



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE TOULOUSE RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES CONFIÉES À DES CABINETS EXTÉRIEURS (Haute-Garonne)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. DES PRESTATIONS DE CONSEIL QUI VIENNENT RÉPONDRE À DES ENJEUX LOCAUX PAR DES PRESTATAIRES LOCAUX.....	9
1.1. Le contexte : une commune qui, malgré ses atouts, est confrontée à plusieurs défis ..	9
1.1.1. Un fort dynamisme démographique et économique	9
1.1.2. Des zones de risques bien identifiées donnant lieu à plusieurs axes stratégiques de développement.....	10
1.2. Les prestations intellectuelles : définition et enjeux	11
1.3. Un suivi difficile des prestations de conseil du fait d'un manque d'homogénéité en termes d'imputation comptable	12
1.4. Un faible volume financier au regard des dépenses de la commune mais des enjeux importants	15
1.4.1. Les prestations intellectuelles représentent 0,4 % des dépenses de la commune	15
1.4.2. Des dépenses de prestations de conseil maîtrisées compte tenu du contexte de forte inflation.....	16
1.4.3. Des prestations réalisées par une multitude d'acteurs mais dont les dépenses sont concentrées sur quelques-uns d'entre eux	18
1.5. Un recours aux prestations intellectuelles dont la moitié se fait dans un cadre prescriptif.....	19
1.5.1. La nature des prescriptions dans l'emploi des prestations intellectuelles par la commune	19
1.5.2. Le poids important du cadre prescriptif ou semi-prescriptif.....	19
1.5.3. Les motifs de recours	22
1.6. Des prestations de conseil qui mobilisent majoritairement des petites entreprises implantées en Haute-Garonne.....	23
1.6.1. Une proportion importante de toutes petites entreprises qui signe la réussite du « <i>Small business act</i> »	23
1.6.2. Une forte proportion d'entreprises haut-garonnaises au regard de la répartition de l'offre de service au plan national.....	24
1.7. Des prestations de conseil relevant majoritairement de l'expertise	26
1.8. Des ressources externes publiques peu mobilisées alors que présentes en force sur le territoire	27
2. UNE POLITIQUE DE L'ACHAT PUBLIC QUI RESTE À ADAPTER AUX SPÉCIFICITÉS DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES.....	29
2.1. Une volonté de conforter la décision stratégique en matière de prestations intellectuelles à formaliser	29
2.2. Une organisation déconcentrée de la commande publique à mieux encadrer en matière de prestations intellectuelles	30
2.2.1. Une organisation déconcentrée de la fonction achat renforcée depuis 2024	30

2.2.2.	Un cadre général des procédures qui reste à formaliser en matière de prestations intellectuelles	31
2.3.	Une procédure de l'achat public adaptée	32
2.3.1.	Le recensement des besoins dans le cadre d'une programmation annuelle .	32
2.3.2.	Une phase de préparation de l'achat appropriée	33
2.3.3.	Une technique du sourçage à développer dans le domaine des prestations intellectuelles.....	33
2.3.4.	Un recours pertinent à la négociation.....	34
2.3.5.	Une utilisation agile des accords-cadres	34
2.4.	Des axes d'amélioration possibles	34
2.4.1.	Des pratiques favorables aux entreprises locales	35
2.4.2.	Une politique d'achat à renforcer pour les achats de prestations intellectuelles de faible montant	37
2.5.	Un pilotage des prestataires de conseil adapté, une évaluation à renforcer	38
2.5.1.	Un pilotage des prestataires de conseil bien défini dans les marchés	38
2.5.2.	Une évaluation à prévoir à l'issue de la mission de conseil.....	39
2.6.	Des études conformes aux attentes de la collectivité	39
2.7.	Des productions des prestataires à capitaliser en interne	40
2.8.	Des initiatives en vue de renforcer les compétences internes	41
2.8.1.	Des structures d'audit interne communes à la métropole et à la commune de Toulouse	41
2.8.2.	Des structures nouvelles ou à l'étude suite à la réorganisation « Proxima 2024 »	42
2.9.	Des règles de déontologie et de protection des données pilotées par un référent déontologie.....	43
	ANNEXES.....	44
	GLOSSAIRE.....	49
	Réponses aux observations définitives.....	50

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé la commune de Toulouse dans le cadre d'une enquête inter-régionale relative au recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles réalisées par des cabinets conseil.

Avec 504 078 habitants¹, la commune de Toulouse, capitale de la région Occitanie, est la 4^{ème} ville de France après Paris, Lyon et Marseille. Elle dispose d'un budget de près de 884 M€ et ses effectifs permanents s'élèvent à plus de 13 000 agents en 2024 (ville et métropole réunies). Durant la période 2019-2023, la commune a eu recours à 235 prestations intellectuelles auprès de 234 prestataires différents pour un montant total de 13,8 M€ TTC. Si ce montant peut paraître modeste en proportion des dépenses de la commune (0,4 % des dépenses cumulées sur la période), les enjeux soulevés par les prestations intellectuelles sont pourtant importants.

Des prestations intellectuelles qui visent à répondre à des enjeux locaux par des prestataires implantés sur le territoire

Le recours par la commune aux prestations intellectuelles revêt plusieurs caractéristiques. D'une part, leur identification précise et exhaustive est difficile à évaluer du fait d'une imputation comptable trop hétérogène et d'une nomenclature achats qui ne s'applique pas en ce domaine. Ce point nécessitera d'être amélioré afin de suivre de façon durable ces dépenses puis de mieux les évaluer.

D'autre part, les dépenses consacrées aux prestations intellectuelles externalisées, qui ont connu une légère baisse, sont liées à des opérations d'investissement et se concentrent sur trois secteurs : la transformation de l'administration communale, l'aménagement, l'environnement et les espaces publics. Dans près de la moitié des cas de recours, ces études sont commandées par la commune en raison d'une prescription externe ou dans le cadre d'un engagement multipartite.

Enfin, le recours aux prestations intellectuelles, parmi une offre de services diversifiée, y compris sur le plan national, se fait majoritairement vers de petites entreprises privées occitanes (haut-garonnaises en particulier). À l'opposé, les acteurs publics en matière de conseil et/ou d'accompagnement, nombreux au sein du territoire métropolitain, représentent moins de 1 % des prestataires retenus.

Des axes de progrès dans l'achat des prestations intellectuelles

Les procédures de la commande publique peuvent être améliorées pour répondre aux exigences particulières de l'achat des prestations intellectuelles.

Les productions délivrées par les prestataires transmises à la chambre sont, dans leur grande majorité, précises et détaillées et semblent répondre, à quelques exceptions près, aux cahiers des charges. Cependant, la commune n'a pas été en mesure de communiquer l'intégralité des livrables sollicités.

À l'avenir, la commune de Toulouse souhaite encadrer et limiter le recours aux cabinets extérieurs. Afin d'atteindre durablement cet objectif, l'organisation actuelle déconcentrée fondée

¹ Recensement Insee 2021.

sur l'autonomie des directions qui sont à l'origine du besoin de prestations extérieures devra s'accompagner d'un pilotage centralisé de ce type de dépenses. Cette démarche nécessitera la mise en place d'un dispositif d'accord préalable à tout recours à des cabinets de conseil externe.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Finaliser le projet interne visant à établir une politique d'achat dédiée aux prestations intellectuelles externalisées. *Mise en œuvre partielle.*
2. Veiller à maintenir un égal accès aux marchés publics toulousains à tous les cabinets de conseil. *Non mise en œuvre.*
3. Rédiger un cahier des charges simplifié pour tous les marchés de prestations intellectuelles de faible montant. *Non mise en œuvre.*
4. Réaliser une évaluation à l'issue de la réalisation de la mission de conseil et la formaliser. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Toulouse a été ouvert le 31 janvier 2024 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie adressée à M. Jean-Luc Moudenc, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} juillet 2024 avec ce dernier.

Lors de sa séance du 2 juillet 2024, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises le 17 juillet 2024.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 3 octobre 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. DES PRESTATIONS DE CONSEIL QUI VIENNENT RÉPONDRE À DES ENJEUX LOCAUX PAR DES PRESTATAIRES LOCAUX

1.1. Le contexte : une commune qui, malgré ses atouts, est confrontée à plusieurs défis

Les éléments figurant ci-dessous visent à identifier les principaux enjeux auxquels est exposée la commune de Toulouse. Ces enjeux sont susceptibles d'influencer les choix de la ville en matière de recours aux prestations intellectuelles.

1.1.1. Un fort dynamisme démographique et économique

La commune de Toulouse, capitale de la région Occitanie, compte 504 078 habitants au recensement Insee 2021, ce qui la place au 4^{ème} rang après Paris, Lyon et Marseille. Elle a connu entre 2014 et 2020 un dynamisme démographique parmi les plus importants de France et a ainsi progressé, selon l'Insee, de 1,1 % en moyenne par an, soit un niveau supérieur à celui de Bordeaux (+ 0,9 %) mais moins fort que Montpellier (+ 1,4 %)². Le principal moteur de cette progression toulousaine était lié au solde naturel (+ 0,8 % par an sur la période) au regard du solde migratoire (+ 0,3 %). Cependant depuis la crise Covid, la natalité toulousaine a baissé de 14 % en trois ans avec en moyenne 6 000 naissances annuelles. Ce phénomène n'a, pour le moment, pas d'incidence sur la forte dynamique démographique toulousaine qui devrait devenir la troisième ville la plus peuplée de France³.

La population communale compte 160 000 jeunes de 15 à 29 ans (32,1 % de la population) suivie de la tranche d'âge des 30 à 44 ans (21,3 %). La population scolarisée entre 2 ans et 29 ans est de 144 427 dont 26 % dans les écoles, 18 % dans les collèges, 14,5 % dans les lycées et filières professionnelles et la majorité dans l'enseignement supérieur avec 54 % des étudiants (18-29 ans)⁴. Cette tendance devrait se poursuivre car la métropole de Toulouse⁵ projette sur l'ensemble de son territoire une capacité d'accueil d'environ 9 000 habitants supplémentaires par an à l'horizon 2035. Ainsi, selon une étude récente⁶, la métropole toulousaine devra produire quelque 10 000 logements supplémentaires chaque année d'ici 2030 pour éviter une crise du logement.

La croissance démographique toulousaine s'est accompagnée d'un fort dynamisme économique principalement lié aux services qui représentent les deux tiers des activités du territoire et aux industries de pointe de l'aéronautique et du spatial. L'économie s'est diversifiée à d'autres secteurs : la santé, les biotechnologies, l'industrie agro-alimentaire et l'informatique. Enfin, l'attractivité du territoire repose également sur la dynamique touristique qui profite à la ville-centre. Le territoire métropolitain a accueilli 4,5 millions de visiteurs en 2021 pour 3,4 millions de nuitées d'hôtel.

Cette économie peut s'appuyer sur un pôle scientifique d'excellence avec un tissu dense d'universités (2^{ème} pôle universitaire français hors Paris) et d'écoles d'ingénieurs.

² Les comparaisons sont faites avec des villes proches géographiquement, avec une croissance démographique et économique dynamique, rentrant dans le panel des collectivités retenues dans le contrôle sur la métropole.

³ Source : étude AUAT.

⁴ Source : Insee, RP2020 exploitation principale, géographie au 01/01/2023, population scolarisée de 2 à 29 ans.

⁵ Délibération du conseil de la métropole du 6 avril 2023 relative au projet d'aménagement et de développement durable.

⁶ Étude publiée en juin 2024, menée par l'Union nationale des aménageurs et l'École supérieure des professions de l'immobilier (ESPI) sur les besoins en logements dans l'ex région Midi-Pyrénées.

Les caractéristiques socio-économiques des ménages toulousains sont marquées par la prévalence des cadres et professions intellectuelles supérieures (18,3 %), des professions intermédiaires (15,8 %) et des retraités (15,4 %). Les familles avec enfants représentent 56,3 % des ménages (35,3 % de couples avec enfants et 20,9 % de familles monoparentales).

La forte croissance démographique ainsi que les caractéristiques socio-économiques des ménages toulousains créent un important besoin en équipements et en services publics, particulièrement marqué dans les secteurs de la petite enfance, des écoles, de la vie dans les quartiers et en matière d'équipements publics gérés par la commune et la métropole.

Dans ce contexte, d'importants transferts de compétences de la ville vers la métropole ont eu lieu dans la période récente avec la création de services communs. Ces évolutions ont modifié le paysage institutionnel et financier de la ville-centre : transfert de personnels vers la métropole, diminution de son périmètre financier et de ses relations avec les partenaires et satellites. La commune de Toulouse s'est repositionnée comme l'échelon de proximité pour les Toulousains et assure les services municipaux du quotidien, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la famille (petite enfance, animation périscolaire, restauration scolaire), de la tranquillité publique (police municipale, propreté) ou de la solidarité et de l'animation de la vie dans les quartiers.

1.1.2. Des zones de risques bien identifiées donnant lieu à plusieurs axes stratégiques de développement

Le dynamisme toulousain ne doit pas masquer la fragilité croissante d'une partie de la population et l'hétérogénéité territoriale de la ville, véritables enjeux de cohésion sociale. Ainsi, d'après le rapport de la mission « Toulouse, territoire d'avenir » établi à l'été 2020 par plusieurs personnalités scientifiques et académiques à la demande de la ville-métropole et de la région, plusieurs indicateurs attestent d'un développement économique à « deux vitesses » pour ce territoire.

En effet, d'après ce rapport près de 5 000 personnes demeuraient en grande précarité et le territoire compte 12 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) où le taux de chômage oscille entre 15 % et 20 %. En outre, une proportion élevée de jeunes rencontre des difficultés structurelles à trouver un emploi ; le taux d'emploi des 18-25 ans en Haute-Garonne étant de 38 % (contre 44 % au niveau national). D'après l'Insee, le taux de chômage des 15-64 ans s'élève à 15,3 %, soit un ratio plus élevé que celui de Bordeaux (13,4 %) ou que la moyenne nationale (12,3 %). Le taux de pauvreté en 2021 ressort à 22 % à Toulouse alors qu'il est de 17 % à Bordeaux et de 14,9 % au niveau national. Il est particulièrement important chez les moins de 30 ans qui représentent 31 % de l'ensemble. Une partie des jeunes rencontre des difficultés structurelles à trouver un emploi : le taux d'emploi des 15-24 ans est de 27,9 % contre 30,4 % au niveau national.

Ainsi, en 2024, la nouvelle géographie prioritaire de la ville a retenu 19 QPV en Haute-Garonne dont 16 dans la métropole toulousaine et 12 pour la seule commune de Toulouse. La population vivant dans les QPV représente 57 000 habitants environ.

Par ailleurs, le dérèglement climatique va peser fortement sur l'attractivité du territoire toulousain, sur la santé de ses habitants et sur son économie, notamment sur les secteurs agricoles et du bâtiment et travaux publics (BTP). En conséquence, face à ce dérèglement, la commission « Toulouse territoire d'avenir » considère que les politiques publiques développées par la métropole devraient contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi à protéger l'aire urbaine, ses résidents et ses entreprises de ces phénomènes extrêmes. La

commission recommande ainsi la mise en œuvre d'actions concrètes, à l'échelon local, par un aménagement et un développement plus durable du territoire.

1.2. Les prestations intellectuelles : définition et enjeux

Le présent rapport a vocation à venir apporter un éclairage pour la commune de Toulouse, quatrième ville de France, sur le sujet du recours aux prestations intellectuelles.

encadré 1 : un périmètre d'analyse limité aux prestations de conseil

Pour remplir leurs missions, à l'instar de l'État, les collectivités territoriales font appel, en appui voire parfois à la place de leurs propres services, à des prestataires extérieurs. La notion de « prestations intellectuelles confiées à des cabinets de conseil », qui ne donne pas lieu à une définition précise et universellement admise, désigne dans le présent rapport les missions à caractère intellectuel confiées à des personnes extérieures à la collectivité dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service ». Les prestations informatiques sont incluses dans ce périmètre mais uniquement lorsqu'elles revêtent une dimension de conseil.

La distinction entre prestations de services et de conseils est essentielle. Par exemple, l'installation d'un logiciel, les mémoires en défense d'avocats, les consultations de médecins dans le cadre de la médecine du travail, l'établissement de fiches de paie ou encore les formations constituent des prestations de services qui ne seront donc pas prises en compte dans le périmètre d'analyse. Les prestations de maîtrise d'œuvre⁷ et de maîtrise d'ouvrage⁸ déléguée pour les travaux ne sont pas davantage prises en compte. En revanche, l'assistance à maîtrise d'ouvrage⁹ (entendue comme étude préalable aux travaux et non l'accompagnement de la collectivité dans la réalisation des travaux) ou à la maîtrise d'œuvre l'est.

