

Jean-Luc Moudenc
Maire de Toulouse
Président de Toulouse Métropole

Madame Valerie RENET
Présidente de la
Chambre régionale des comptes
d'Occitanie
500 avenue des Etats du Languedoc
CS70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Objet : recours aux prestations intellectuelles confiées à des cabinets extérieurs –
Rapport d'observations définitives – réponse

Madame la Présidente,

Par votre courrier du 11 octobre 2024, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la Mairie de Toulouse pour les exercices 2019 et suivants, dans le cadre d'une enquête sur le recours aux prestations intellectuelles confiées à des cabinets extérieurs.

Je note que la Chambre a pris en compte les remarques formulées par le courrier du 4 septembre 2024, qui faisait suite à la transmission du rapport d'observations provisoires.

A ce titre, je tiens à saluer le constat réalisé par la Chambre sur, en substance, l'usage raisonné et raisonnable que fait notre collectivité du recours à des cabinets de conseil. En particulier, elle relève, à ce sujet, une baisse des dépenses en euros constants de 1,5% par an en moyenne sur la période, dans un contexte de relance mais aussi marqué de manière classique par le cycle électoral en matière d'investissements.

Je tiens aussi à souligner qu'au titre des recommandations, la Chambre reprend certains des axes sur lesquels nos services travaillent d'ores et déjà. Il s'agit, en particulier, de la formalisation à achever de l'encadrement du recours à ce type de prestations, à tout le moins lorsqu'il n'est pas contraint.

En effet, je ne peux que confirmer le constat effectué par les magistrats selon lequel la collectivité est fréquemment obligée de recourir à des prestations intellectuelles externalisées. La Chambre relève ainsi que près de la moitié de l'ensemble des marchés passés en la matière relèvent de contraintes qui s'imposent à notre collectivité. Le constat est encore plus marqué en matière d'investissement. Cela atteste, si besoin en était encore, des contraintes réglementaires pesant sur les collectivités territoriales.

J'ai également pris connaissance avec intérêt du travail réalisé par la Chambre mentionnant la forte proportion de structures locales dans les cabinets auxquels nous avons recours. Si je peux me réjouir de cette situation, qui traduit une forme de réussite de la démarche du « Small business act » portée par notre collectivité, j'ai demandé aux services d'approfondir cette question. En effet, je souhaite évidemment qu'au travers du recours à ce type de prestation, nos collectivités bénéficient de toute l'expertise utile. Le seul lieu d'implantation de ces structures ne saurait constituer à lui seul un critère de choix pour ce faire. En ce sens, je ne peux que réfuter que nos collectivités privilégieraient (p.26) « implicitement l'implantation locale ». La Chambre ne peut ignorer que, ce faisant, nos collectivités méconnaîtraient le principe de libre accès à la commande publique.

En outre, s'agissant du recours aux organismes publics, la Chambre constate une sollicitation qualifiée à juste titre de marginale. Cette situation s'explique essentiellement par les contraintes posées par le code des marchés publics. Seul le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) bénéficie des assouplissements de l'article 159 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Des échanges vont donc être engagés avec cet organisme pour voir comment le nombre d'études qui pourraient lui être confiées de façon préférentielle pourrait augmenter. Il n'en demeurera pas moins que des évolutions législatives sont nécessaires pour que d'autres établissements publics aient également ces facilités.

A ce titre, s'agissant de l'ADEME, la collectivité lui a d'ores et déjà confié des missions. Lauréats en 2023 d'un appel à projet de l'ADEME Occitanie pour l'accompagnement à l'élaboration de leur schéma directeur immobilier énergie, Montpellier et Toulouse ont conjointement participé à l'élaboration du cahier des charges et au choix des prestataires. Le lancement de la mission a eu lieu fin mai 2024. C'est l'ADEME qui prend en charge la rémunération des prestataires, estimée à 160 K€, pour ce qui concerne la Mairie de Toulouse et Toulouse Métropole. Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés pour la phase d'identification des référentiels et des processus existants sur les thèmes de la stratégie et de la gouvernance, de la gestion des actifs, des informations des ressources, de la performance, etc. S'en suivra une phase de préconisations, puis de mise en œuvre méthodologique, accompagnée d'outils de suivi sur une année, sur un échantillon de bâtiments représentatifs, en vue d'une prise en main par la collectivité programmée à fin 2025.

Ensuite, je tiens à revenir de façon plus précise sur certaines observations faites.

La Chambre, en dépit des éléments fournis dans le cadre de la procédure contradictoire, a maintenu un commentaire (p. 18) relatif à la part prise par une société de conseil au regard notamment de sa faible ancienneté. Force est de souligner que d'autres grands comptes, comme les groupes Egis et Airbus, ont eu recours au service de cette structure dans des volumes encore plus significatifs, pour respectivement 11 M€ et 11,8M€ sur la période et ont maintenu leur recours à elle dans la durée alors que celui de nos collectivités a fortement reculé. En 2017, la mutuelle Via santé a eu recours à ce cabinet pour un montant de plus de 883k€, soit plus que le montant cumulé des prestations pour la Mairie de Toulouse et Toulouse Métropole cette année-là. Il est également possible de relever que, sur les seuls exercices 2022 et 2023, la compagnie CMA-CGM lui a commandé des prestations pour plus de 3,7M€. Toulouse Métropole et la Mairie de Toulouse n'ont donc pas les seuls à avoir misé sur le potentiel de cette société.

