



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE MARSEILLE
(Département des Bouches-du-Rhône)

*Le recours aux prestations intellectuelles des
cabinets de conseil*

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
1.1 L'organisation de la collectivité	7
1.1.1 L'effectif communal.....	7
1.1.2 L'organisation communale.....	8
2 L'IMPORTANCE ET LES MOTIVATIONS DU RECOURS À DES CABINETS DE CONSEIL	11
2.1 Les dépenses liées aux contrats de prestations intellectuelles.....	12
2.2 Des justifications diverses du recours aux prestataires extérieurs	14
2.2.1 L'absence d'effectif ou de compétence au sein de la commune	15
2.2.1.1 L'absence d'effectif ou de compétence sur les domaines relevant du fonctionnement courant de la commune.....	15
2.2.1.2 L'absence d'effectif dans des domaines techniques spécialisés	17
2.2.1.3 L'absence d'effectif pour porter des politiques nouvelles.....	18
2.2.2 Des prestataires pour pallier une charge de travail jugée trop importante.....	19
2.2.3 La recherche d'une justification ou la validation par un tiers	19
2.2.4 La recherche de distanciation, de neutralité ou de confidentialité	20
2.2.5 Des délais contraints.....	21
3 LES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL EXTERNALISÉES	22
3.1 Une absence de doctrine d'emploi, des décisions de recours prises de façon autonome au sein de chaque direction générale adjointe	22
3.2 Des prestations confiées aux cabinets de conseils parfois très étendues.....	23
3.3 Des procédures de passation et d'exécution des contrats à améliorer.....	25
3.3.1 La passation des marchés publics.....	25
3.3.1.1 Une absence d'outil de computation des seuils	26
3.3.1.2 Des besoins parfois imprécis	26
3.3.1.3 Une organisation ne permettant pas d'écarter le risque de non-respect de l'exclusivité des accords-cadres	29
3.3.1.4 Des coûts de prestations souvent mal estimés	29
3.3.2 L'exécution.....	31
3.3.2.1 Des avenants en nombre limité.....	31
3.3.2.2 Un cas de non-respect du périmètre du marché.....	31
3.3.2.3 L'absence de contrôle de la clause liée au règlement général sur la protection des données	32
3.3.2.4 Des effets d'« abonnement » sur quelques prestations	32

4 L'EMPLOI DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES.....	33
4.1 Un pilotage des marchés assuré avec l'appui d'un prestataire dans quelques cas.....	33
4.2 Des prestations jugées utiles par la commune, des valeurs ajoutées variables.....	34
4.2.1 Certaines prestations sont nécessaires et utiles par nature	34
4.2.2 Des prestations jugées utiles par la commune.....	34
4.2.3 Des valeurs ajoutées parfois très limitées voire décevante	36
4.2.3.1 Une externalisation parfois peu justifiée	36
4.2.3.2 Quelques études sans apport apparent	37
4.2.3.3 Quelques études décevantes ou non sécurisantes	37

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marseille pour les exercices 2019 à 2023, dans le cadre d'une enquête interrégionale portant sur le recours par les collectivités territoriales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil.

La commune a eu recours à 387 cabinets de conseil pour un montant de 28,3 millions d'euros (M€) entre 2019 et 2023, avec une nette progression à partir de 2021. La majorité des prestations consistent en un accompagnement dans la réalisation des missions et projets. Le deuxième motif de recours aux cabinets extérieurs, en nombre de marchés publics, correspond à des missions d'expertise juridique, financière ou technique.

Le recours aux cabinets de conseil est justifié par l'absence ou l'insuffisance d'effectif ou de compétence, la complexité des sujets, leur évolution rapide, ou encore la réalisation de procédures peu fréquentes.

Il n'existe pas de doctrine d'emploi¹ pour l'externalisation des prestations intellectuelles. La direction générale des services et les directions générales adjointes sont libres d'y recourir autant qu'elles le jugent nécessaire, sous réserve de la disponibilité des crédits budgétaires.

Sur l'échantillon des marchés publics analysés, la chambre a notamment relevé une absence de computation des seuils qui ne permet pas de s'assurer que des procédures de mise en concurrence uniques sont lancées pour des prestations homogènes.

En outre, la chambre a pu observer une définition du besoin parfois insuffisante ayant pour conséquence l'abandon de procédure en cours ou l'absence de recours à un marché signé, le non-respect de l'exclusivité des accords-cadres et des effets d'abonnement sur certaines prestations.

Les missions confiées aux prestataires sont parfois très étendues, notamment sur des sujets novateurs tels que la mise en place d'une « assemblée citoyenne du futur » pour lesquels la commune ne dispose pas de compétence en interne, mais aussi sur des sujets de cœur de métier des compétences communales, comme la gestion financière.

La chambre relève une valeur ajoutée parfois limitée de certaines prestations qui pourraient être réalisées en interne, au vu de l'effectif de la commune.

¹ On entend par « doctrine d'emploi », un cadre prévu par la commune précisant les circonstances dans lesquelles le recours à un cabinet est jugé légitime par elle et présente *a priori* une valeur ajoutée, et explicitant les modalités de ce recours.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule quatre recommandations.

Recommandation n° 1. : Élaborer une procédure permettant d'objectiver et de formaliser le recours à un cabinet de conseil.

Recommandation n° 2. : Agréger le montant estimé des demandes homogènes des services communaux de manière à s'assurer du respect des seuils réglementaires ou contractuels des procédures de mise en concurrence.

Recommandation n° 3. : Mettre en œuvre les dispositions relatives au contrôle du respect des obligations réglementaires et techniques de sécurité au regard du règlement général sur la protection des données.