D'après les données de l'Observatoire prospectif des métiers du numérique, de l'ingénierie, des études et du conseil et des métiers de l'événement (OPIIEC), le secteur du conseil¹⁰ en France compterait 97 439 entreprises regroupant plus de 1,4 million de personnes dont 91 % sont salariées et 9 % indépendantes. Ces dernières génèrent un chiffre d'affaires de près de 20 Md€ selon le Syndicat professionnel représentatif des sociétés de conseil en France (Syntec Conseil). Au plan national et selon l'OPIIEC, le chiffre d'affaires des entreprises de *consulting* a connu une troisième année de croissance consécutive en 2023 (+ 10 %) ; il estime la croissance du secteur à 11 % pour 2024 et à 12,5 % pour 2025. En parallèle, les recrutements de consultants ont également connu une forte augmentation en 2022. Plus de 10 000 emplois ont été créés entre 2021 et 2022 selon Syntec Conseil.

D'après les données de l'OPIIEC, la région Occitanie regroupe 6 976 entreprises et 110 213 emplois (dont 91,5 % sont salariés) au sein des secteurs du conseil en numérique, ingénierie et autres études et conseils. C'est la troisième région française en nombre d'emplois concernés (après l'Île-de-France et la région Auvergne-Rhône-Alpes) et la quatrième en nombre d'entreprises (la région Provence-Alpes-Côte d'Azur figurant alors en troisième place).

⁷ La mission de maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération (article L. 2431-1 du code de la commande publique).

⁸ Les maîtres d'ouvrage sont les responsables principaux de l'ouvrage (article L. 2411-1 du code de la commande publique). Ses attributions sont définies à l'article L. 2421-1 : détermination de la localisation de l'opération, élaboration du programme, fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle, financement de l'opération, choix du processus, conclusion des marchés.

⁹ Le maître d'ouvrage peut passer avec un conducteur d'opération un marché public ayant pour objet une assistance générale à caractère administratif, financier et technique (article L. 2422-3 du code de la commande publique).

¹⁰ Parmi les données fournies par l'OPIIEC, la chambre n'a retenu que celles relatives aux secteurs du numérique, de l'ingénierie et des études et conseils.

Cependant, à elle seule, la région Île-de-France concentre plus de 40 % des entreprises du secteur et 48,8 % de l'emploi total en la matière.

encadré 2 : l'absence d'encadrement réglementaire du recours aux prestations de conseil par les collectivités locales

Les prestations de conseil des collectivités locales relèvent du seul droit commun de la commande publique. Le rapport de la Cour publié en 2023, ainsi que d'autres travaux émanant de l'Assemblée nationale¹¹, du Sénat¹² et de l'inspection générale des finances¹³ ont fait le constat de l'importance prise par les prestations de conseil au sein de la sphère étatique, permise par un encadrement insuffisant et des dérives induites.

Ainsi, le rapport du 16 mars 2022 de la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques a mis en évidence les quatre risques majeurs auxquels l'administration s'est exposée en recourant à des prestataires de conseil : l'opacité (personne n'a de visibilité précise sur le phénomène), le foisonnement incontrôlé (le recours a doublé en volume depuis 2018 pour atteindre 1 Md€ en 2021 dont seulement 3 % liés à la crise sanitaire), la dépossession de l'administration dans les orientations stratégiques définies par des prestataires privés – dont beaucoup dépendent de sociétés étrangères – et retenues par les décideurs publics et enfin les risques déontologiques et conflits d'intérêts susceptibles d'être alimentés en particulier par les allers-retours entre la fonction publique et l'exercice d'activités privées.

Consécutivement, le Gouvernement et le Sénat ont adopté en 2022 deux textes, convergents dans leurs objectifs, visant à mieux encadrer le recours aux prestations de conseil. En premier lieu, afin de prendre de court les initiatives parlementaires, le Premier ministre a publié une circulaire le 19 janvier 2022¹⁴. Bien qu'elle s'adresse aux ministères, ses dispositions peuvent utilement inspirer le secteur public local (cf. annexe 1). En second lieu, doutant du caractère contraignant de cette circulaire, la Haute Assemblée a adopté le 18 octobre 2022 une proposition de loi sur le même sujet (cf. annexe 1). Si le Sénat ne prévoyait pas qu'elle soit opposable aux collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a intégré dans son champ d'application les collectivités de plus de 100 000 habitants le 1^{er} février 2024, tout en modifiant plusieurs dispositions (cf. annexe 1). En deuxième lecture, le Sénat est revenu le 28 mai 2024 sur leur intégration dans le périmètre d'application du texte, estimant notamment que de nombreux mécanismes de contrôle et de transparence existent déjà pour les collectivités (cf. annexe 1). La proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés doit faire l'objet d'un examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. À la date de la séance arrêtant les observations définitives de la chambre, aucune disposition légale, autre que celle de droit commun de la commande publique, n'encadre le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales.

1.3. Un suivi difficile des prestations de conseil du fait d'un manque d'homogénéité en termes d'imputation comptable

Le contrôle a pris en compte l'ensemble des budgets de la commune¹⁵. Au sein de ces budgets, les prestations intellectuelles commandées par la commune de Toulouse n'ont pu être identifiées qu'à partir d'une approche comptable. En effet, la nomenclature des achats de la collectivité s'est avérée inopérante pour effectuer ce travail de recensement. De plus, une partie

¹¹ Rapport d'information du 19 janvier 2022 relatif aux différentes missions confiées par l'État à des prestataires extérieurs (*outsourcing*).

¹² Rapport du 16 mars 2022 au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.

¹³ Renovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil : évaluation de la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022.

¹⁴ Circulaire n° 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 relatif à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

¹⁵ La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe dédié au suivi de la régie agricole.

des prestations intellectuelles relève de conventions et/ou de contrats de quasi-régies¹⁶ dérogeant partiellement au code de la commande publique. C'est le cas, à titre d'illustration, avec l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT).

Au cours de la période 235 prestations de conseils ont été commandées par la commune pour un montant global de 13,8 M€ TTC. Près de 37 % en nombre¹⁷ et 65 % en montant (soit 9 M€) des prestations de conseils identifiées sont des dépenses relevant de la section d'investissement. Elles sont composées notamment d'études en lien avec le système d'information, l'aménagement et la préservation du patrimoine historique. Les prestations intellectuelles comptabilisées en section de fonctionnement, pour des études et audits stratégiques, de performance ou d'expertise, représentent 4,8 M€. Le montant unitaire moyen d'une prestation de conseil s'établit à 30 740 € en fonctionnement et plus du triple en investissement (soit 97 881 €).

tableau 1 : imputations principales des prestations intellectuelles

Compte	Nombre de marchés	Montant TTC	Part du total PI
2031 - Frais d'études	20	1 011 637 €	7,3 %
2051 - Concessions et droits similaires	12	4 166 285 €	30,3 %
2313 - Immo en cours - constructions	12	812 287 €	5,9 %
2315 - Immo en cours - installations, matériel et outillage techniques	4	70 407 €	0,5 %
Autres	40	2 944 415 €	21,4 %
Investissement	88	9 005 033 €	65,4 %
611 - Contrats et prestations de services	49	2 004 103 €	14,6 %
617 - Études et recherches	20	953 890 €	6,9 %
6188 - Autres frais divers	25	517 259 €	3,8 %
6226 - Honoraires	7	291 775 €	2,1 %
6227 - Frais d'actes et de contentieux	9	329 493 €	2,4 %
6228 - Divers - rémunérations d'intermédiaires et honoraires	18	337 985 €	2,5 %
Autres	19	330 116 €	6,9 %
Fonctionnement	147	4 764 624 €	34,6 %
Total	235	13 769 657 €	100,0 %

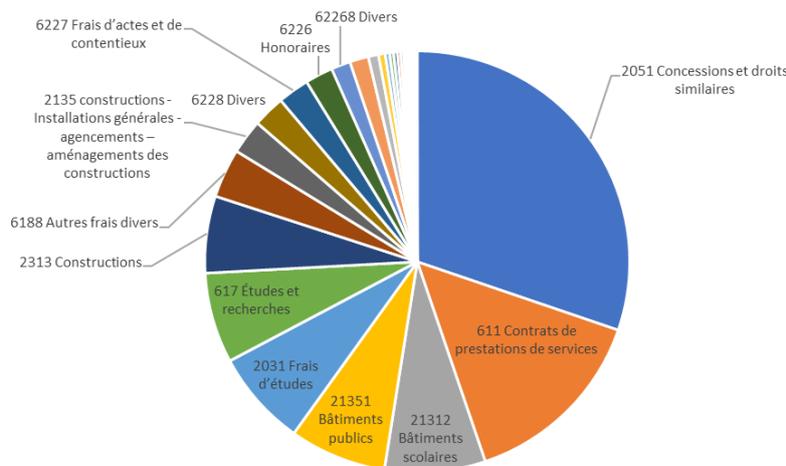
Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

Précaution de lecture : parmi les 235 marchés identifiés, 38 marchés (parmi les plus importants en volume) sont imputés sur deux comptes ou plus. Par convention, le compte retenu dans le tableau ci-dessus pour chacun de ces 38 marchés correspond à celui pour lequel la dépense est la plus importante.

Cinq imputations comptables regroupent à elles-seules plus de 67 % de la dépense dont principalement le compte 2051 - concessions et droits similaires qui rassemble 30 % des dépenses. Cette situation s'explique par l'importance des études dans le domaine du système d'information.

¹⁶ La quasi-régie est une forme de gestion des services publics qui permet aux autorités publiques de confier la gestion d'un service public à une personne morale de droit privé tout en gardant le contrôle sur l'organisation et le fonctionnement du service.

¹⁷ 12 marchés de prestations de conseils de la commune sont imputés à la fois en section de fonctionnement et en section d'investissement. Pour ces marchés, la section retenue pour opérer le dénombrement global présenté ici a été la section financièrement majoritaire de chaque marché (soit neuf en investissement et trois en fonctionnement).

graphique 1 : imputations détaillées des prestations intellectuelles

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

Cependant la commune utilise au total 36 imputations budgétaires différentes pour comptabiliser les dépenses liées à des prestations intellectuelles. De plus, 27,6 % des prestations intellectuelles de la commune (soit 65 marchés sur 235) ont été imputées pour tout ou partie sur des comptes « divers » (terminaison en 8), alors que l'instruction budgétaire permet une affectation comptable mieux ciblée. Ces marchés représentent une dépense de 1,3 M€ sur la période sous revue, soit 9,4 % du total engagé par la commune au titre des prestations intellectuelles. 80 % des marchés imputés sur un compte « divers » relèvent de la section de fonctionnement (82 % en volume de dépenses engagées). Un même marché a pu donner lieu à des paiements mobilisant différents comptes dont des comptes « divers ». Ainsi, le marché d'accompagnement à la création de jardins partagés¹⁸, formalisé par la commune en 2021, a mobilisé des paiements sur le compte 617 en 2021 à hauteur de 8 000 €, puis 44 361 € payés par l'intermédiaire du compte 611 en 2022 et 26 373 € via le compte 6188 en 2023.

Le secteur de la communication de la commune est le principal utilisateur des comptes « divers » et « autres » : à lui seul, il représente 38 % de la dépense totale engagée sur ces comptes au titre des marchés de prestations intellectuelles (soit près de 493 k€ TTC au total sur la période) suivi par la direction générale chargée de la culture avec 15 % de la dépense totale engagée.

Les comptes « divers » ne doivent être utilisés que par défaut : cette pratique nuit en effet à la qualité de la restitution comptable et devra être révisée au vu de l'instruction budgétaire permettant une juste imputation des achats de la collectivité. Plus généralement, la multiplicité des imputations comptables mise en évidence ci-dessus est de nature à nuire au suivi des dépenses de prestations intellectuelles. De plus cette pratique favorise également une hétérogénéité des méthodes d'enregistrement entre services et des erreurs d'imputation.

¹⁸ Marché n° 21V0176.

1.4. Un faible volume financier au regard des dépenses de la commune mais des enjeux importants

encadré 3 : la restructuration depuis le 1^{er} janvier 2024 de l'administration de la métropole et de la ville de Toulouse

La métropole et la ville de Toulouse partagent un organigramme et des services communs. Lancé fin 2021, le projet « Proxima 2024 » découle d'une commande des élus toulousains regrettant un manque de transversalité entre les différentes directions de la ville et de la métropole. Souhaité par le maire-président, ce projet cherche à accroître le niveau de déconcentration des services des deux collectivités pour créer cinq nouveaux territoires (centre, nord, sud, est, ouest) aux compétences élargies, avec pour objectif de créer plus de proximité avec les habitants, proposer des services plus réactifs et construire plus de transversalité entre les métiers. Cette réorganisation a été conduite sans l'appui d'une prestation de conseils et à effectif constant selon la ville-métropole.

Le présent rapport tient compte de cette restructuration en veillant à rattacher les différents prestations intellectuelles au nouvel organigramme de la ville-métropole selon des règles de transposition partagées avec les services de la métropole au cours de l'instruction

1.4.1. Les prestations intellectuelles représentent 0,4 % des dépenses de la commune

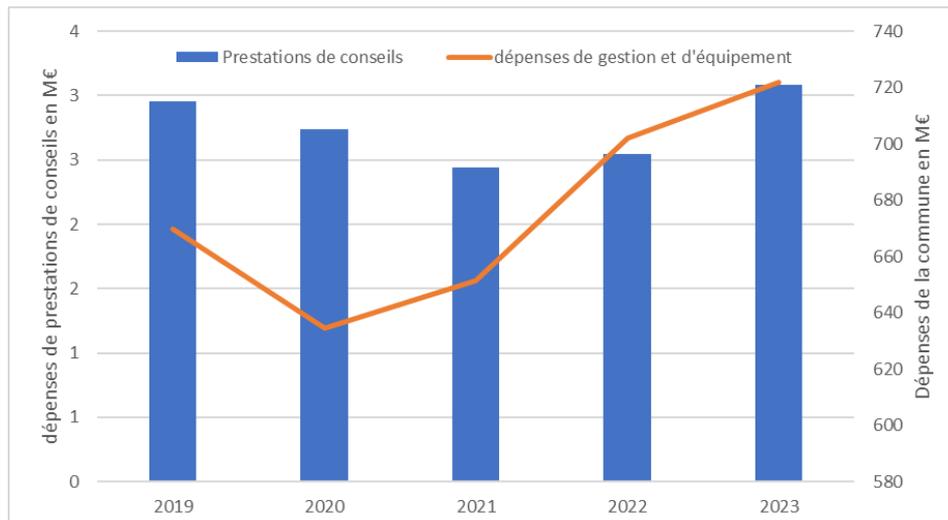
Les près de 14 M€ de dépenses consacrées par la commune aux prestations intellectuelles entre 2019 et 2023 constituent 0,4 % de l'ensemble de ses dépenses cumulées sur la même période. Le poids des prestations de conseil en fonctionnement dans les charges générales est en moyenne de 0,74 %. Les dépenses de prestations de conseil en investissement s'établissent à 1,47 % sur la période.

tableau 2 : part des prestations de conseil dans les dépenses de la commune

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Prestations de conseils en fonctionnement (a)	1 264 709	620 225	659 165	925 167	1 295 360	4 764 625
Charges à caractère général (b)	128 673 394	119 673 236	132 953 543	138 921 776	127 394 634	647 616 583
Dépenses de gestion - DG	535 391 371	535 099 706	548 457 092	573 149 520	576 253 814	2 768 351 503
Part des prestations dans les charges à caractère général (a/b)	0,98%	0,52%	0,50%	0,67%	1,02%	0,74%
Part des prestations dans les DG (a/c)	0,24%	0,12%	0,12%	0,16%	0,22%	0,17%
Prestations de conseils en investissement (d)	1 688 365	2 120 824	1 785 908	1 621 690	1 788 247	9 005 033
Dépenses d'équipement - DE	134 477 322	99 574 814	102 894 361	129 030 087	145 728 240	611 704 824
Part des prestations dans les DE (d/e)	1,26%	2,13%	1,74%	1,26%	1,23%	1,47%

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par les applicatifs ORC et Anafi

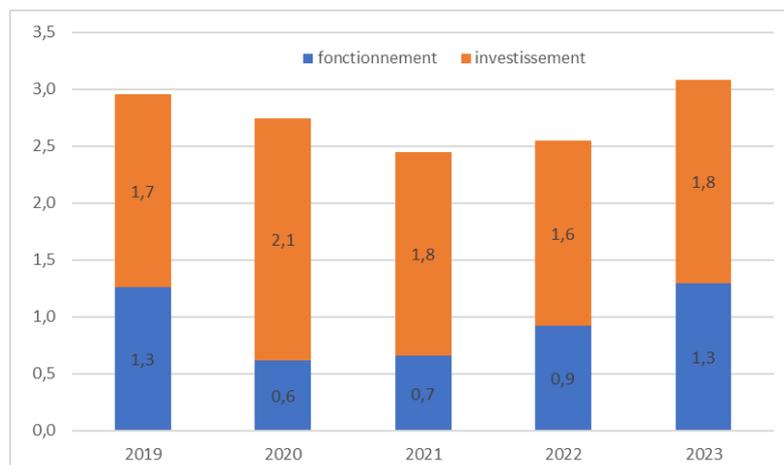
Les dépenses de conseil suivent les mêmes évolutions que les dépenses de gestion et les dépenses d'équipement de la commune, une fois retraitée la période 2019-2020 en raison de la crise sanitaire.

graphique 2 : évolution de la part des prestations de conseils dans les dépenses de la commune

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

1.4.2. Des dépenses de prestations de conseil maîtrisées compte tenu du contexte de forte inflation

L'évolution de ces dépenses est portée par l'accroissement des prestations intellectuelles en investissement (+ 1,4 % / an), les dépenses de fonctionnement jouant un rôle modeste (+ 0,6 % / an). Cependant, ces évolutions doivent être analysées au regard du contexte de forte inflation sur la période 2019-2023, dépassant les 14 %¹⁹. Ainsi, en euros constants, l'évolution des dépenses de prestations intellectuelles de la commune connaît une baisse de 1,5 % par an en moyenne sur la période.

graphique 3 : évolution des dépenses de prestations intellectuelles de la commune entre 2019 et 2023 (en M€ courants)

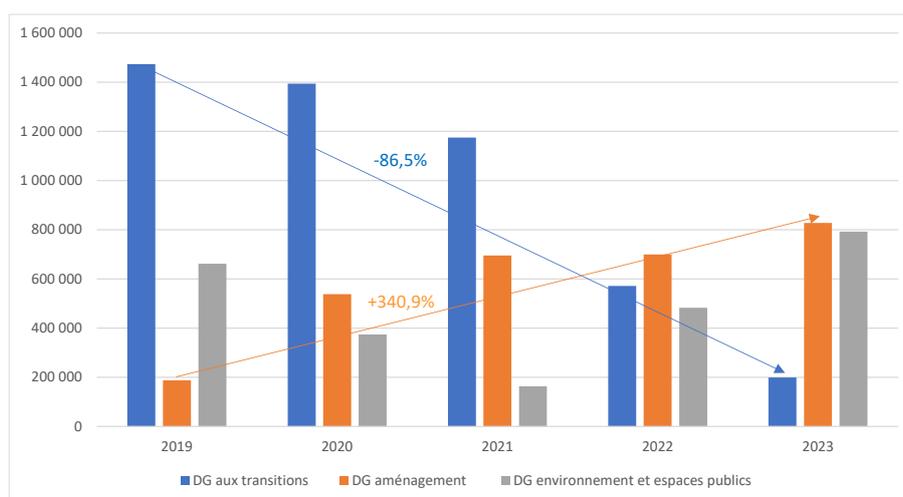
Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

¹⁹ L'indice des prix à la consommation hors tabac était de 102,67 en janvier 2019 contre plus de 117,5 en décembre 2023 selon l'Insee.