Le rapport indique (p.39) que 11 marchés sur les 43 échantillons, soit 26%, n'ont donné lieu à la transmission d'aucun livrable. Ce taux de 26% est repris p.43 dans la conclusion intermédiaire.

Comme il a été indiqué dans la phase contradictoire, si la collectivité n'a pas été en mesure de fournir tous les livrables lors de l'instruction, ce que je ne peux que regretter, cette situation est essentiellement imputable au délai imparti pour les fournir et aux effets de la profonde réorganisation des services dans le cadre de Proxima, rappelé dans l'encadré 3, page 15, avec ses nombreuses reconfigurations de services et mutations internes. Par ailleurs, le recensement effectué des pièces transmises par les magistrats n'apparaît pas totalement fiable et exhaustif. Certains livrables produits en temps utiles semblent ne pas y avoir été intégrés. Enfin, la collectivité a poursuivi ces envois après la clôture de l'instruction, alors même que la Chambre n'avait donné aucune suite à sa proposition d'envoi des documents restants à fournir. Ainsi, les livrables ont été versés pour chacun des marchés investigués par la Chambre, laquelle peut donc être rassurée sur la tenue de nos archives et le respect de nos obligations en la matière.

La Chambre interroge, par ailleurs, la pratique de la collectivité en matière d'évaluation du montant prévisionnel des marchés publics (p.36). Elle se fonde à ce titre sur le marché 21V0517. Celui-ci est un marché de stratégie numérique porté par la Direction de la Communication externe. Il convient de souligner, à titre liminaire, que ce marché a été résilié à compter du 13 décembre 2022 en raison de la mise en liquidation judiciaire de la société titulaire du marché. Les livrables concernant les prestations exécutées en 2020 et 2021 ont pu être fournis. S'agissant de la communication du montant estimatif des prestations qui seront commandées au cours de l'exécution d'un accord cadre est obligatoire; celle-ci doit être sincère et refléter au plus juste les commandes futures. Cependant, aucune obligation n'impose à l'acheteur de communiquer la méthode d'élaboration de cette estimation financière. Sur ces bases réglementaires, la collectivité a établi et communiqué aux candidats potentiels dans l'Avis d'Appel Public à la Concurrence (AAPC) et le règlement de la consultation ces éléments chiffrés (pour la Ville et la Métropole) afin que les soumissionnaires déposent une offre adaptée aux besoins.

Cette valeur estimative est totalement décorrélée de l'estimation du Détail Quantitatif Estimatif (DQE). En effet, ce document est une simulation de commande type avec des quantités virtuelles faite par la collectivité et permettant de comparer objectivement les offres des différents opérateurs économiques. Cette pièce, non contractuelle, a pour vocation de faciliter la comparaison des offres reçues et de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, en fonction des paramètres liés à l'objet du marché.

Ainsi, le DQE ne définit que le cadre financier du marché, pas son volume définitif. Son montant global virtuel ne préjuge pas de la commande effective ni de la dépense finale.

De plus, le DQE masqué qui a été utilisé lors de cette consultation a simplement incité les entreprises à proposer des prix compétitifs pour l'ensemble des prestations, plutôt que de privilégier les postes à quantités élevées d'un DQE classique non masqué.

C'est pour cette raison que le montant estimatif annuel communiqué aux candidats pour un montant de 50 000 €HT (dont 17 000 € HT pour la mairie de Toulouse et 33 000 € HT pour Toulouse Métropole) est différent du montant du DQE (à savoir 25 900 € HT pour les deux collectivités). Les candidats pour établir leur offre financière n'avaient besoin que de l'estimation financière annuelle établie au plus juste et non le montant du DQE qui ne reflète pas les futures commandes éventuelles. Cela aurait pu au contraire générer des incompréhensions de la part des candidats.

En ce sens, il n'apparaît pas que la collectivité ait failli en termes de communication des informations nécessaires à la remise d'une offre. Enfin, il est à noter qu'aucun candidat n'a ressenti le besoin de disposer d'informations complémentaires, puisque la collectivité n'a réceptionné, lors de la publication de la consultation sur la plateforme d'achat, aucune demande à ce sujet.

Les magistrats paraissent regretter (p.39) qu'une part du travail réalisée par un cabinet externe, s'agissant du diagnostic local de sécurité à l'échelle du territoire toulousain, aurait pu être réalisée en interne. Ce faisant, la Chambre ne fait que pointer une évidence. Elle tient à l'un des motifs classiques de recours à des prestations intellectuelles externalisées. Il s'agit du plan de charge des équipes en interne dont la Chambre fait au demeurant état au chapitre 1.5.3 « les motifs de recours ».

