- Relation presse : 1 EP

Les établissements publics cumulent presque tous plusieurs activités externalisées :

- 1 activité : 3 EP
- 2 activités : 5 EP
- 3 activités : 4 EP
- 4 activités : 8 EP
- 5 activités : 2 EP
- + de 5 activités : 3 EP

Ces trois derniers EP ont conclu de nombreux marchés de maintenance et de manutention, ainsi que des marchés plus spécifiques ayant trait à leur métier (audioguide, entretien et protection des collections muséales).

A noter également qu'un de ces établissements a choisi de recourir à un contrat multiservices, confiant ainsi à un prestataire unique la gestion de nombreuses fonctions externalisées (propreté-hygiène, organisation de manifestations, accueil, réservations, espaces verts, informatique et web, etc.). Le prestataire peut également, selon les domaines, sous-traiter à son tour (comme c'est le cas par exemple pour le nettoyage).

## II – Examen des candidatures

Dans cette première étape de la procédure de sélection d'un prestataire extérieur, les établissements publics apprécient les moyens humains et matériels des différents candidats ; ils évaluent ainsi si ces derniers sont en capacité de répondre aux obligations fixées dans le cahier des charges.

A cette fin, en fonction des prestations et des procédures (notamment les procédures ouvertes ou restreintes), plus des 2/3 des EP ayant répondu demandent aux candidats des renseignements relatifs à leurs effectifs et au personnel d'encadrement (16 EP sur 25).

Les établissements évaluent principalement la cohérence de la candidature entre leurs besoins en termes de compétences et d'effectifs, et les informations fournies par l'entreprise candidate (nombre de personnes par rapport à la mission / niveau de qualification ou de diplôme par rapport aux activités exercées / type de contrats).

Ainsi, dans la plupart des cas, ces renseignements constituent un critère ou un sous-critère de sélection des candidatures. Cependant, en fonction des marchés, ils peuvent également être pris en compte pour l'analyse des offres.

Remarque : la liste des documents pouvant être demandés aux candidats, en application de l'article

45 du Code des marchés publics (2006), est fixée limitativement par arrêté du ministre chargé de l'économie en date du 28 août 2006. Les informations demandées par les EP doivent être strictement conformes à cet arrêté, sous peine d'entacher la procédure d'illégalité.

### III – Examen des offres

Conformément à l'article 53 du Code des marchés publics (CDM), pour attribuer un marché à un candidat, le pouvoir adjudicateur se fonde :

- « soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché.

- soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix ».

A noter également que pour les marchés passés selon une procédure formalisée, et lorsque plusieurs critères sont prévus, le pouvoir adjudicateur doit préciser leur pondération.

En ce qui concerne les « critères sociaux » (définis plus précisément à l'article 53 comme « les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés »), il semble que la majorité des EP qui ont répondu n'en insèrent pas systématiquement. En revanche, lorsqu'ils optent pour ces critères, cela concerne principalement des marchés de prestations de gardiennage et propreté.

### IV – Le contenu du marché

#### – Cluses « sociales »

Les EP peuvent décider d'intégrer une « clause sociale et environnementale » à leur marché (en référence à l'article 14<sup>1</sup> du CDM : cette action d'insertion professionnelle cible les personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi et répond à la nécessité de promouvoir un développement socialement responsable).

Lorsque de telles clauses sont inscrites (la moitié des EP qui ont répondu s'est engagée dans cette démarche), les candidats qui remettent une offre doivent, entre autres, :

- veiller à la formation de leurs salariés ;
- être attentifs à leur logique de recrutement et de gestion du personnel (mise en place d'une politique visant à favoriser l'insertion sociale ou la réinsertion professionnelle, principes mis en avant pour éviter le turn-over et assurer ainsi une gestion stable du personnel, etc.) ;

---

<sup>1</sup> **Article 14** : « Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation ».

- ou encore vérifier la qualité et le label des produits utilisés (éco-label ou recyclage des déchets, récupération de matériels en vue de leur réutilisation par exemple).

## V. Suivi de l'application des clauses lors de l'exécution du marché

- *Respect des clauses socio-professionnelles*

**Plus d'1/3 des EP** qui ont répondu assurent un suivi attentif de l'application de ces clauses lors de l'exécution du marché.

Ce suivi est :

- plus ou moins régulier ;
- plus ou moins individualisé et organisé en fonction des structures : personne bien identifiée au sein de l'EP, rôle des services chargés d'organiser la prestation ou existence d'un comité de suivi (par exemple, un comité cantine, regroupant des représentants de l'établissement et des représentants du prestataire, pourrait assurer le suivi du marché de restauration du personnel).
- plus ou moins formel : la Maison de l'Emploi<sup>2</sup> peut assister l'acheteur dans le suivi des clauses sociales (contrôle de l'exécution des actions d'insertion par exemple : le titulaire doit fournir un certain nombre d'information sous peine de pénalités et indiquer les difficultés qu'il rencontre, afin de trouver avec la Maison de l'Emploi des solutions pour atteindre les objectifs fixés).

Cela se traduit concrètement par :

- des réunions de suivi social programmées à intervalle régulier ou en fonction des besoins (à l'initiative de la personne en charge de la conduite du marché par exemple) ;
- la vérification de la conformité des produits par rapport au mémoire technique ;
- la vérification de la conformité des prestations par rapport aux clauses sociales.