Cette évolution de la dépense s'explique en grande partie par l'activité de trois directions générales de la commune qui à elles seules rassemblent près de 75 % des dépenses de prestations de conseils :

- la direction générale chargée des transitions : une forte contraction de la dépense de prestations de conseil est constatée pour cette direction sur la période 2019-2023 (- 86,5 %). Deux projets importants (construction et évolution des systèmes d'information et plan de modernisation de l'administration) se sont achevés sur la période ;
- la direction générale chargée de l'aménagement : cette direction supporte plus de 21 % des dépenses de la commune de prestations de conseil. La dépense a connu une croissance importante de 340,9 % entre 2019 et 2023, portée très majoritairement par les dépenses d'investissement associées à des assistances techniques à maîtrise d'ouvrage pour les différents secteurs de la commune ;
- la direction générale chargée de l'environnement et des espaces publics : il s'agit de la troisième direction la plus consommatrice de prestations de conseils en volume. La progression des dépenses repose là encore pour l'essentiel sur des assistances à maîtrise d'ouvrage concernant des opérations en investissement.

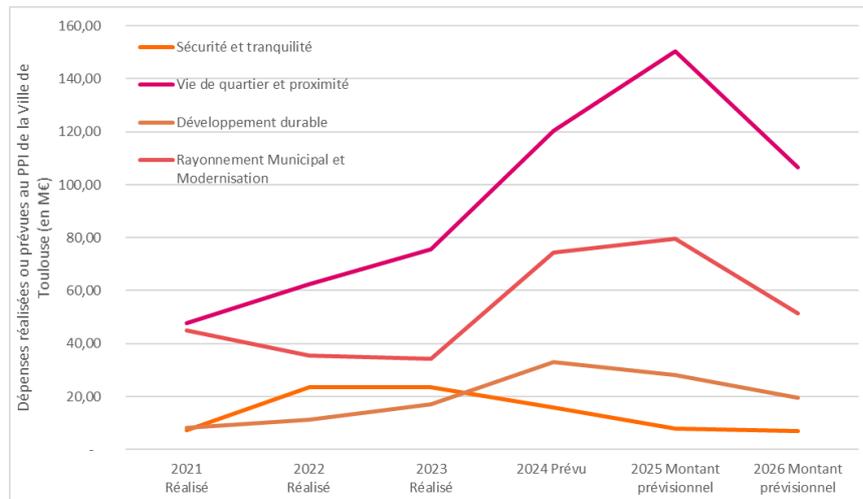
graphique 4 : évolution des dépenses de prestations intellectuelles de la commune (toutes sections confondues) entre 2019 et 2023 pour trois directions générales



Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

Hors inflation, les progressions constatées en matière de prestations intellectuelles en investissement s'expliquent par le cycle électoral et l'application des engagements politiques formalisés par la majorité municipale lors de son élection en 2020. Le programme pluriannuel d'investissement prévoit sur la période 2021-2026 d'engager près de 1,06 Md€ de dépenses dont 37 % ont été réalisées entre 2021 et 2023. Le pic en matière de dépenses d'investissement sera atteint d'après les services de la ville en 2025, avec plus de 266 M€ de dépenses pour cette seule année. Le lien fort entre dépenses d'investissement et prestations de conseil devrait conduire à une croissance de ces dernières.

graphique 5 : dépenses prévues au plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2021-2026 de la commune suite à sa révision décidée en 2023



Source : CRC d'après les données de la DG finances et administration générale, commune de Toulouse

1.4.3. Des prestations réalisées par une multitude d'acteurs mais dont les dépenses sont concentrées sur quelques-uns d'entre eux

234 prestataires sont rémunérés sur la période 2019-2023 par la ville de Toulouse au titre de prestations de conseils. Cependant cinq prestataires représentent à eux seuls 47,4 % des dépenses (soit 6,5 M€).

Le premier prestataire de la ville en termes de volume financier payé a été, au cours de la période sous revue, un cabinet implanté à Toulouse, qui a perçu sur la période 2019-2022 près de 4,6 M€ sur les 13,8 M€ consacrés par la ville à ces prestations, soit 33 % du total répartis sur quatre marchés. Ces marchés portaient sur la conduite de projet dans le domaine du système d'information, sur l'accompagnement au déploiement du plan de modernisation et sur l'accompagnement à la structuration des informations nécessaires à l'élaboration des projets de quartiers. En élargissant ce calcul à l'ensemble des prestations payées par la commune et la métropole de Toulouse, ce cabinet a perçu près de 6,7 M€ soit 12,8 % de la totalité des prestations intellectuelles payées par ces deux collectivités entre 2019 et 2023. Cette société avait moins de deux ans d'ancienneté, lorsqu'elle est devenue l'un des principaux fournisseurs de prestations intellectuelles des deux collectivités. Selon l'ordonnateur, les prestations intellectuelles dans le domaine des systèmes d'information sont plus onéreuses et pèsent, par conséquent, davantage en proportion.

Un bureau d'études et d'ingénierie, dont le siège social est implanté à Labèges (31), est le deuxième prestataire de la ville en volume sur la période (0,66 M€). Cette société anonyme s'est vue confier trois marchés en 2016 au titre de la réalisation de trois missions d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage du secteur Ouest de la ville. Ces prestations ont, par exemple, visé à la réalisation des études préalables à la rénovation de quatre cours d'école (rénovation des sols, réseaux, mobilier et espaces verts).

Une société spécialisée dans les études, expertises, conseils et assistance technique en matière de travaux publics, implantée à Toulouse, troisième fournisseur de la ville (0,49 M€), est un bureau d'études qui s'est vue attribuer neuf lots au sein de quatre marchés formalisés entre 2016 et 2020 au titre de missions d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage couvrant au total la période 2017 à 2023.

1.5. Un recours aux prestations intellectuelles dont la moitié se fait dans un cadre prescriptif

1.5.1. La nature des prescriptions dans l'emploi des prestations intellectuelles par la commune

Trois cas de figure ont été pris en compte pour analyser le degré d'autonomie dont dispose la collectivité : le recours s'opérant dans un cadre prescriptif, semi-prescriptif et le recours autonome aux prestations intellectuelles.

En effet, une partie des marchés de prestations intellectuelles est formalisée par la commune sous l'effet d'une prescription externe ou dans le cadre d'un engagement multipartite. Ces obligations doivent être entendues de façon large : exigence légale ou réglementaire préalable à des actions ou opérations d'aménagement, application d'une circulaire ou d'une demande des services de l'État, déclinaison d'un plan ou d'un contrat signé par la commune ou la métropole, opération de sécurité ou de salubrité.

Le recours aux prestations intellectuelles peut également se faire dans un cadre semi-prescriptif comme un processus de certification ou d'appel à projets conditionné à l'appui ou une évaluation d'un cabinet conseil. C'est le cas par exemple de l'obligation de certification par un cabinet extérieur pour obtenir des crédits du fonds social européen (FSE) destinés au plan local d'insertion-emploi. La collectivité n'a certes pas l'obligation de répondre à un appel à projets mais si elle souhaite être retenue, elle doit s'appuyer sur un cabinet extérieur. Dans d'autres cas, le recours est recommandé : c'est par exemple le cas des marchés d'assurances pour lesquels le recours à un courtier ou des intermédiaires d'assurances est encouragé compte tenu de la complexité du secteur assurantiel.

Enfin, le recours aux prestations intellectuelles peut se faire à la seule initiative de la commune.

1.5.2. Le poids important du cadre prescriptif ou semi-prescriptif

À partir d'un échantillon de 208 marchés, 109 prestations intellectuelles sont réalisées dans un cadre volontaire (soit 52 % du total), 79 dans un cadre prescriptif (38 %) et 20 dans un cadre semi-prescriptif (10 %). En faisant appel aux volumes financiers mobilisés dans le cadre de ces prestations, 41 % des marchés de prestations intellectuelles de cet échantillon sont passés dans un cadre prescriptif et semi-prescriptif et 59 % à l'initiative de la commune.

tableau 3 : répartition des prestations intellectuelles en fonction de la nature prescriptive du recours

	en nombre de marchés		en volume financier	
recours autonome	109	52%	7 313 553	59%
recours prescriptif	79	38%	4 470 260	36%
recours semi-prescriptif	20	10%	658 716	5%
Total	208	100%	12 442 530	100%

Source : CRC d'après les éléments renseignés par la commune

1.5.2.1. Des études prescrites moins nombreuses en section de fonctionnement

En section de fonctionnement, la proportion de marchés de prestations intellectuelles réalisées à l'initiative de la commune (69 % en volume financier) est prédominante alors que les marchés prescrits (19 %) ou semi-prescrits (12 %) apparaissent moins représentés.

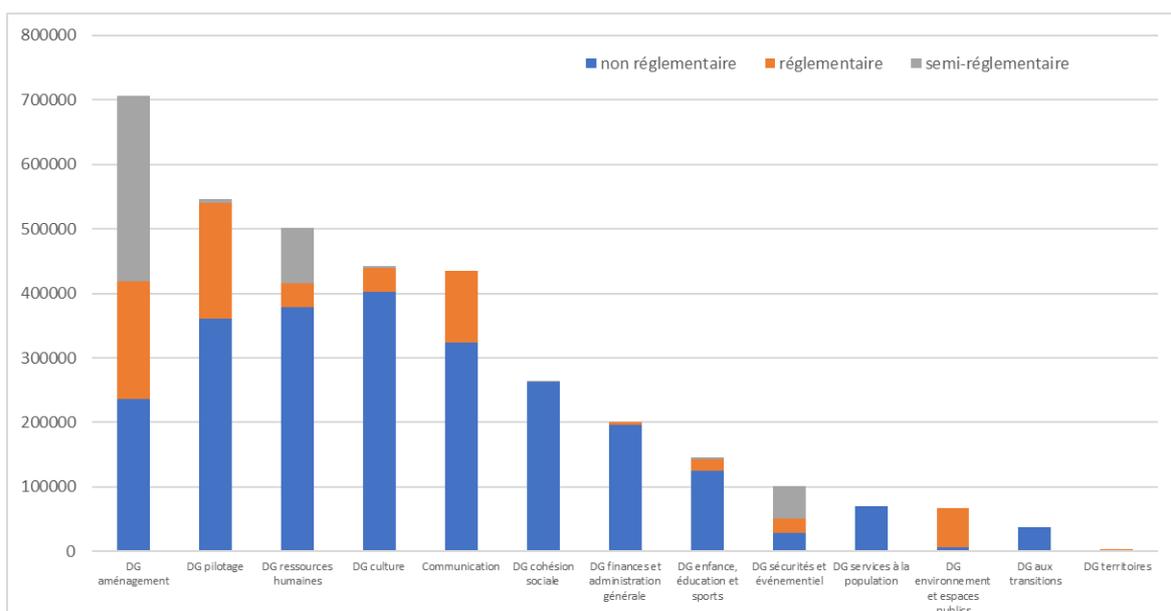
Par exemple, le marché d'accompagnement stratégique de la communication institutionnelle de la mairie de Toulouse constitue un des plus importants marchés en volume, à la seule initiative de la commune, pour un montant total de 150 k€ payés au titre de l'année 2022.

Autre illustration, la commune a formalisé en 2018 un marché afin d'organiser les concertations citoyennes auprès de ses administrés, pour un montant total payé de 37 350 € sur la période 2019-2023. Ces consultations visent à informer le public et l'associer à l'élaboration de différents projets d'aménagement, elles sont rendues obligatoires au titre des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme.

Peuvent être également cités les engagements pris par huit musées et monuments de Toulouse, sous la direction de la commune, d'émarger au projet européen « Sentomus » conduit par sept universités et grandes écoles. Ce type de marché, qui revêt un caractère semi-prescriptif pour la direction générale chargée de la culture.

Au total, la direction générale chargée de l'aménagement mobilise à elle seule 20 % des dépenses en matière de prestations intellectuelles en fonctionnement, dans un cadre aux deux tiers prescriptif ou semi-prescriptif. À l'opposé, les directions générales chargées de la cohésion sociale, des finances et de l'administration et de la culture sont celles qui recourent le plus aux prestations intellectuelles à l'initiative de la collectivité, avec respectivement 100 %, 98 % et 91 %.

graphique 6 : répartition des prestations intellectuelles en fonctionnement pour les principales directions consommatrices en fonction de la nature plus ou moins réglementaire du recours

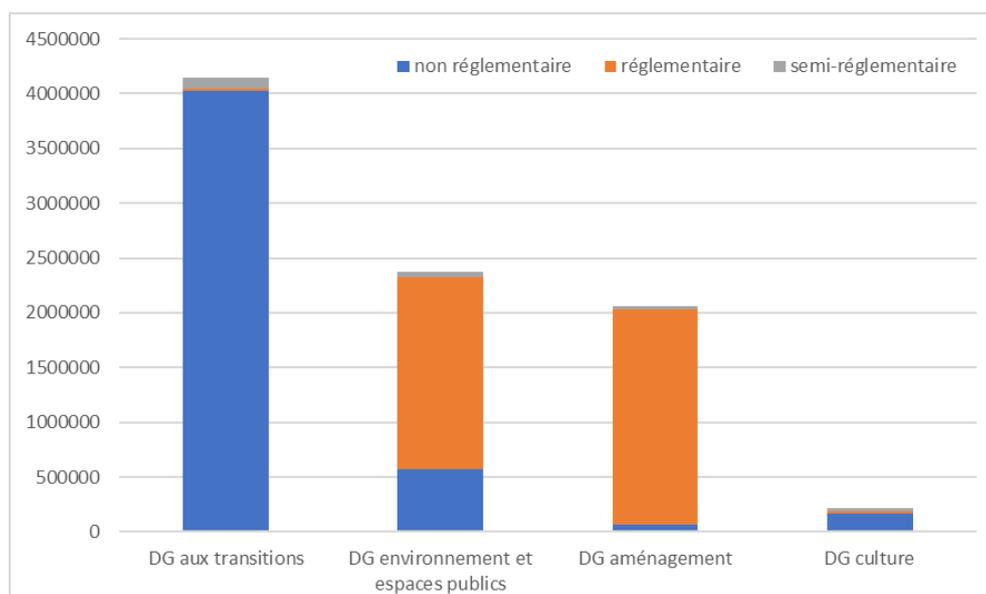


Source : CRC d'après les éléments renseignés par la commune

1.5.2.2. Près d'une prestation intellectuelle sur deux en investissement réalisée dans un cadre prescriptif

En matière d'investissement, les marchés prescriptifs et semi-prescriptifs justifient 45 % du recours par la commune aux prestations de conseils (en volume financier). Trois directions générales (DG) de la ville sont particulièrement concernées : la DG chargée des transitions (47 % des dépenses en la matière), la DG environnement et espaces publics (27 %), la DG aménagement (23 %). Les autres directions ne sont que très peu représentées (4 % au total pour l'ensemble des autres directions).

graphique 7 : répartition des prestations intellectuelles en investissement pour les principales directions consommatrices en fonction de la nature prescriptive du recours



Source : CRC d'après les éléments renseignés par la commune

Pour la DG chargée de l'environnement et des espaces publics, la part des prestations prescrites ou semi-prescrites est de 76 %. Une part importante de ces études repose sur le recours à des spécialistes dans le domaine de l'entretien, la rénovation ou le sauvetage de bâtiments historiques de la ville²⁰ ou plus généralement des compétences spécialisées non représentées au sein de l'administration communale (botaniste, acousticien, ingénieurs du son, architecte).