La Chambre indique également que certains cabinets ne répondraient qu'imparfaitement aux attentes de la collectivité. Pour ce faire, elle se fonde (p.40) sur l'appui dont a bénéficié la commune dans sa démarche « d'aller vers » pour promouvoir la démocratie locale et évoque une méthodologie uniforme et mobilisatrice. Cette appréciation portée sur pièces par les magistrats n'est en rien partagée. En effet, les prestations et livrables fournis à l'occasion de la prestation de concertation des cahiers toulousains ont permis de remplir les attendus de la collectivité. Avec 2 000 contributions recueillies, ces interventions ont permis d'alimenter de manière concrète le projet des cahiers toulousains ainsi que l'attestent les références qui en sont faites dans les cahiers <https://metropole.toulouse.fr/mon-environnement/amenagement/projet-urbain-toulousain>

Par ailleurs, les livrables correspondent aux attentes formulées au travers du marché à savoir :

- pour la phase diagnostic :

- . 6 films réalisés afin de rendre compte des semaines « d'aller vers » dans les quartiers et qui ont permis de rencontrer plus de 1 000 participants. Il s'agit de 6 films originaux d'une dizaine de minutes chacun et ayant fait l'objet d'un scénario construit et de prises de vues dédiées. Ils combinent des vues aériennes montrant l'identité architecturale des quartiers, des prises de vues et entretiens lors de la concertation ainsi qu'une prise de parole d'un grand témoin sur une thématique clé du secteur.

- . 6 documents de synthèse de cette phase de concertation (une centaine de pages par secteur). Ces synthèses rendent compte des enjeux des procédés de concertation (1 500 participants). Elles analysent l'ensemble des contributions obtenues par la variété de médias demandés dans les cahiers des charges : contributions « physiques » de « l'aller vers » via le triporteur et des 6 ateliers de concertation ainsi que les contributions numériques. Elles en tirent des conclusions rédigées et mise en forme sous forme cartographique. Il s'agit de documents publics et publiés sur le site je participe :

<https://jeparticipe.metropole.toulouse.fr/processes/mon-quartier-demain>

- pour la phase préconisations : 6 documents de synthèse de cette phase de concertation (une soixantaine de pages par secteur). Ces synthèses rendent compte des enjeux et du fonctionnement des ateliers de concertation. Elles analysent l'ensemble des contributions afin d'en tirer des conclusions rédigées. Là encore, ces documents sont publics et publiés sur le site je participe

- pour la phase restitution :

- . les panneaux originaux réalisés pour les 6 expositions itinérantes dans les secteurs. Chaque exposition comprend 6 panneaux grand format adaptés à une restitution en plein air.

- . un film des synthèses reprenant des séquences des 6 films et comprenant les entretiens avec les élus en charge de la démarche

<https://www.youtube.com/watch?v=TiG7j0la3yE>

En outre, il convient de noter deux éléments. D'une part, le triporteur a réalisé une démarche originale « d'aller vers » justifiant le montant. Afin de couvrir l'ensemble des quartiers de la ville de Toulouse, il y a eu 6 semaines soit 30 jours de présence et échanges sur le terrain. D'autre part, les réunions publiques se sont tenues sous un format ambitieux, justifiant le recours à un intervenant supplémentaire aux intervenants de Toulouse Métropole et de l'AUAT. A titre d'exemple, les 6 réunions de la phase diagnostic étaient organisées, en groupes représentant l'ensemble des quartiers de la ville (une cinquantaine au total). Ainsi, lors des réunions, il y avait en moyenne 5 tables à animer simultanément.

Enfin, les livrables transmis à la Chambre ne comprenaient pas des livrables intermédiaires rendus, notamment au début de chacune des phases les supports de présentation à destination des élus en charge ou impliqués dans la démarche. Ces livrables intermédiaires figuraient dans le cahier des charges en tant que temps de préparation des réunions publiques.

La méthode proposée apparaît ainsi côté collectivité appropriée et pertinente.

En tout état de cause et même si la Chambre n'a pu s'en assurer intégralement, la collectivité est vigilante quant à la qualité et à l'apport des livrables produits, d'autant que ceux-ci conditionnent ensuite souvent des arbitrages ou des réalisations.

Un dernier point à relever porte sur la pertinence de créer une base de données regroupant l'ensemble des livrables produits (p.40). Au-delà de la pétition de principe, cette proposition ne s'appuie, en première analyse, sur le constat ni de l'existence de doublons dans les études réalisées, ni d'une déperdition ou d'une insuffisante capitalisation au sein des services des résultats de celles-ci alors que leur objet est dans la grande majorité des cas très spécifique. Cette préconisation, même si elle n'est pas formellement une recommandation au sens du code des juridictions financières, tout comme d'autres observations contenues dans ce rapport vont donc être expertisées mais avec circonspection. L'hétérogénéité des missions confiées sous l'appellation générique « prestations intellectuelles » peut en effet faire douter de l'efficacité d'une telle centralisation de données disparates entre elles.

Tels sont les éléments que je tenais à faire valoir pour être annexés au rapport définitif.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Luc MOUDENC