- *Respect des effectifs prévus pour l'exécution du marché*

De même, **1/3 des EP qui ont répondu** contrôlent plus particulièrement que les effectifs proposés dans l'offre du candidat, pour l'exécution du marché, soient bien identiques à ceux effectivement affectés à l'exécution de ce marché (un EP a, par exemple, choisi d'imposer des pénalités à un prestataire qui ne respecterait pas l'effectif minimum fixé dans le cahier des clauses particulières du marché).

Toutefois, ce contrôle n'est pas forcément continu.

---

2 Il existe, dans chaque région, des Maisons de l'Emploi qui participent, notamment, à l'accueil et l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise. En ce qui concerne les clauses sociales, les Maisons de l'Emploi proposent, d'une part, une assistance aux donneurs d'ordre pour l'intégration des clauses d'insertion dans leurs marchés et, d'autre part, accompagnent les entreprises dans l'application de la clause sociale et interviennent comme « facilitateurs ». A noter également que ces Maisons associent, dans leurs démarches, l'État, Pôle emploi et au moins une collectivité territoriale.

- Face au déclenchement d'un conflit social dans l'entreprise titulaire du marché

**1/5 des EP qui ont répondu** ont du faire face à un conflit social déclaré au sein d'une entreprise prestataire.

Ces conflits ont entraîné des perturbations plus ou moins importantes au sein des EP. Certains ont, en effet, dû fonctionner au ralenti (un service minimum était parfois assuré par la société prestataire), d'autres ont été contraints de fermer à l'arrêt des prestations.

- En ce qui concerne l'information relative aux conflits sociaux communiquée aux EP par les entreprises prestataires

Ces communications ne sont pas systématiques et semblent plutôt intervenir au cours ou à l'issue du déclenchement d'un conflit. Dans l'ensemble, **les EP (près de 90 % d'entre eux)** ont déclaré ne pas être régulièrement informés de l'existence et des modalités de gestion des conflits, y compris pour les conflits susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exécution du marché.

Certains ont parfois été informés du conflit par les salariés eux-mêmes et non par la direction de l'entreprise.

- Connaissance des conditions et modalités de travail des salariés des prestataires intervenant régulièrement sur les sites

Un peu moins de la moitié des EP qui ont répondu déclarent en avoir connaissance, mais de manière plus ou moins précise.

De même, ces éléments sont examinés différemment en fonction des EP : certains les considèrent, en effet, comme de simples informations ; d'autres en ont besoin pour s'organiser (maintenance des locaux par exemple), assurer un suivi efficace des prestations ou constater des points de blocages ou des distorsions par rapport à ce qui avait été prévu dans le marché.

*Pour mémoire* : cela signifie concrètement que l'entreprise prestataire doit :

- communiquer, en fonction des marchés et des besoins, un plan de prévention des risques, un règlement de chantier (nombre d'interventions, durées, effectifs concernés, consignes de sécurité, etc) ou des livrets/fascicules sur la sécurité et les accidents du travail ;
- respecter ce plan, afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes : véritable obligation.

Ce que cela implique au niveau de la relation EP / entreprise prestataire :

- Mise en place d'un suivi de ces plans ou règlements (par l'intermédiaire de réunions mensuelles et sondages informels des agents ou encore par la rédaction de « fiches navettes » entre l'EP et l'entreprise).
- Éventuelles pénalités en cas de non respect de l'obligation de transmission de ces plans de prévention (les EP peuvent par exemple sanctionner les retards de transmission).

## VI- Vie sociale des salariés du titulaire du marché public au sein de l'EP contractant

### – Droits syndicaux

Les EP ont déclaré ne pas avoir connaissance des modalités d'exercice des droits syndicaux des salariés, dans la mesure où ces derniers les exercent au sein de l'entreprise prestataire.

En outre, ces personnels bénéficient rarement d'avantages liés à leur présence sur le site des EP ; trois établissements seulement ont répondu par l'affirmative. Dans ces derniers, les salariés ont la possibilité d'adhérer à l'association du personnel, d'accéder au centre de documentation et à certaines activités, et de prendre leurs repas à la cantine (sous réserve de la signature d'une convention entre le prestataire du marché de restauration, le titulaire et l'EP).

### – Changement de prestataire

**Près de 80 % des EP (plus des  $\frac{3}{4}$  )** estiment qu'ils sont, d'un point de vue général, assez bien informés des conséquences des changements de prestataire qui peuvent intervenir au terme d'un marché, surtout en ce qui concerne les marchés de propreté. Cependant, ils sont rarement en mesure d'en évaluer les conséquences sur l'organigramme ou sur le nombre de salariés mis à leur disposition. Leurs connaissances sur le sujet ne semblent donc pas être très précises.

En revanche, moins d'un 1/3 des EP (30 %) pensent que les salariés du prestataire initial ont une bonne visibilité de ces changements et peuvent en évaluer les conséquences sur leur travail ou leur vie professionnelle. Les autres établissements ne se sont pas prononcés sur cette question ou ont répondu par la négative. Toutefois, d'une manière générale, ils considèrent qu'informer les agents de ces transferts relève principalement de la responsabilité de l'entreprise.