Pour la DG chargée de l'aménagement, le caractère prescriptif des marchés de prestations intellectuelles (97 % des prestations intellectuelles en investissement de cette direction) s'explique en grande partie par les actions et opérations d'aménagement, en particulier pour la sauvegarde du patrimoine religieux. 26 études relèvent de ce cadre et reflètent les exigences législatives et réglementaires en la matière. Le tableau ci-dessous recense ces différentes études obligatoires relevant soit à titre principal du code de l'environnement soit de celui de l'urbanisme.

²⁰ Études pour la restauration de l'église Notre Dame du Taur, étude pour la restauration du grand cloître du musée des Augustins, étude de la stratigraphie et de la composition des pigments de la basilique Saint Sernin, études pour le nettoyage de l'escalier du musée des Augustins, réflexion pour la création d'un centre régional d'expertise sur l'archéologie et les collections qui vise à regrouper sur un même site l'ensemble des réserves des musées et à créer sur le même lieu un centre de conservation et d'étude des collections archéologiques.

tableau 4 : typologie des études réglementaires préalables dans le cadre d'opérations d'aménagement

Code de l'environnement	code de l'urbanisme
État initial environnemental	Procédure de déclaration d'utilité publique
État initial spécifique faune / flore	Mise en compatibilité des documents d'urbanisme
Étude air et santé	Étude de sûreté et de sécurité publique
Examen au cas par cas	Déclaration de travaux au titre de l'urbanisme
Étude d'impact	Permis d'aménager
Procédure déclaration Loi sur l'eau	Permis de démolir
Procédure de demande d'autorisation Loi sur l'eau	Demande d'autorisation spéciale de travaux en site classé
Dossier Natura 2000	Demande d'occupation temporaire du Domaine public fluvial
Dossier Biotope	dossier de déviation et/ou modification de réseaux
Dossier CNPN	Procédure réglementaire de concertation
Recherche de sites de compensation	Étude acoustique réglementaire
Dossier de demande d'abatage d'arbres	
Dossier de demande de défrichement	
Plan de gestion écologique	
Suivi environnemental du chantier	

Source : CRC d'après la réglementation en vigueur

1.5.3. Les motifs de recours

La commune a recours à des prestataires extérieurs pour évaluer l'impact et l'intérêt de sujets nouveaux, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies. Les cabinets de conseil permettent ainsi à la collectivité de disposer d'une étude stratégique et d'une méthodologie pouvant faire l'objet d'un transfert de compétences dans les services. C'est le cas avec les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage visant à mettre en œuvre un modèle économique de l'internet des objets connectés (formalisé en 2017, 88 k€ payés entre 2019 et 2021) ou celui portant sur la convergence de la technologie sans contact (formalisé en 2019, 192 k€ sur la même période).

Plutôt que de développer certaines compétences en interne répondant à un besoin ponctuel ou de faible récurrence, la commune a privilégié le recours à des consultants. Il en va ainsi, par exemple, de trois études réalisées entre 2021 et 2022 dans le domaine de l'expertise archéologique.

D'autres recours sont motivés par la capacité de mobilisation rapide des prestataires. Ainsi, la direction de l'audit et du conseil en organisation (DACO) a produit 40 études en organisation dont trois ont été externalisées pour répondre à un besoin urgent ou spécifique d'une direction. Par exemple, la direction de la commande publique souhaitait un accompagnement de son projet de réorganisation, qui ne pouvait être pris en charge en interne par la DACO comprenant six équivalents temps plein.

Ces missions, qui pourraient être assurées par l'administration mais qu'elle délègue à un prestataire extérieur, permettent de faire face à un pic d'activité. C'est le cas par exemple en 2019 ou 2022 avec le recours à un cabinet afin de mener une activité régaliennne de contrôle financier des concessions de service public de la commune ou encore des contrôles financiers et organisationnels des organismes subventionnés par la commune.

Enfin, un regard externe est utile, selon les cadres dirigeants de la commune, pour justifier certains arbitrages financiers. Le marché d'assistance et d'expertise financière et fiscale confié à une société (85 k€ payés en 2020) répond à cet objectif.

1.6. Des prestations de conseil qui mobilisent majoritairement des petites entreprises implantées en Haute-Garonne

1.6.1. Une proportion importante de toutes petites entreprises qui signe la réussite du « *Small business act* »²¹

Durant la période sous revue, la ville de Toulouse a mobilisé 234 prestataires au titre de ses prestations intellectuelles, dont 231 ont un statut privé et trois un statut public. Plus de 88 % des dépenses en matière de prestations intellectuelles de la commune de Toulouse, durant la période 2019-2023, sont alloués à des sociétés anonymes dont 9,4 % sont des sociétés à associé unique (SASU et EURL).

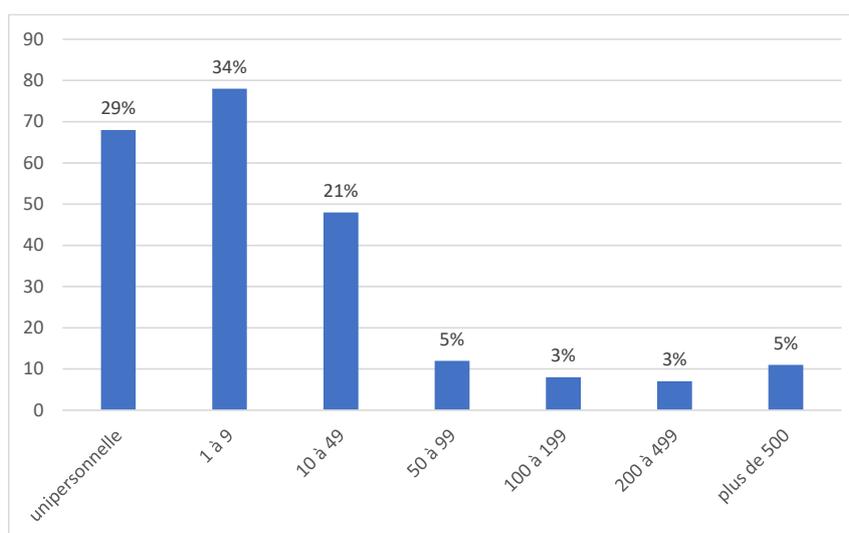
tableau 5 : statut juridique des prestataires de conseil de la commune (en volume de dépenses alloués sur la période 2019-2023)

statut juridique des prestataires	dépenses (€)	%
Sociétés anonymes	12 140 318	88,2%
association	414 508	3,0%
organisme public	54 403	0,4%
sociétés civiles	366 640	2,7%
sociétés étrangères	9 120	0,1%
entrepreneurs individuels	783 169	5,7%
GIP	1 500	0,0%
Total	13 769 658	100,0%

Source : CRC d'après les éléments renseignés par la commune complétés par le site Pappers

Le secteur privé est principalement représenté par des sociétés de petites tailles : 63 % des entreprises ont moins de 10 salariés et 8 % d'entre elles en ont plus de 200. Au total, 74 % des prestataires de la commune sont des très petites entreprises (TPE), 19 % des petites et moyennes entreprises (PME) et 7 % des entreprises de taille intermédiaire (ETI)²².

graphique 8 : répartition des prestataires en conseil en fonction de leurs effectifs



Source : CRC d'après les données publiques de l'ensemble des entreprises recensées sur la période 2019-2023

²¹ Le *Small business act*, ou loi sur les petites entreprises, fait référence à la loi cadre américaine visant à affirmer la nécessité d'orienter prioritairement l'action des pouvoirs publics vers les petites entreprises.

²² Le seul critère retenu ici est fondé sur le nombre de salariés : les TPE ont des effectifs compris entre 0 et 19 salariés, les PME moins de 250 et les ETI entre 250 et 4 999.

Cette présence importante des TPE-PME peut s'expliquer par la dynamique impulsée en décembre 2014, par la métropole et la commune. En effet, ces collectivités ont signé la charte « *Small business act* » avec l'ensemble des organisations patronales dont le Mouvement des entreprises de France 31, avec pour objectif de favoriser l'accès des PME à la commande publique à travers notamment la réduction des délais de paiement, le recours systématique à l'allotissement pour tous les marchés de travaux et de prestations et un mécanisme d'avances de 30 % sans constitution de garantie financière. De plus, Toulouse Métropole a élaboré un contrat unique pour faciliter l'accès des PME à la commande publique en réduisant le nombre de documents à fournir. Enfin, la commune et les partenaires de la charte publient le plan de charge des six prochains mois permettant d'améliorer la capacité d'anticipation des fournisseurs. La dernière publication de cette liste prévisionnelle de marchés²³ a été réalisée au premier semestre 2024 et prévoit une liste de 65 nouveaux marchés de prestations d'études et de conseils.

Il n'existe pas dans la législation française une obligation comparable au « *Small business act* » américain, laquelle obligerait l'administration à réserver une part de ses marchés publics aux PME, au contraire le droit français et le droit européen limitent les restrictions au libre accès à la commande publique.

1.6.2. Une forte proportion d'entreprises haut-garonnaises au regard de la répartition de l'offre de service au plan national

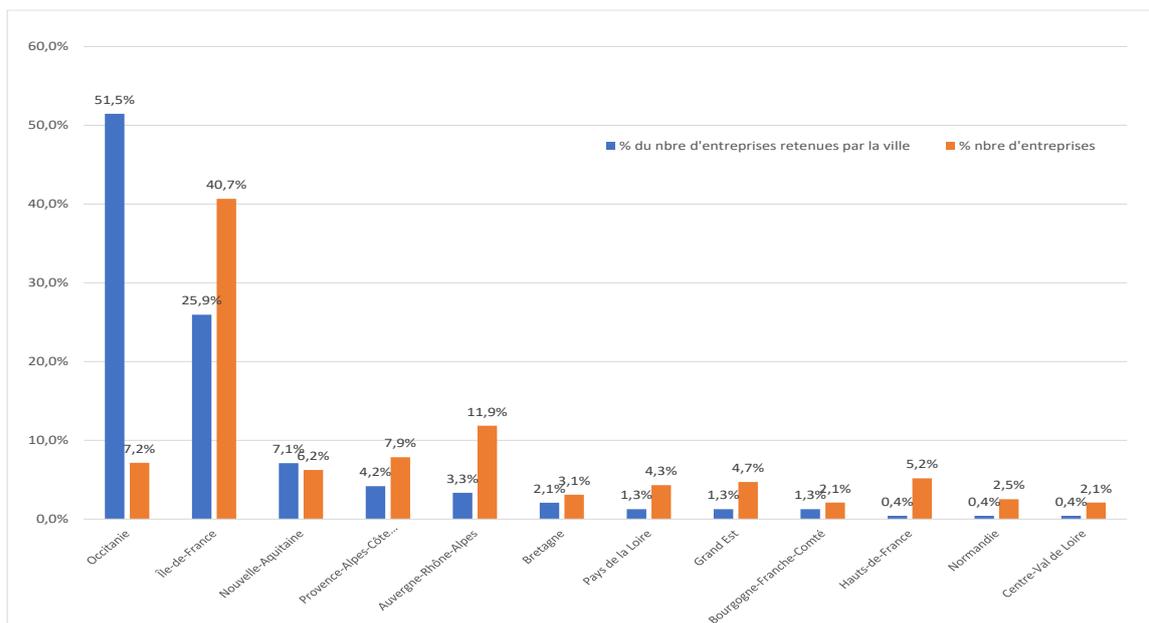
Près de 72,5 % des dépenses en matière de prestations intellectuelles reviennent à des entreprises occitanes²⁴. Cette dépense s'avère concentrée sur la Haute-Garonne : plus de 70 % du montant total alloué par la commune concerne des entreprises dont le siège social est situé dans ce département. Les entreprises implantées dans des départements limitrophes de la Haute-Garonne ne jouent qu'un rôle modeste (0,4 %) comme pour les autres départements occitans (1,4 %). Les entreprises domiciliées en Île-de-France perçoivent 18,4 % des dépenses allouées par la commune aux prestations de conseils, suivies par les entreprises domiciliées en région Nouvelle-Aquitaine (3,3 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (3,2 %). Dans cette analyse, la domiciliation d'une entreprise est appréciée en fonction de celle de son siège social (code postal). La prise en compte des éventuelles agences toulousaines en lieu et place des sièges sociaux aurait abouti à une proportion plus élevée de recours par la commune à des sociétés locales.

Cette proportion de prestataires haut-garonnais s'écarte de la répartition de l'offre de service au plan national. En effet, en raisonnant cette fois non en volume financier mais en nombre d'entreprises, l'Occitanie rassemble 7,2 % des entreprises spécialisées dans le secteur du conseil. Pourtant elle concentre 51,5 % des entreprises retenues par la ville de Toulouse. De ce fait, l'Île-de-France, qui concentre 40,7 % du secteur économique spécialisé dans le secteur du conseil, ne représente qu'un quart des entreprises retenues par la ville.

²³ <https://metropole.toulouse.fr/institutions-et-territoires/emploi-et-vie-economique/marches-publics>

²⁴ La domiciliation d'une entreprise est ici appréciée en fonction de celle de son siège social (code postal). Les implantations des éventuelles agences toulousaines ne sont pas prises en compte, dans pareil cas, seule est retenue l'implantation du siège social de la personne morale.

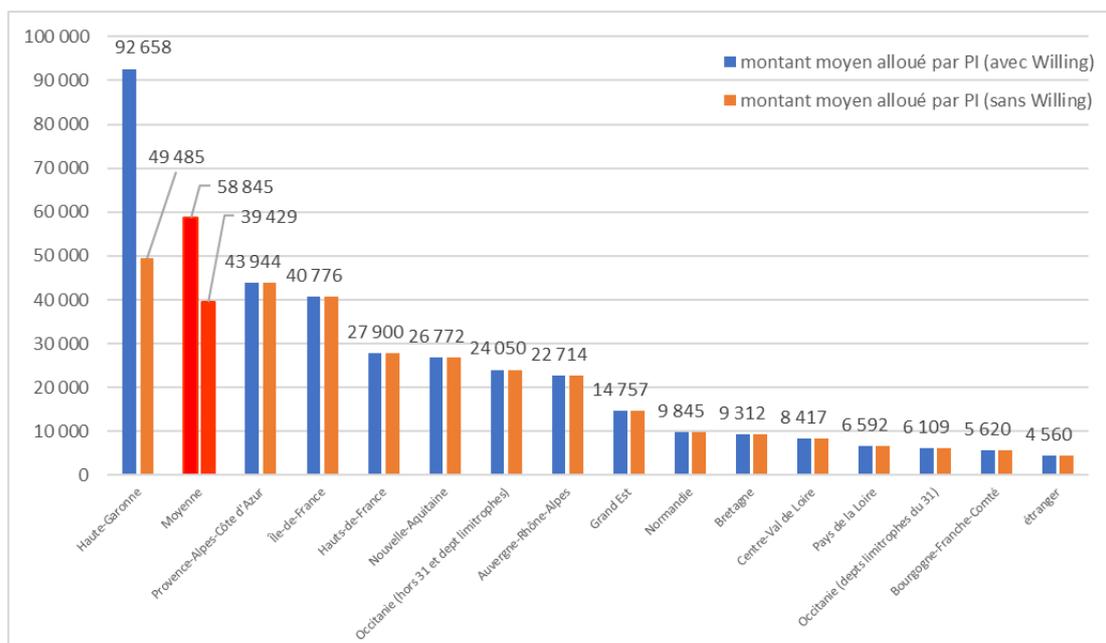
graphique 9 : implantation des sièges sociaux des entreprises prestataires de la ville de Toulouse au regard de la répartition nationale de l'offre



Source : CRC d'après les données publiques de l'ensemble des entreprises recensées sur la période 2019-2023

Par ailleurs, le volume financier moyen payé par la commune à une entreprise haut-garonnaise de conseil est de 92 658 €, soit plus du double du montant acquitté à une entreprise implantée en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou même en Île-de-France, les autres régions se partageant des marchés d'un plus faible montant²⁵.

tableau 6 : montant moyen alloué par prestataire de conseils en fonction de la localisation géographique de son siège social



Source : CRC d'après les données publiques de l'ensemble des entreprises recensées sur la période 2019-2023

²⁵ Même en retirant de ces 105 entreprises la société toulousaine évoquée au paragraphe 1.4.3 (du fait qu'elle représente à elle-seule 33 % des marchés de prestations de conseil de la ville), le volume financier moyen payé par la commune à une entreprise haut-garonnaise (49 485 €) reste supérieur au volume financier alloué aux entreprises de tout autre département.

La distinction entre dépenses de prestations de conseil en fonctionnement et investissement n'apporte pas d'explication à cette situation : les entreprises occitanes concentrent 48,4 % des dépenses de prestations intellectuelles en fonctionnement et 85,2 % en investissement.

La présence d'entreprises locales ou régionales ne s'explique pas par une surreprésentation équivalente des candidats aux marchés publics de prestations intellectuelles. En effet, alors même qu'une majorité des candidats des marchés échantillonnés ont leur siège social en dehors de la Haute-Garonne, les candidats retenus sont à l'opposé majoritairement haut-garonnais²⁶.

Cette situation de position dominante d'entreprises haut-garonnaises parmi les cabinets conseils de la métropole présente trois risques. D'une part, en privilégiant implicitement l'implantation locale, il n'est pas garanti que le meilleur expert en termes de compétence soit retenu au regard de la répartition nationale de l'offre de service en la matière. D'autre part, cette situation peut générer également une dépendance importante des sociétés de conseil locales, souvent de petites tailles, aux marchés publics de la commune. Enfin, cette situation est de nature à ne pas garantir le principe de liberté d'accès des prestataires à la commande publique. L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse, que cette question serait approfondie dans le respect des textes.

1.7. Des prestations de conseil relevant majoritairement de l'expertise

À l'instar de la typologie établie par la Cour des comptes dans son rapport de 2023, la chambre a cherché à identifier, suivant les mêmes critères, les caractéristiques du recours de la commune aux prestations de conseil selon les cinq catégories de prestations suivantes : l'aide à la décision²⁷, l'accompagnement²⁸ de la collectivité, l'expertise dans un domaine spécifique²⁹, le conseil en communication et l'assistance pour la gestion des ressources humaines³⁰.

La classification a été retenue à partir des éléments indiqués par la commune. Les prestations de conseil commandées par la commune sont majoritairement orientées vers la recherche d'une expertise externe (50 % en montant et 62 % en nombre de marchés). L'accompagnement de la collectivité dans la réalisation de ses projets constitue le principal autre motif (27 %). L'aide à la décision (2 %), l'assistance pour la gestion des ressources humaines (6 %) et le conseil en communication (1 %) restent minoritaires.

²⁶ En effet, dans l'hypothèse où ceux-ci sont majoritairement implantés en Haute-Garonne ou en Occitanie, il serait logique que les attributaires des marchés soient de façon homothétique eux-mêmes majoritairement implantés localement. Or, l'étude d'un échantillon statistiquement représentatif de prestations intellectuelles infirme cette hypothèse. En effet, alors même qu'une majorité des 161 candidats des marchés échantillonnés ont leur siège social en dehors de la Haute-Garonne (soit 65 % des cas), les candidats retenus sont à l'opposé majoritairement haut-garonnais (dans 55 % des cas). L'argument examiné par la chambre, d'un tarif moins élevé en raison de la proximité client-prestataire n'est pas opérant pour expliquer cette surreprésentation.

²⁷ Qui se caractérise par la dimension de conseil qu'elle intègre sur des sujets à fort enjeu.

²⁸ Accompagnement de la collectivité pour la réalisation de ses travaux, pour des missions de réorganisation de structures et de processus.

²⁹ Qu'il s'agisse des études et recherches scientifiques ou bien du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière. Les recours aux avocats pour le contentieux ont été exclus.

³⁰ Recrutement, carrières, qualité de vie au travail.

**tableau 7 : typologie des prestations de conseils de la commune
(toutes sections confondues 2019-2023)**

	Montant € TTC	%	nombre de marchés	%
accompagnement	6 081 670	44%	64	27%
aide à la décision	146 243	1%	4	2%
assistance pour la gestion des ressources humaines	478 676	3%	15	6%
conseil en communication	85 560	1%	2	1%
expertise	6 936 044	50%	146	62%
non renseigné	41 465	0,3%	4	2%
Total général	13 769 658	100%	235	100%

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

La distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement fait apparaître des différences : les prestations d'assistance pour la gestion des ressources humaines prennent plus de poids en fonctionnement (10 %) alors qu'en investissement, seules les prestations d'accompagnement (46 %) et d'expertise (53 %) sont représentées.

tableau 8 : typologie des prestations de conseils de la commune en fonctionnement (2019-2023)

	Montant € TTC	%
accompagnement	1 917 720	40%
aide à la décision	121 800	3%
assistance pour la gestion des ressources humaines	478 676	10%
conseil en communication	85 560	2%
expertise	2 119 404	44%
non renseigné	41 465	0,9%
Total général	4 764 625	100%

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

L'expertise a vocation à pallier un manque de compétences internes sur un sujet spécifique ou à disposer d'éclairages complémentaires venant de spécialistes du sujet d'étude. La commune y recourt essentiellement pour l'aménagement urbain et la sauvegarde et l'entretien du patrimoine historique et culturel, les expertises en matière de système d'information et de réseaux et le recours à des architectes, historiens, artistes et créateurs pour l'organisation d'évènements culturels.

L'accompagnement de projets se différencie de l'expertise en ce que le projet s'inscrit dans un temps plus long avec des interactions importantes entre le prestataire chargé de l'étude et les équipes internes, notamment pour échanger sur les objectifs poursuivis par la commune, la relecture et l'appréciation des différents livrables proposés. Ce type de prestations se retrouve en particulier représenté dans les projets portés par la direction générale aux transitions, en particulier le marché n° 17M147 de prestations de conduite de projet dans le domaine du système d'information (construction et évolution).

1.8. Des ressources externes publiques peu mobilisées alors que présentes en force sur le territoire

Le territoire de la métropole toulousaine se caractérise par une forte présence du secteur public. En effet, d'après l'Insee dans une publication datant de 2021³¹, avec 82 équivalents temps plein (ETP) d'agents publics pour 1 000 habitants, la Haute-Garonne est le département qui compte le taux d'administration civile le plus important d'Occitanie³². Ce taux s'avère supérieur à la moyenne nationale (73,1 ETP / 1 000 habitants) ou au taux relevé dans le département de l'Hérault (78).

³¹ La France et ses territoires – Insee Références – Édition 2021.

³² Après la Lozère (87 ETP pour 1 000 habitants) mais cette situation s'explique par le faible niveau de peuplement de ce département qui représente 5,4 % de la population de la Haute-Garonne.

Toulouse est la deuxième ville universitaire de France. Les établissements rassemblés au sein de l'université de Toulouse disposent d'un corps d'enseignants et chercheurs de pointe comptant parmi eux un prix Nobel, deux professeurs au Collège de France, cinquante médaillés du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), des activités de recherche d'excellence et un tissu dense d'universités, d'écoles d'ingénieurs et d'organismes nationaux de recherche, partenaires de l'université. Ainsi, aux dires mêmes des auteurs du rapport de la mission « Toulouse, territoire d'avenir » : « *Le territoire toulousain bénéficie [...] d'une concentration singulière d'opérateurs publics notamment dans les domaines de l'observation spatiale, du climat, du calcul et de la santé et de structures de valorisation de la recherche publique* ».

Enfin, le territoire est doté de structures publiques ou parapubliques dont les missions sont en partie centrées sur la réalisation d'études et de conseils dans des domaines utiles à la ville et pour lesquelles le recours à la mise en concurrence n'est pas toujours nécessaire : la délégation territoriale de l'Agence de cohésion des territoires (ANCT), l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT³³), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie Occitanie (Ademe) ou le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) qui dispose également d'une antenne toulousaine.

Pourtant, le niveau de sollicitation par la commune des organismes publics reste anecdotique. Ainsi durant la période 2019-2023, les sommes versées aux trois prestataires publics sur la période ne représentent au total que 0,4 % du montant total des prestations de conseil de la collectivité, soit 54 k€ répartis en trois marchés³⁴.

En élargissant le cercle des organismes publics aux associations de statut privé à financement quasi-exclusivement public comme l'AUAT ou le CREA I ORS Occitanie³⁵, la sollicitation des ressources publiques apparaît plus forte. L'AUAT avec 1,87 M€ de prestations se positionne comme 2^{ème} prestataire de la commune en matière de conseils.

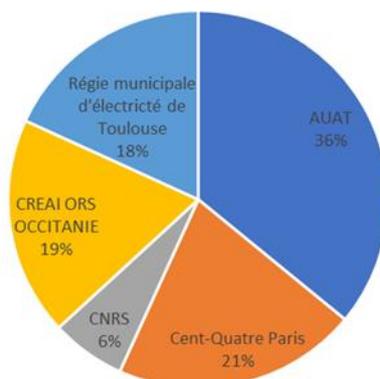
Dans la mesure où le contribuable finance des services publics qui disposent des compétences et des axes de travail compatibles avec les besoins de la métropole, la chambre invite la commune à accroître ses collaborations avec les acteurs publics de son territoire.

³³ L'AUAT est une association de collectivités locales chargée d'accompagner le développement des territoires en produisant des études et des documents d'urbanisme soutenant les politiques publiques de ses membres. Les prestations réalisées hors programme partenarial donnent lieu à des contrats de quasi-régie. Il s'agit de marchés publics qui relèvent exclusivement du titre II du livre V du code de la commande publique, lequel traite des « autres marchés publics » qui n'obéissent qu'à des règles relatives aux délais de paiement, à la sous-traitance, à la résiliation et, en partie, au règlement amiable des différends.

³⁴ Les trois prestataires sont le CNRS, l'établissement public culturel « Cent-quatre Paris » et la régie municipale d'électricité de Toulouse.

³⁵ Issu de la fusion de l'Observatoire régionale de la santé Midi-Pyrénées et du CREA I-ORS Languedoc-Roussillon, le CREA I ORS Occitanie est un lieu d'échanges, de rencontres et d'élaborations de pratiques dans le domaine de la santé et du handicap. Une part importante de son financement repose sur l'ARS Occitanie et les établissements de santé.

graphique 10 : répartition des dépenses de la commune en matière de prestations de conseil réalisées par des organismes à financement public



Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le recours par la commune aux prestations intellectuelles revêt plusieurs caractéristiques. D'une part, en raison d'une imputation comptable hétérogène, leur identification complète et exhaustive est rendue difficile, ce qui rend également leur suivi plus complexe. Ce point nécessitera pour la commune d'être amélioré si elle compte, comme elle l'affirme, mettre en œuvre un suivi durable de ces dépenses. D'autre part, la volonté exprimée par la commune de Toulouse de rationaliser le recours aux cabinets extérieurs se traduit par une baisse modérée en euros constants des dépenses consacrées aux prestations intellectuelles externalisées. Enfin, les dépenses de prestations intellectuelles se font largement au bénéfice de petites entreprises privées occitanes (et haut-garonnaises en particulier) ; les acteurs publics, nombreux au sein du territoire toulousain s'avèrent à l'inverse peu sollicités. La chambre invite la commune à accroître ses collaborations avec les acteurs publics de son territoire dans un souci d'optimisation des compétences disponibles.

2. UNE POLITIQUE DE L'ACHAT PUBLIC QUI RESTE À ADAPTER AUX SPÉCIFICITÉS DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES

2.1. Une volonté de conforter la décision stratégique en matière de prestations intellectuelles à formaliser

L'achat de prestations intellectuelles externalisées ne peut s'assimiler à la fourniture de services standardisés. En effet, la décision d'externaliser ce type de prestations impose la mise en place d'une doctrine d'emploi, c'est-à-dire la définition de lignes directrices fixant les conditions de recours à des cabinets de conseil. Cette doctrine d'emploi fondée sur un principe de bonne gestion permet d'assurer la définition préalable du besoin, de valider l'enveloppe budgétaire dédiée, de confirmer l'absence d'alternative à l'externalisation et d'encadrer les services prescripteurs.

Dès 2021, le directeur général des services de la ville et de la métropole de Toulouse a donné des instructions aux services afin de limiter le recours à l'externalisation des prestations

intellectuelles³⁶. De plus, une note de cadrage de juillet 2022 relative à la définition d'une politique d'achat spécifique aux prestations intellectuelles a été rédigée, partant du constat d'un problème récurrent de définition des besoins autour des marchés de prestations intellectuelles et de la quasi-absence de boîte à outils concernant la manière d'appréhender ces achats particuliers. Les objectifs assignés au projet étaient de disposer d'une cartographie des achats de prestations intellectuelles, de créer une méthodologie d'achats en la matière (gouvernance, gestion des achats, prestations, etc.) et de maîtriser ce type d'achats en développant une compétence en interne. Ce projet, qui permettrait à la collectivité de disposer d'une doctrine d'emploi, n'a pas abouti mais reste, selon la collectivité, toujours d'actualité.

Pour autant, et alors même que les orientations retenues incitent à la recherche d'une plus grande cohérence et transversalité dans les modalités de recours aux prestations de conseil, les décisions prises depuis 2023 vont dans le sens d'une dispersion de la décision en matière de prestations intellectuelles. À ce jour, la commune ne dispose pas d'un pilotage spécifique des prestations intellectuelles.

Afin de renforcer la cohérence des processus de décision, la commune pourrait rédiger à destination des acheteurs dans les services acheteurs et des référents SoAM³⁷ un guide du bon usage du recours aux prestations intellectuelles. Ce document pourrait ainsi préciser les modalités d'une éventuelle internalisation des missions ou le recours à des prestations « *in house* » par des structures publiques, par ailleurs très peu sollicitées par la commune.

De même, en amont de la passation des marchés, une fiche d'expression des besoins pourrait être renseignée par le service acheteur détaillant l'objet de la prestation, les objectifs et les enjeux de la mission, les livrables attendus, le calendrier, l'estimation financière, les conditions de mise en œuvre et notamment les moyens humains alloués à la mission, l'éventuel transfert de compétences et la capitalisation des résultats. L'essentiel des éléments est déjà centralisé par l'équipe-projet responsable du marché et pourrait être repris dans les documents de consultation sans un surplus de travail pour les équipes. Enfin, cette fiche servirait de support et permettrait ainsi aux cadres dirigeants de disposer d'une vue d'ensemble du niveau de recours aux cabinets extérieurs.

La chambre recommande de :

1. Finaliser le projet interne visant à établir une politique d'achat dédiée aux prestations intellectuelles externalisées. *Mise en œuvre partielle.*

2.2. Une organisation déconcentrée de la commande publique à mieux encadrer en matière de prestations intellectuelles

La direction de la commande publique (DCP) est rattachée à la direction générale des finances et de l'administration générale. En 2024, elle dispose de 42 équivalents temps plein.

2.2.1. Une organisation déconcentrée de la fonction achat renforcée depuis 2024

Depuis 2018, la DCP s'appuyait sur des acheteurs déconcentrés dans les directions opérationnelles, dénommés « So Marchés », mais le recours à des cabinets de conseil externalisés

³⁶ Cf. compte-rendu du comité de direction générale du 10 mai 2021 indiquant le non-recours systématique à une assistance à maîtrise d'ouvrage et la nécessité d'une validation préalable au niveau du management stratégique de la collectivité.

³⁷ Service opérationnel achat marché : à partir de 2024 et de Proxima, un SoAM a été créé par famille d'achat. Ils remplacent les référents marché qui existaient précédemment.

pour des prestations intellectuelles faisait l'objet d'une validation par la DCP, y compris pour des achats inférieurs à 40 k€ HT.

Depuis 2024, dans le cadre de la réorganisation « Proxima 2024 », l'autonomie des directions en matière de commande publique a été renforcée ; la montée en compétence des agents est accompagnée par la DCP. Cette autonomie se traduit notamment par l'absence d'intervention de la DCP pour valider les dossiers de consultation des entreprises (DCE) ou pour la relecture des rapports d'analyse des offres (à l'exception de ceux inscrits en commission d'appel d'offres). Les directeurs généraux ont une délégation de signature pour tous les marchés de fournitures courantes, services et prestations intellectuelles jusqu'à 221 k€ HT. Dès lors, tout achat de prestations intellectuelles inférieur au seuil européen relève désormais de la responsabilité des directions générales.

2.2.2. Un cadre général des procédures qui reste à formaliser en matière de prestations intellectuelles

La commune de Toulouse ne dispose pas d'un guide global de la commande publique, la DCP rédigeant des fiches de processus thématiques. Près de 50 processus ont été identifiés³⁸. Il n'existe, toutefois, pas de fiches dédiées à la passation et à l'exécution des marchés de prestations intellectuelles.

Cette approche par processus vise à faciliter la compréhension des procédures internes et la prise en main du système d'information, en revanche, elle n'inclut pas d'éléments sur les principes généraux de la commande publique. Il paraît pourtant important de sensibiliser et de partager les enjeux pesant sur la commande publique avec les gestionnaires responsables de l'achat public.

Les règles qui s'appliquent pour les marchés de prestations intellectuelles sont identiques à celles des achats de fournitures et de services.

Pour les marchés sans publicité et sans mise en concurrence et pour les procédures adaptées de moins de 40 k€ HT, la procédure interne distinguait sur la période 2019-2023, deux seuils selon le logigramme de la DCP :

- pour les marchés ordinaires jusqu'à 25 k€ HT, les services pouvaient recourir à trois types de passation : un marché à procédure adaptée, une procédure de consultation de faible montant avec un cahier des charges simplifié et la procédure dérogatoire des « achats spécifiques » consistant en des exceptions justifiées aux règles de computation des seuils ou à l'existence d'un marché préexistant ;
- pour les marchés compris entre 25 k€ et 40 k€. Les services devaient recourir à un marché à procédure adaptée ou à un contrat de consultation de faible montant.

Depuis 2024, la nouvelle fiche de processus relative aux achats de faible montant a repris ces procédures en faisant évoluer ces seuils :

- les marchés inférieurs à 5 k€ HT, sont des achats sur devis, sans numéro de marché donc difficile à identifier dans le suivi des prestations intellectuelles ;
- les marchés compris entre 5 k€ HT et 25 k€ HT sans numéro de marché supposent a minima la rédaction d'un courrier valant commande pour un achat sur devis ;

³⁸ Cf. annexe 6 de la note interne DCP- la cartographie des processus.

- les marchés entre 25 k€ HT et 90 k€ HT. Dans ce cas, la procédure prévoit le recours à une consultation de faible montant ou à la procédure adaptée avec la rédaction d'un marché et la publication d'un avis de publicité sur la plateforme territoriale (www.marches-publics.info).

Pour les marchés à partir de 90 k€ et au-delà, les services appliquent uniquement les dispositions du code de la commande publique.

Entre 90 k€ HT et 221 k€ HT, les services ont recours aux marchés à procédure adaptée (MAPA). Au-delà des seuils formalisés européens fixés à 221 k€ pour les marchés de fournitures, de services et de prestations intellectuelles, la métropole a recours à l'appel d'offres ou la procédure avec négociation pour les achats innovants notamment dans le secteur du numérique ou de la communication.

Compte tenu de la suppression par la direction de la commande publique de son contrôle sur tous les marchés en dessous des seuils formalisés européens, il paraît pertinent que le projet interne initié en juillet 2022 sur la définition d'une politique d'achat spécifique aux prestations intellectuelles puisse aboutir.

2.3. Une procédure de l'achat public adaptée

L'analyse qui suit est fondée sur l'examen d'un échantillon représentatif de 43 marchés toulousains de prestations intellectuelles, représentant un montant de 2,21 M€, soit 16 % du montant global alloué aux prestations de conseil au cours de la période. Cet échantillon est décrit en annexe 2. Sur les 40 marchés pour lesquels les pièces de marchés sont disponibles, 16 ont pris la forme d'un appel d'offres, deux marchés relèvent de la procédure avec négociation, 13 suivent une procédure adaptée et neuf ont été passés sans publicité ni mise en concurrence.

2.3.1. Le recensement des besoins dans le cadre d'une programmation annuelle

Le recensement régulier des besoins est la première étape de la politique d'achat dans un secteur concurrentiel comme celui des cabinets de conseil. La commune a actualisé en avril 2024 une fiche de procédure sur la programmation pluriannuelle et la planification des achats afin de recenser les besoins des directions, de programmer les achats pour établir une feuille de route, de disposer d'une visibilité sur les marchés en cours et à venir et de faciliter les prévisions budgétaires. Cette programmation fait l'objet d'une actualisation trimestrielle en interne et d'une publication annuelle sur le site internet de la commune. Elle est, en outre, présentée annuellement aux entreprises lors du *Small business act* (cf. supra).

Cette formalisation présente plusieurs avantages puisqu'elle encourage les services à avoir une vision prospective de leur politique d'achat, à rationaliser si besoin certaines commandes et permettre aux entreprises de connaître les besoins de la collectivité.

Cependant, l'actualisation trimestrielle pourrait, également, être plus largement diffusée et publiée sur le site internet de la collectivité, voire dans la presse spécialisée dans l'achat public, afin que les entreprises de conseil nationales voire européennes puissent en prendre connaissance et adapter leur plan de charges en conséquence.

2.3.2. Une phase de préparation de l'achat appropriée

Afin de limiter les risques déontologiques, la définition des besoins est réalisée par une équipe-projet. Cette phase de préparation de l'achat permet d'aboutir à une rédaction des pièces des marchés pour les prestations intellectuelles au-delà de 25 k€ claire et détaillée. La commune apporte une attention particulière à l'objet du marché, à son phasage. Par exemple, dans le marché n° 19V291 portant sur l'accompagnement pour la prise en compte de la faune et de la flore dans les projets d'opérations d'aménagement urbain, d'aménagement de l'espace public, d'infrastructures de transport.

Par ailleurs, la commune intègre systématiquement des critères objectifs avec une part prépondérante accordée à la valeur technique de l'offre (dans 20 marchés de l'échantillon) avec des sous-critères relatifs à l'adaptation des profils des intervenants à la mission, à la pertinence de la méthodologie et de l'organisation proposée, à la compréhension des enjeux. Le seul critère du prix n'est, en effet, pas adapté aux marchés de prestations intellectuelles. Les rapports d'analyse des offres sont détaillés sur les motivations du classement des entreprises. Enfin, les lettres de rejet des entreprises permettent aux candidats évincés de comprendre le choix opéré par la collectivité³⁹. La phase d'analyse des offres apparaît ainsi adaptée.

2.3.3. Une technique du sourcing à développer dans le domaine des prestations intellectuelles

Le sourcing (« *sourcing* » prévu par l'article R. 2111-1 du CCP) permet en amont d'un marché de connaître les opérateurs économiques, d'étudier l'offre disponible dans le secteur concerné et d'élargir le vivier des prestataires de la commune sous réserve d'être organisé dans des conditions qui respectent les principes fondamentaux de la commande publique. Il peut se présenter sous différentes formes : études de marché, consultations des entreprises du secteur, sollicitations d'avis ou information des opérateurs. Il permet également de mieux faire connaître, auprès des fournisseurs potentiels, les besoins de la collectivité. Cette pratique est de nature à susciter des offres, notamment de la part de nouveaux entrants, et de faciliter une meilleure adéquation de la réponse des candidats aux attentes de la collectivité. Elle est susceptible d'aider à mieux évaluer le besoin pour choisir la procédure de passation idoine et de prévenir le recours systématique au même prestataire, y compris s'il a donné entière satisfaction dans la réalisation des prestations antérieures.

La direction de la commande publique encourage le recours au sourcing pour tous les achats complexes de moins de 25 k€ HT et les achats simples au-delà de 25 k€ HT. La collectivité a publié un mode opératoire du sourcing, mais aucun exemple de procédure de sourcing réalisé dans le secteur des prestations intellectuelles n'a été tracé. Elle a, cependant, indiqué que cette démarche devrait être prochainement initiée pour un marché relatif au conseil et à l'optimisation de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette démarche pourrait être utilement déployée notamment du fait de la forte proportion de marchés de prestations intellectuelles passés auprès de prestataires locaux, alors même qu'il existe dans ce domaine une forte concurrence nationale.

³⁹ À titre d'illustration, les lettres de rejet du marché n° 21V0229 relatif à l'assistance au recrutement des cadres précisent aux candidats non retenus les motifs du rejet de leur offre, avec un tableau explicatif reprenant les prix proposés par les candidats, la note technique détaillée des différents critères retenus et la note globale.

2.3.4. Un recours pertinent à la négociation

Sur les 13 marchés de l'échantillon passés suivants une procédure adaptée pour lesquels les pièces étaient transmises, neuf ont prévu une phase de négociation. La plupart des directions y ont recours. La commune a également passé deux marchés selon la procédure avec négociation pour des besoins impliquant des solutions innovantes comme l'accompagnement au pilotage stratégique du projet Optissimo sur la modernisation de l'exercice de la fonction immobilière (marché n° 21M0319).

Ce recours à la négociation permet à la collectivité de préciser son besoin et de l'ajuster en fonction des offres reçues et d'avoir une proposition de prix adaptée et réaliste au regard des attentes de la collectivité. Cette procédure permet de prévenir les risques de modifications ultérieures ou de litiges.

Lorsque la collectivité a recours à la négociation, elle choisit dans la plupart des cas de négocier avec les trois candidats ayant présenté la meilleure offre, puis elle retrace dans un document les questions posées à chacun d'entre eux et mentionne de façon apparente les résultats de la négociation dans le rapport d'analyse des offres. Ainsi, dans le marché n° 21V0159 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'un plan d'action relatif à l'optimisation de l'action éducative, les candidats étaient invités, après l'audition, à préciser leur offre et le nombre de jours consultants au vu des précisions apportées par la direction de l'éducation. L'ensemble de ces éléments figure au rapport d'analyse des offres.

2.3.5. Une utilisation agile des accords-cadres

La ville de Toulouse a recours à l'ensemble des modes de passation adaptés pour les marchés de prestations intellectuelles. Pour 11 marchés de l'échantillon, elle utilise la forme des accords-cadres qui comporte des avantages : des gains de temps et réactivité, des économies d'échelle, la mutualisation des coûts de préparation et de mise en place des marchés, une plus grande professionnalisation et une sécurité juridique, la diversification des fournisseurs. Les accords-cadres se traduisent par la passation de marchés subséquents, l'émission de bons de commande davantage adaptés aux achats répétitifs de fournitures et de services ou des accords-mixtes réalisés d'une part par l'émission de bons de commande et d'autre part des marchés subséquents. Pour les marchés à accord-cadre inclus dans l'échantillon, la commune a eu majoritairement recours aux marchés à bons de commande (82 %) et à des accords-cadres mixte multi-attributaires (18 %). La ville de Toulouse doit poursuivre et recourir aux marchés subséquents plus adaptés aux marchés de prestations intellectuelles dont la singularité et la complexité exige un traitement personnalisé. La remise en concurrence permet aux services d'actualiser et de préciser leurs besoins.

Le choix de recourir à des marchés subséquents dans des délais raisonnables est une pratique adaptée pour faciliter l'appréciation du coût de la prestation, la compréhension du besoin par le prestataire et l'évaluation finale par la commune.

2.4. Des axes d'amélioration possibles

Bien que la pratique de la commune en matière d'achat de prestations intellectuelles comporte de réels atouts, le contrôle de l'échantillon des marchés de conseil externalisé retenu a permis de proposer des pistes d'amélioration en matière d'ouverture de la concurrence au marché national et de dispositifs prévus pour les marchés non formalisés.

2.4.1. Des pratiques favorables aux entreprises locales

L'ordonnateur en décembre 2016 a fait état de son souhait d'encourager par le biais des marchés publics une préférence locale, affirmant que « *le droit actuel permet déjà de soutenir prioritairement les entreprises locales, et nous avons mis cela en œuvre à Toulouse. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2015, la charte des marchés publics, "Small business act à la toulousaine", est appliquée par la ville de Toulouse et Toulouse Métropole. Résultat : nous avons porté, en 2015, le taux de commande publique « Made in Midi-Pyrénées » – attribuée à des entreprises régionales – à 81,4 %* »⁴⁰.

La sur-représentation des entreprises occitanes et en particulier haut-garonnaises est la traduction logique de l'orientation donnée par l'ordonnateur.

2.4.1.1. La préférence locale : les conditions posées par la jurisprudence

Si certains outils introduits dans le code de la commande publique comme le relèvement des seuils de 25 k€ HT à 40 k€ HT pour les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence permettent aux entreprises locales d'accéder plus aisément aux marchés publics, les collectivités doivent se prémunir de favoriser une entreprise du seul fait de son implantation locale.

L'interdiction de clauses de préférence locale et nationale s'inscrit dans les principes constitutionnels⁴¹ et européens déterminant la commande publique et sont rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique : « *les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ».

De plus, le juge européen et le juge administratif rappellent ce principe et censurent les clauses de préférence locale en les considérant comme contraires aux principes de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services énoncés dans les traités européens. Toutefois, le juge administratif tolère une obligation d'implantation géographique pour que l'entreprise puisse être admise, si elle est justifiée par l'objet ou par les conditions d'exécution du marché⁴². Au total, quatre exceptions à l'interdiction d'une clause explicite ou implicite de préférence locale peuvent être évoquées : la nécessité d'assurer une rapidité d'intervention⁴³, la nécessité d'assurer la proximité et l'accessibilité⁴⁴, la connaissance de l'environnement local⁴⁵ et la possibilité d'exclure les candidats non communautaires.

Afin de ne pas méconnaître le principe de liberté d'accès à la commande publique, la préférence locale doit s'inscrire expressément dans l'une de ces quatre exceptions.

En conséquence, plusieurs processus en matière de passation des marchés énoncés ci-dessous pourraient être améliorés afin de garantir un plus large accès à des entreprises originaires d'autres régions et de dimension nationale ou internationale.

⁴⁰ Cf. <https://www.pourtoulouse.fr/blog-jlm/article/80-de-la-commande-publique-pour-les-entreprises-locales-oui-montebourg-et-toulouse-nous-sommes-deja-814>

⁴¹ Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 du Conseil constitutionnel.

⁴² Par exemple, la nécessité de rapidité d'intervention « qu'implique l'objet du marché, incluant notamment l'entretien et la réparation du réseau [...] » (CAA de Nancy, 12 avril 2001, Société régionale du Bâtiment Scanzi et fils, n° 96NC02129).

⁴³ CAA Nancy, 12 avril 2001, n° 96NC02129, Société Régionale du Bâtiment Scanzi et Fils et CAA Marseille, 6 avril 2007, n° 04MA02218, Préfet Hautes-Alpes.

⁴⁴ CJUE, 22 octobre 2015, aff. C552/13.

⁴⁵ CAA Bordeaux, 5 mai 2015, n° 13BX01771, Société JT2M.

2.4.1.2. Une clarification sur le montant prévisionnel du marché dans les avis d'appel public à la concurrence

L'évaluation sincère et raisonnable du montant prévisionnel du marché public par les acheteurs constitue une étape préalable indispensable affectant la bonne conduite du processus d'achat. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article R. 2121-1 du CCP, la valeur estimée du marché est calculée en tenant compte des options, des reconductions, ainsi que de l'ensemble des lots et, le cas échéant, des primes.

Or l'estimation du montant du marché, dans les avis d'appel public à la concurrence, est parfois imprécise. En outre, dans les accords-cadres à bons de commande, pour réduire les incertitudes des opérateurs économiques, il est recommandé aux acheteurs publics d'exprimer clairement leurs besoins dans les documents de la consultation.

Ainsi, dans un marché avec accord-cadre relatif au conseil en stratégie numérique (n° 21V0517), l'avis d'appel public à la concurrence fait état d'un montant estimé du marché de 50 k€ HT différent de l'estimation prise comme référence pour l'analyse du critère prix utilisé dans le rapport d'analyse des offres. Une seule offre, celle d'une entreprise toulousaine, se rapproche du détail quantitatif estimé qui n'a pas été non communiqué aux entreprises. Le candidat finalement retenu a proposé un prix 72 % moins cher que celui de l'entreprise classée 2^{ème}. L'absence de transmission des livrables produits par la société retenue ne permet pas d'apprécier si cette entreprise a exécuté le marché et livré les prestations attendues en respectant les conditions tarifaires.

En conséquence, la commune doit veiller, pour les marchés formalisés, à être précise sur les modalités de calcul du montant prévisionnel du marché dans les avis d'appel public à la concurrence pour éclairer les entreprises candidates.

2.4.1.3. Une durée des avis de publicité à adapter en fonction de la complexité des études

Le délai moyen de publicité pour les marchés à procédure adaptée est de 25 jours et de 34 jours pour les appels d'offres issus de l'échantillon.

La pratique de la collectivité en termes de délais respecte les dispositions légales qui prévoit un délai de 30 jours pour les appels d'offres. Pour autant et afin de disposer d'un panel plus large de cabinets conseil, il paraît de saine gestion pour les marchés à procédure adaptée de prévoir un délai suffisant, en particulier pour les prestations en fonctionnement, afin de permettre aux candidats de disposer du temps nécessaire pour présenter des offres de qualité, adaptés aux enjeux du territoire quand ces candidats ne sont pas toulousains, et garantir un large relais d'information sur les marchés de conseil passés par la collectivité. Poursuivant le même objectif, il convient de rallonger les délais sur les périodes de vacances de fin d'année et d'été pour faciliter la diffusion des annonces (marché n° 19V436, audit sur les équipements d'éclairage extérieur des installations sportives pour un montant de 183,6 k€, délai initial de 31 jours en juillet).

Ainsi, faute d'avoir laissé un délai raisonnable, la commune a été contrainte pour quatre marchés de l'échantillon d'avoir recours à des avis modificatifs pour allonger les délais initiaux courts, alors même que l'objet du marché ne relevait pas de l'urgence (exemples marché n° 19V221, accompagnement de la relation citoyenne pour un montant de 260 k€ TTC, délai initial de 22 jours, et marché n° 22V0236, accompagnement stratégique sur la cité de la danse pour un montant de 57,4 k€ TTC, délai initial de 22 jours).

2.4.1.4. Une vigilance à opérer sur l'appréciation de critères techniques susceptibles de favoriser les entreprises locales

L'analyse technique des offres des candidats doit être objective et pleinement adaptée à la prestation attendue. Elle ne doit pas, même implicitement, accorder une importance exagérée à la connaissance du territoire toulousain par les candidats.

Or, par exemple, dans un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'une démarche de participation citoyenne (n° 23V0179), le règlement de la consultation précise que les critères retenus pour le jugement des offres sont le prix des prestations à hauteur de 30 % et la valeur technique à hauteur de 70 %. Au sein de la valeur technique figure un sous-critère intitulé « compréhension du contexte et des enjeux » pondéré à 10 % qui, dans l'appréciation réalisée au moment de l'analyse des offres, confère un avantage aux entreprises toulousaines. Sur les neuf candidats évalués sur le critère technique, les six entreprises ayant obtenu la meilleure note sur ce sous-critère sont toutes toulousaines dont les trois entreprises du groupement retenues. L'appréciation est ainsi formulée : « *Le contexte présenté est parfaitement maîtrisé tant sur les enjeux liés à la concertation que des démarches spécifiques au territoire de la métropole. Ils connaissent parfaitement la collectivité, les acteurs et les enjeux* » ou encore l'entreprise « *a une bonne connaissance du contexte et des enjeux globaux et spécifiques au territoire de Toulouse Métropole, leurs expériences in situ sont avérées* ».

La commune doit veiller, dans ses consultations, à ce qu'aucune entreprise, du seul fait de son implantation, ne soit dans l'impossibilité de répondre aux sous-critères, sous peine de méconnaître le principe de non-discrimination.

Compte tenu de ces éléments, la chambre recommande de :

2. Veiller à maintenir un égal accès aux marchés publics toulousains à tous les cabinets de conseil. *Non mise en œuvre.*

2.4.2. Une politique d'achat à renforcer pour les achats de prestations intellectuelles de faible montant

Deux procédures d'achat avec des procédures allégées existent pour les achats de faible montant prévus par le CCP, les marchés sans publicité ni mise en concurrence en dessous du seuil de 40 k€ HT et les marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA). En dessous du seuil de 40 k€ HT (25 k€ HT avant le 1^{er} janvier 2020), l'acheteur public est libre de choisir entre ces deux procédures.

La commune de Toulouse a prévu une procédure interne d'achat spécifique qui a été utilisée pour certains marchés d'études inférieurs à 25 k€. Elle n'est pas adaptée pour le recours aux conseils extérieurs car son format n'oblige pas le service acheteur à aborder les questions spécifiques posées par les prestations intellectuelles : la définition du besoin est succincte, l'estimation financière et la disponibilité budgétaire ne sont pas précisées, la mention explicite relative au pilotage de la mission (comitologie et livrables) est absente, les critères de choix des prestataires ne sont pas définies et aucune mention ne figure concernant la confidentialité et le traitement des données.

De surcroît, les services n'ont pas toujours respecté les règles internes permettant de justifier de la mise en concurrence ou de la pertinence de l'offre retenue (exemple, marché

n° 23VT0702AS, étude des publics 2023 du musée des Augustins)⁴⁶. Il est rappelé que dès le premier euro, la collectivité doit veiller à ce que l'offre du prestataire soit en adéquation avec le besoin exprimé, c'est-à-dire pertinente et qu'elle assure une bonne utilisation des deniers publics (cf. art. R. 2122-8 du CCP).

Enfin, la fiche d'achat spécifique est perçue par certains services comme une contrainte de traçabilité posée par la direction de la commande publique dépourvue de sens puisque certaines fiches sont réalisées *a posteriori* rendant inopérant toute forme de contrôle interne. Par exemple, la fiche d'achat spécifique pour un marché d'étude pour un *marketing* de recrutement (marché n° 23VT0678AS).

Afin de sécuriser ses procédures et de s'assurer de la pertinence du recours à des prestataires extérieurs, la commune devrait définir précisément ses besoins en rédigeant systématiquement un cahier des charges pour tous les marchés de prestations intellectuelles, même sommaire, et en fixant des critères de sélection des offres, y compris en deçà de 40 k€ HT.

Aussi, la chambre recommande à la commune de :

3. Rédiger un cahier des charges simplifié pour tous les marchés de prestations intellectuelles de faible montant. *Non mise en œuvre*.

2.5. Un pilotage des prestataires de conseil adapté, une évaluation à renforcer

Si les prestations intellectuelles représentent des montants faibles au regard des dépenses de la commune (cf. supra), leur bon emploi revêt des enjeux forts pour l'amélioration du fonctionnement de la collectivité.

2.5.1. Un pilotage des prestataires de conseil bien défini dans les marchés

Le pilotage opérationnel de la mission suppose de définir préalablement dans le cahier des charges une méthode de travail partagée entre les services de la commune à l'origine de la commande et le prestataire comprenant, pour les missions les plus structurantes, la composition et l'organisation des comités de pilotage et comités opérationnels, les modalités de restitution périodique et les éléments d'analyse et indicateurs permettant de s'assurer de l'avancée des travaux dans le sens souhaité. Dans le cadre de l'analyse des marchés de Toulouse, pour tous les achats donnant lieu à un cahier des charges au-dessus de 25 k€, les modalités d'exécution des prestations sont définies.

Sur les 40 marchés de l'échantillon pour lesquels les pièces de passation sont disponibles, 29 comprennent des données relatives au pilotage du prestataire, ainsi que le nombre et les éléments devant figurer dans les livrables et la comitologie (désignation du chef de projet, comités de pilotage et comités techniques). À titre d'illustration, l'accord-cadre (n° 21V0339) sur l'assistance au recrutement des cadres (90,5 k€), prévoit dans le cahier des clauses particulières des dispositions relatives à l'interlocuteur de la collectivité, la nécessité d'un référent désigné par le titulaire, les réunions, la présentation des livrables.

Ces bonnes pratiques pourraient être généralisées pour tous les achats de prestations intellectuelles, quel qu'en soit le montant, dans le document de consultation même allégé des

⁴⁶ Ils ont rarement transmis les courriels de consultation en cas de réponse unique, le certificat d'exclusivité et/ou une preuve de sourçage si l'achat est fait sans mise en concurrence en raison d'un fournisseur exclusif ou encore un rapport d'analyse des offres pour justifier le choix de l'offre.

entreprises. En effet, les marchés de prestations intellectuelles de faible montant ne comprennent pas toujours d'informations sur le pilotage de la prestation, ce qui peut constituer une difficulté au moment de la réception et de la validation des livrables.

2.5.2. Une évaluation à prévoir à l'issue de la mission de conseil

La commune ne dresse pas de bilans formalisés des prestations réalisées à l'issue de la mission, partagés avec le prestataire, analysant en particulier les écarts entre cahier des charges et livrable ainsi que les éventuelles mesures d'amélioration.

En revanche, au moment du renouvellement des marchés, parfois plusieurs années après la fin de la prestation initiale, la commune a institué une étape d'analyse et d'évaluation de la prestation de conseil précédente sur les volets techniques et financiers. Cette pratique de bonne gestion permet de mieux encadrer les missions suivantes ; elle ne doit cependant pas conduire à l'éviction du précédent prestataire dans le cadre de l'analyse des candidatures du nouveau marché.

Compte tenu de ces éléments, l'évaluation à l'issue de la prestation partagée avec le prestataire pourrait être systématisée dans toutes les directions. Le suivi et la centralisation de ces évaluations seraient alors confiés à la direction de la commande publique ou à la direction chargée de valider les recours aux cabinets extérieurs.

À ce titre, la chambre recommande de :

4. Réaliser une évaluation à l'issue de la réalisation de la mission de conseil et la formaliser. *Non mise en œuvre.*

2.6. Des études conformes aux attentes de la collectivité

11 marchés sur les 43 échantillonnés (26 %) n'ont donné lieu à la transmission d'aucun livrable. L'ordonnateur fait état des effets de la profonde réorganisation des services qui a engendré un transfert inabouti de certains dossiers. Pour autant la chambre rappelle les obligations d'archivage prévues à l'article L. 212-6 du code du patrimoine qui précise que « *les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles veillent à leur gestion, à leur conservation et à leur mise en valeur dans l'intérêt public et sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives* ».

Pour la majorité des livrables transmis, les analyses produites et les propositions formulées semblent en adéquation avec les exigences du cahier des clauses techniques particulières et les différentes phases attendues. Cependant, quelques livrables suscitent des interrogations au regard des attentes définies dans le cahier des charges, en termes de valeur ajoutée par rapport aux compétences internes détenues par les agents publics ou de suites données.

Certaines études répondent parfaitement à la commande passée mais s'appuient sur de la collecte de données publiques exploitables par un service d'audit internet. Par exemple, le diagnostic local de sécurité à l'échelle du territoire toulousain comprend 32 pages, sur les 69 du rapport, consacrées à des constats réalisés à partir de l'exploitation de données publiques réalisées par l'Insee, la police et la gendarmerie nationale et des statistiques de l'opérateur de transports Tisséo. L'appui du cabinet a, en revanche, porté sur des éléments nécessitant un consultant externe comme la restitution qualitative des enquêtes de victimation, la réalisation et l'analyse de baromètres et les préconisations formulées. En conséquence, une complémentarité pourrait être

recherchée entre consultants externes et internes avec une sélectivité du recours à l'externe (concentration sur une partie du besoin).

D'autres cabinets répondent imparfaitement aux objectifs assignés par la collectivité. Dans le cadre des démarches de « l'aller-vers » visant à développer la démocratie locale, la commune a sollicité plusieurs prestataires pour la conduite de démarches de participation citoyenne. Elle s'est notamment appuyée sur un cabinet spécialisé afin de disposer d'une démarche de concertation adaptée aux spécificités de chaque secteur et quartier. Le résultat s'est traduit par la déclinaison sur les six secteurs de démocratie locale d'une méthode unique consistant à organiser une animation sur l'espace public autour d'un triporteur personnalisé avec des personnes chargées de sonder les Toulousains, des questionnaires numériques sur la base de la préconisation municipale et de vidéo-trottoirs. Cette phase de diagnostics a été complétée par des réunions publiques de deux heures pour partager les préconisations réalisées par une entité publique, l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire (AUAT) et avec le concours de deux agents de la direction de l'aménagement. Cette proposition méthodologique du cabinet conseil, uniforme et mobilisatrice pour les services municipaux, est en-deçà des attendus formulés dans le cahier des charges par la collectivité.

Le faible impact des missions peut aussi découler de réorientations non anticipées des projets, à la suite de décisions politiques, juridiques ou techniques. Par exemple, le projet d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le projet artistique d'une cité des arts dans le cadre d'un projet englobant la transformation du site hospitalier de la Grave. L'étude de qualité avec un important volet de *benchmark* sur d'autres lieux artistiques en France ou à l'étranger n'a pas eu de suite faute de possibilité pour la commune d'acquérir le site.

2.7. Des productions des prestataires à capitaliser en interne

Afin de bénéficier des apports des études externes, il est nécessaire qu'elles puissent être recensées et conservées dans un service. En l'espèce, les livrables sont conservés par chaque direction prescriptrice de l'étude et difficilement accessibles aux autres directions, de sorte que 26 % des livrables n'ont pas été tracés.

Les études, une fois finalisées, ne sont pas mobilisées dans tous les secteurs faute pour la commune de disposer d'un outil de recueil inventoriant les études et livrables de prestations intellectuelles. Cet inventaire présenterait plusieurs avantages : éviter de dupliquer des études et mettre à disposition des nouveaux prestataires des données disponibles. Il permettrait également, en cas de changement d'agents, de pouvoir consulter les études déjà engagées surtout lorsque plusieurs existent dans un secteur intéressant le nouvel arrivant.

Afin de permettre la conservation de ces éléments et les rendre accessibles, la création d'une base de données centralisée dans une direction pilote pourrait utilement être envisagée. Cette base, constituée par la transmission des livrables des prestations intellectuelles à l'exception des documents confidentiels, pourrait être adossée aux outils de gestion électronique des documents déjà existants au sein de la collectivité.

Le transfert de compétences des cabinets conseil vers les agents de la commune est le plus souvent organisé par une référence juridique aux dispositions de l'article 35 du cahier des clauses administratives générales consacrées aux prestations intellectuelles.

Les cahiers des charges de prestations de conseil de la commune de Toulouse font référence au CCAG-PI qui encadre juridiquement le traitement de la propriété intellectuelle et l'exploitation des travaux des consultants.

Dans l'échantillon analysé, la commune a eu recours aux deux options décrites par l'article 35 du CCAG-PI, le plus souvent l'option A du chapitre V, consistant en une concession non exclusive des droits sur les travaux livrés par le consultant, de façon temporaire ou permanente, et l'option B consistant en une concession exclusive à des fins commerciales (règles applicables pour les marchés passés avant 2021). La collectivité vise l'article 35 qui prévoit que les droits de l'acheteur sont d'utiliser les études pour les besoins exprimés dans le marché. Cela permet également à la collectivité de faire évoluer ces études ultérieurement à son initiative ou par l'intermédiaire d'un tiers. Le titulaire du marché peut réutiliser les études pour d'autres clients dans la mesure où ils ne contiendraient pas d'éléments confidentiels.

Outre ces prérequis juridiques, il est recommandé que le cahier des charges intègre dès sa conception le transfert de compétences au profit de la commune en termes de méthodes et d'expertise afin de renforcer son autonomie à l'égard des prestataires de conseil. La Cour des comptes⁴⁷ rappelle que la mise en œuvre des transferts de compétences suppose le respect d'un certain nombre de prérequis : prévoir des unités d'œuvre spécifiques consacrées à la phase de transfert de compétences, intégrer les équipes du prestataire avec celles des services pour faciliter l'apprentissage par capillarité, solliciter la remise de documents exploitables et réutilisables, des documents techniques, des modules de formation, etc.

La commune de Toulouse formalise dans certains marchés les attendus en termes de professionnalisation des équipes en vue de l'internalisation des compétences. Ainsi, dans un marché d'assistance financière et fiscale relatif aux grands équilibres de l'analyse financière prospective de la ville de Toulouse et de Toulouse Métropole et la définition d'une nouvelle architecture pour le pacte financier et fiscal, la direction a intégré dans les critères de choix de l'offre, la mise à disposition de tous les outils nécessaires à l'autonomie de Toulouse pour réaliser l'actualisation du pacte financier et fiscal⁴⁸.

2.8. Des initiatives en vue de renforcer les compétences internes

2.8.1. Des structures d'audit interne communes à la métropole et à la commune de Toulouse

Sans disposer d'une inspection interne et d'un service d'audit interne, la commune et la métropole ont des structures permettant d'engager des démarches d'audit et de conseil au profit des directions métiers. Les services compétents sont :

- la mission évaluation des politiques publiques, qui réalise des évaluations et enquêtes sollicitant les citoyens, les acteurs majeurs et les usagers des politiques publiques ou projets. Son objectif est d'apprécier les effets de ces politiques et actions pour contribuer à leur amélioration ;
- la mission laboratoire des usages, qui utilise des méthodes d'intelligence collective et de *design* de service centrées sur les usagers. Cette mission accompagne les services dans la transformation du service public pour répondre aux nouveaux enjeux ;

⁴⁷ Le recours par l'État aux conseils extérieurs - novembre 2014.

⁴⁸ Modèle de calcul, données de référence, remise d'un guide de mise à jour de l'outil (marché n° 20V0229 pour un montant de 39 k€).

- la direction analyse et études de gestion, qui a pour mission de mener des études, des accompagnements ou d'apporter des conseils en organisation auprès des directions ;
- la direction des finances et la direction de la commande publique, qui peuvent, en lien avec leurs services opérationnels (SO) respectifs expertiser l'expression des besoins des directions métiers, en matière de pilotage budgétaire, d'analyse et de perspectives financières mais aussi d'exécution comptable, au travers d'une démarche de contrôle interne comptable et financier, ou de passation de marchés publics notamment, pour s'assurer de la meilleure allocation des ressources et d'une réponse optimale.

Chacune de ces entités dispose ainsi, dans son champ de compétence, de la possibilité de produire des études ou des expertises afin d'éclairer les orientations ou décisions à prendre et de formuler toutes préconisations utiles.

2.8.2. Des structures nouvelles ou à l'étude suite à la réorganisation « Proxima 2024 »

Dans le cadre de la réorganisation et de la territorialisation des services, qui a abouti au 1^{er} janvier 2024, la commune a structuré ses activités pour disposer d'une fonction de contrôle renforcée. Trois axes ont été retenus :

- une étude externalisée, initiée en mars 2024 pour aider la collectivité à renforcer sa fonction d'audit et de contrôle. Cette étude analyse le fonctionnement du contrôle de gestion exercé dans différentes directions afin de permettre à la collectivité de définir une organisation optimisée. L'étude vise aussi à interroger l'opportunité de la création d'une inspection générale ;
- la constitution d'une direction de la vie associative, qui a pour objectif de mieux suivre et encadrer les relations entretenues entre les services et l'ensemble du milieu associatif. Un cadre de cette direction doit piloter la mise en place de contrôle des associations bénéficiant de subventions. À terme, cette direction devrait donc être en mesure d'internaliser des audits d'associations confiées à des cabinets conseil ;
- le regroupement au sein de la direction prospective et transformation publique de la mission évaluation des politiques publiques et de la mission laboratoire des usages et de la transition.

Enfin la commune souhaite relancer un projet interne innovant appelé « dispositif interne d'analyse de gestion, réseau des acteurs de la modernisation » (DIAGRAM), suspendu au moment de la crise sanitaire et passé au second plan compte tenu de la réorganisation générale des services. Ce projet consiste à mobiliser des agents volontaires recrutés en interne (catégorie A ou B) pour réaliser des missions ponctuelles d'études d'une semaine par an. Ces missions portent sur des domaines variés proposés par les services et qui font aujourd'hui l'objet d'études externalisées⁴⁹.

Une autre réflexion pourrait, par exemple, être explorée, consistant à créer une mission de conseil interne composée d'agents de catégorie A en attente d'affectation, souhaitant se réorienter professionnellement ou proches d'un départ à la retraite pour capitaliser leur expérience. Cette initiative présenterait un double avantage de permettre aux directions de disposer d'encadrants mobilisables rapidement sur des missions nouvelles et aux agents de s'initier aux fonctions exercées dans d'autres secteurs professionnels.

⁴⁹ Ce projet a fait l'objet d'une expérimentation entre 2015 et 2016 associant 32 acteurs sur sept missions. Le bilan en demi-teinte en raison de la faible mobilisation des services a conduit à des ajustements pour optimiser son déploiement. La réussite et la pérennisation du projet dépend de la définition précise du contour de l'étude sur un temps court, la capacité des services à dégager du temps homme sur des études ne relevant pas des missions habituelles des agents, l'adhésion des encadrants et un pilotage étroit de la direction générale.

2.9. Des règles de déontologie et de protection des données pilotées par un référent déontologue

La commune de Toulouse a engagé une démarche de prévention des conflits d'intérêts et d'atteinte à la probité pilotée par un référent déontologue. Elle s'est dotée d'une charte de déontologie des élus en 2015, d'une charte de déontologie des fonctionnaires en 2018 et a initié un code de bonne conduite énonçant les règles générales et propres à la collectivité sur tous les sujets d'ordre déontologique.

En 2021, elle a sollicité un cabinet conseil pour l'accompagner dans l'élaboration d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité (marché n° 21V0219) afin d'identifier et suivre l'évolution des risques spécifiques à la collectivité. 15 situations de risque de favoritisme sont identifiées dans le secteur de la commande publique.

En matière de marché, la commune a réalisé une annexe au cahier des clauses particulières reprenant les clauses relatives à la protection des données à caractère personnel applicables aux marchés publics (exemple marché n° 23V0179, assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite de démarches de participation citoyenne et l'animation de réunions publiques). À ce titre, il paraît opportun qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire soit renvoyée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement par le prestataire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fonction achats de la commune constitue un cadre adapté pour les prestations intellectuelles. Cependant des axes d'améliorations sont possibles, notamment en termes de durée des avis de publicité, d'encadrement des achats de faible montant, ou encore d'appréciation des critères techniques permettant d'une façon générale d'élargir le nombre de candidats potentiels.

Au regard des cahiers des charges, la majorité des études présentées semblent conformes aux attentes de la collectivité. Cependant, près de 26 % des livrables n'ont pu être produits, ce qui met en évidence des problèmes rencontrés dans l'archivage des pièces.

Enfin, au moment de l'achèvement de la mission de conseil, l'évaluation des études réalisées par des conseils extérieurs mériterait d'être systématisée. C'est une étape importante à la fois pour apprécier la qualité des études et pour mesurer la valeur ajoutée de l'externalisation des prestations. La commune devrait également partager via un recueil des livrables les travaux réalisés par des prestataires et ainsi faciliter le transfert de compétences vers les agents de la collectivité ce qui est une manière de capitaliser les études produites.

ANNEXES

annexe 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022, les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 et les principales évolutions du texte à la suite de son examen en deuxième lecture par le Sénat le 28 mai 2024.....	45
annexe 2 : liste des marchés de la ville échantillonnés	48

annexe 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022, les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 et les principales évolutions du texte à la suite de son examen en deuxième lecture par le Sénat le 28 mai 2024

encadré 4 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 qui pourraient inspirer les collectivités locales

La justification du recours

Désormais, il appartient à chaque commanditaire de justifier du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé. En outre, il appartient au demandeur de s'assurer de la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée. Une réflexion doit être conduite sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers. À cet égard, une base de données doit être mise en place afin d'identifier les compétences internes disponibles en vue de leur mobilisation, afin d'éviter, lorsqu'il n'est pas indispensable, le recours à des prestataires extérieurs.

La conduite des missions de prestations intellectuelles

La circulaire demande que le service qui signe le bon de commande est responsable de la prestation qu'il a commandée. Un ou plusieurs agents publics sont intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet. Toute prestation intellectuelle doit faire l'objet à son terme d'une évaluation non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire (respect des délais, qualité des ressources mises à disposition, coopération avec les services) mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.

Le rappel des obligations déontologiques et des règles de protection des données

Une attention toute particulière doit être portée à la prévention des conflits d'intérêts. Les chartes déontologiques devront préciser les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un prestataire de conseil. Tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un dépôt formalisé.

Enfin, les cahiers des charges des marchés devront impérativement contenir des clauses obligeant les bénéficiaires à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur. Ces clauses devront imposer qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire doit être retournée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement par le prestataire.

Source : CRC Occitanie

**encadré 5 : les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022
qui pourraient être opposables aux collectivités locales**

Le renforcement de la transparence relative aux prestations de conseil

La proposition de loi prévoit la remise d'un rapport au Parlement qui comprend la liste des prestations de conseil réalisées au cours des cinq dernières années. Une telle disposition, transposée aux collectivités, pourrait les inviter à publier annuellement la liste des prestations de conseil sur leur site internet. Par ailleurs, aucun consultant ne peut se prévaloir d'appartenir à l'administration et ne peut en utiliser le timbre. L'administration doit mentionner la participation éventuelle d'un prestataire de conseil à un document lors de sa présentation.

L'encadrement du recours aux consultants

La proposition de loi entend interdire les prestations à titre gracieux. Par ailleurs, toute prestation de conseil doit faire l'objet d'une évaluation, celle-ci comprenant un bilan de la prestation, mentionnant l'apport des consultants, les transferts de compétences réalisés au bénéfice de l'administration et les conséquences de la prestation sur la décision publique. Enfin, chaque administration doit établir tous les cinq ans un rapport présentant la cartographie des ressources humaines dont elle dispose en matière de conseil, les mesures mises en oeuvre pour valoriser ces ressources humaines et développer des compétences de conseil en interne et les conséquences de ces mesures sur le recours aux prestations de conseil.

Le renforcement des obligations déontologiques et la lutte contre les conflits d'intérêts

Les sénateurs souhaitent notamment sur ce point que les prestataires adressent à l'administration bénéficiaire une déclaration des intérêts détenus à date et au cours des cinq dernières années, mentionnant en particulier les missions déjà réalisées dans le même secteur et qui peut être contrôlée par la HATVP. Des sanctions sont prévues en cas de déclarations fallacieuses. La HATVP est saisie lorsqu'un agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, souhaite fournir des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif ou lorsque l'administration envisage de recruter une personne ayant fourni des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif au cours des trois dernières années.

L'amélioration de la protection des données de l'administration

Le texte prévoit que les données collectées auprès de l'administration par les prestataires sont utilisées dans le seul objectif d'exécuter cette même prestation. Ces données doivent être supprimées dans un délai d'un mois à l'issue de la prestation. La CNIL peut être saisie pour s'assurer de leur suppression effective. Pour participer à la procédure de passation d'un marché public, le prestataire de conseil devra produire les conclusions d'un audit de sécurité réalisé par un tiers conformément au référentiel établi par l'ANSSI, attestant d'un niveau minimal de sécurité.

Source : CRC Occitanie

encadré 6 : les principales modifications apportées le 1^{er} février 2024 par l'Assemblée nationale à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022

Le périmètre des prestations de conseil visés par la proposition de loi a été modifié. Les établissements publics à caractère industriel ou commercial ont été sortis du champ, tout comme la Caisse des dépôts et consignations. Quant aux hôpitaux, seuls les plus importants, ont été conservés. En revanche, les députés ont étendu le texte aux collectivités territoriales de plus de 100 000 habitants.

La nature des prestations de conseil à encadrer devra être précisée par décret. De plus, la loi ne s'appliquera pas aux prestations de conseil déjà en cours au moment de la promulgation, contrairement à ce qu'avaient souhaité les sénateurs.

Afin d'accroître la transparence des commandes de l'État, le Sénat avait imposé la remise d'un rapport détaillé, chaque année, dressant la liste des prestations de conseil par ministère. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit désormais une publication tous les deux ans. Le gouvernement a rappelé l'existence d'une annexe au projet de loi de finances récapitulant les dépenses de l'État en la matière. Le Sénat avait critiqué l'absence de finesse des données.

L'article imposant la publication en données ouvertes a été supprimé au motif de la surcharge de travail qu'elle ferait peser sur les administrations.

L'Assemblée nationale a également procédé à une modification du régime de sanctions, en cas de manquement déontologique. Les sénateurs souhaitaient des amendes administratives, plus rapides dans leur application, l'exécutif a préféré choisir des sanctions pénales.

À ces éléments s'ajoutent des « reculs sur les obligations déontologiques des consultants », selon les auteurs de la proposition de loi sénatoriale.

Source : Public Sénat

encadré 7 : les principales évolutions du texte suite à son examen en deuxième lecture par le Sénat le 28 mai 2024

Le Sénat est revenu à une version plus proche de celle adoptée en première lecture en octobre 2022. Dans un souci de « proportionnalité », la commission des lois du Sénat a demandé que la déclaration d'intérêts, exigée aux consultants des cabinets de conseil privés intervenant pour le compte de l'État, ne s'applique qu'aux « seuls consultants ayant des fonctions d'encadrement ou de supervision ». Le Sénat a choisi de limiter la déclaration des activités bénévoles des consultants, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, aux cinq dernières années.

Dans le même esprit, le texte sorti du Sénat rétablit la possibilité pour la HATVP de prononcer des sanctions administratives (y compris des amendes), un dispositif jugé plus efficace que des sanctions pénales. Un amendement a été adopté pour permettre aux syndicats de fonctionnaires de saisir la HATVP en cas de soupçons sur des manquements déontologiques des consultants.

Enfin, les collectivités locales ont été exclues du périmètre d'application du texte, la rapporteure de la commission des lois ayant opposé le fait que des mécanismes de contrôle existaient déjà et que les collectivités n'avaient pas été consultées.

Source : Public Sénat

annexe 2 : liste des marchés de la ville échantillonnés

N° marché	Objet du marché	Montant HT	Montant TTC
19V024	Service d'étude sur l'habitat	65 980,01 €	65 980,01 €
19V054	Assistance sur la création de jardins partagés	80 500,00 €	96 600,00 €
19V151	Contrôle financier concessions et autres équipements - lot 3	30 610,74 €	36 734,36 €
19V221	Accompagnement de la relation citoyenne	124 400,00 €	149 280,00 €
19V291	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la prise en compte des enjeux faune et flore sur le territoire	40 786,00 €	48 943,19 €
19V292	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la prise en compte des enjeux faune et flore sur la ville de Toulouse	39 910,32 €	47 892,40 €
19V436	État des lieux et préconisations travaux équipements d'éclairage extérieurs	11 001,02 €	13 201,22 €
19V548	Assistance à maîtrise d'ouvrage définition programme culturel Cité des arts La Grave	48 155,00 €	57 786,00 €
19VT0309 AS	Contrôle comptable et financier d'une association	12 347,51 €	14 817,60 €
19VT0365	Étude patrimoniale carré historique	24 400,00 €	29 280,00 €
20V0008	État des lieux et perspectives en matière de médiation sociale sur le territoire toulousain	27 350,00 €	32 820,00 €
20V0037	Assistance à maîtrise d'ouvrage diagnostics campanaires	27 989,75 €	27 989,75 €
20V0189	Étude structurelle de faisabilité - La Brique Rouge 2	24 100,00 €	28 920,00 €
20V0229	Groupement de commandes : mission d'assistance et d'expertise financière et fiscale	32 520,85 €	39 024,99 €
20V0242	Études restauration églises St Jérôme et St Pierre - lot 1, St Jérôme	43 473,00 €	51 909,60 €
20V0252	Études restauration églises St Jérôme et St Pierre - lot 2, St Pierre	45 313,16 €	54 375,81 €
21M0319	GPT accompagnement pilotage stratégique Optimismo	35 805,00 €	42 966,00 €
21V0131	Assistance à maîtrise d'ouvrage concertation des cahiers toulousains	160 578,00 €	192 693,60 €
21V0159	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'un plan d'action relatif à l'action	34 950,00 €	41 940,00 €
21V0176	Accompagnement à la création de jardins partagés	78 734,90 €	78 734,90 €
21V0191	Étude de programmation création centre régional expertise archéologique et collections	70 350,00 €	84 420,00 €
21V0219	Cartographie des risques atteintes à la probité	18 525,00 €	22 230,00 €
21V0339	Assistance au recrutement des cadres de direction générale et assimilés	70 500,00 €	84 600,00 €
21V0394	Assistance à maîtrise d'ouvrage accompagnement des démarches de valorisation et de reconnaissance patrimoniale	66 100,00 €	79 320,00 €
21V0517	Conseil en stratégie numérique	16 000,00 €	19 200,00 €
21VT0123 AS	Assistance à maîtrise d'ouvrage création d'une société publique locale	23 749,05 €	28 500,00 €
21VT1053 AS	Réalisation étude schéma directeur des ondes	14 800,00 €	17 760,00 €
21VT1203 AS	Achat spécifique lié au marché 21V0360 : mission d'audit des 13 associations conventionnées	24 899,00 €	29 880,00 €
22M0172	Prestations d'ingénierie, architecture technique et intégration pour les postes de travail et les infrastructures	20 486,40 €	24 583,68 €
22V0001	Accompagnement stratégique de la communication institutionnelle de la mairie de Toulouse	125 286,77 €	150 344,20 €
22V0013	Mission d'architecte conseil auprès de la mairie de Toulouse	31 148,34 €	37 378,00 €
22V0018	Réalisation d'un diagnostic local de sécurité et propositions d'axes de travail sur le volet prévention de la délinquance à l'échelle du territoire toulousain	41 599,41 €	49 920,00 €
22V0120	Mission de contrôle financier et organisationnel des organismes subventionnés des bénéficiaires	45 737,89 €	54 885,47 €
22V0176	Étude sociologique portant sur les JNA résidents à Toulouse	25 930,00 €	25 930,00 €
22V0236	Accompagnement stratégique sur l'opération Cité de la danse	47 840,00 €	57 407,99 €
22V0352	Prévention des risques psychosociaux et amélioration de la qualité de vie au travail des agents Prévention des risques psychosociaux et accompagnement des collectifs aux transitions du travail	41 599,41 €	49 920,00 €
22V0516	Consultation et étude pour la stratégie de médiation numérique	31 843,95 €	38 212,74 €
23 ...-CRC	DEA CVC JMXU9L90/01 AMO / Expertise solaire divers sites	16 800,00 €	20 160,00 €
23V0067	Prestation de conseil en programmation artistique	36 000,00 €	43 200,00 €
23V0179	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'une démarche de participation citoyenne	39 800,00 €	47 760,00 €
23V0483	Étude et définition pour un projet d'aménagement d'un espace mixte au musée des Augustins	14 500,00 €	17 400,00 €
23V0702	Augustins - Service des publics - Étude de publics juin à octobre 2023	12 025,00 €	14 430,00 €
23VT0678 AS	Étude pour un marketing de recrutement	11 500,00 €	13 800,00 €

Source : CRC d'après les données retraitées de la commune complétées par l'applicatif ORC

GLOSSAIRE

ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ARS	agence régionale de santé
CCAG-PI	cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles
CCP	code de la commande publique
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CRC	chambre régionale des comptes
DG	direction générale
EURL	entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
GIP	groupement d'intérêt public
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
PI	prestation intellectuelle
SA	société anonyme
SAS	société par actions simplifiée
SASU	société par action simplifiée unipersonnelle
SCP	société civile professionnelle
SELARL	société d'exercice libéral à responsabilité limitée
SF	section de fonctionnement
SI	section d'investissement
TTC	toutes taxes comprises

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 12 novembre 2024 de Monsieur Jean-Luc Moudenc, Maire de Toulouse

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr

✕ @crococcitanie