Recommandation n° 4. : Évaluer l'efficacité et l'efficience du recours aux cabinets de conseil à l'issue de chaque marché.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marseille porte sur les exercices 2019 et suivants. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête conduite par une formation commune aux chambres régionales des comptes relative au recours aux prestations intellectuelles par les collectivités locales.

Le contrôle a été ouvert par lettres du 7 février 2024 de la présidente de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur adressées au maire en fonctions, Monsieur Benoît Payan, ainsi qu'aux anciens ordonnateurs, Madame Michelle Rubirola et Monsieur Jean-Claude Gaudin.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Monsieur Payan qui en a accusé réception le 22 juillet 2024. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté, le 15 octobre 2024, les observations définitives ci-après qui portent principalement sur les motivations et les conditions de recours de la commune à des cabinets de conseil pour la réalisation de prestations intellectuelles.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Marseille comptait, le 1^{er} janvier 2022, 877 095 habitants², soit 46 % de la population de la métropole Aix-Marseille-Provence, dont elle est membre.

Les compétences structurantes liées aux transports et à la mobilité, au logement social et à l'habitat, à l'eau et à l'assainissement, aux déchets, au développement économique, à l'urbanisme relèvent aujourd'hui de la métropole Aix-Marseille-Provence, conformément aux articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Les évolutions apportées dans le partage des compétences entre les communes et la métropole par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « loi 3DS » n'ont pas modifié substantiellement la répartition existante.

² Population légale au 1^{er} janvier 2022 (source : site internet « les comptes de communes », DGFIP).

1.1 L'organisation de la collectivité

1.1.1 L'effectif communal

L'effectif de la commune, exprimé en équivalents temps plein rémunérés (ETPR³), représentait en 2022, 10 203 fonctionnaires, 1 370 contractuels sur emploi permanent et 771 contractuels sur emploi non permanent, soit un effectif total de 12 344 ETPR répartis au sein de 10 filières⁴.

Dans les filières administratives et techniques, les missions relevant de différents cadres d'emplois de catégorie A (cadres), peuvent potentiellement être confiées également à des cabinets de conseil :

- le décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux prévoit ainsi que ceux-ci « [...] assurent des tâches de conception [...]. Ils peuvent se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment dans les domaines administratif, financier, juridique, sanitaire et social ainsi que dans les domaines des ressources humaines, du développement économique, social et culturel » ;
- le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut du cadre particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, prévoient que ceux-ci « [...] participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme. Ils peuvent ainsi se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière et de contrôle de gestion, de gestion immobilière et foncière et de conseil juridique » ;
- le décret n° 2016-200 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs en chef territoriaux, et le décret n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux prévoient qu'ils « exercent des fonctions supérieures dans tous les domaines à caractère scientifique et technique entrant dans les compétences d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public territorial, et notamment dans les domaines relatifs : 1° À l'ingénierie ; 2° À la gestion technique et à l'architecture ; 3° Aux infrastructures et aux réseaux ; 4° À la prévention et à la gestion des risques ; 5° À l'urbanisme, à l'aménagement et aux paysages ; 6° À l'informatique et aux systèmes d'information. Ils assurent des missions de conception et d'encadrement. Ils peuvent se voir confier des missions d'expertise ou d'études ou la conduite de projets. Leurs fonctions comportent l'exercice de hautes responsabilités dans les domaines énumérés ci-dessus ».

³ Les ETPR correspondent aux effectifs physiques pondérés par la rémunération reçue par ces agents en fonction de leur quotité de travail (ce qui tient compte de la sur-rémunération du temps partiel). Ainsi, un agent dont la quotité de travail est de 80 % perçoit un traitement indiciaire égal à 6/7^{ème} de celui d'un agent à temps complet. Il correspond donc à 6/7^{ème} d'un effectif physique. Les ETPR ne tiennent pas compte de la durée d'emploi (un agent dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,85714 ETPR ; qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois ne change rien).

⁴ Filières administrative, technique, culturelle, sportive, sociale, médico-sociale, médico-technique, police municipale, incendie-secours, animation.

En 2022, la commune disposait d'un effectif de cadres (agents de catégorie A) de plus de 1 250 ETPR, dont 902 dans les filières administratives et techniques⁵, soit environ 7 % des agents. Toutes filières confondues, la commune a indiqué en mars 2024 que 300 agents supplémentaires de catégorie A étaient en cours de recrutement.

Tableau n° 1 : Effectifs de catégorie A des filières administrative et technique en 2022

	Effectifs physiques	ETPR*
Filière administrative	623	595,04
<i>Administrateurs et attachés</i>	441	438,71
<i>Contractuels</i>	182	156,33
Filière technique	315	306,91
<i>Ingénieurs en chef et ingénieurs</i>	226	223,96
<i>Contractuels</i>	89	82,95
Total	938	901,95

Source : rapport social unique 2022. *Équivalent temps plein rémunéré

Par comparaison, dans ces filières, la commune de Lyon⁶ (529 570 habitants) comptait 687 ETPR de catégorie A, soit 5,8 % de ses agents, et la commune de Nice (345 528 habitants), 214 ETPR⁷ de catégorie A, soit 4,1 % de ses agents.

1.1.2 L'organisation communale

Marseille est organisée en 2024 autour d'une direction générale des services (DGS), et de neuf directions générales adjointes (DGA). Cet organigramme résulte d'une réorganisation décidée en février 2021 et finalisée en juillet 2023.

⁵ Effectif à rapporter à 2 766 ETPR pour la filière administrative (22 % de l'effectif de la filière) et à 4 543 ETPR pour la filière technique (7 % de l'effectif de la filière (agents titulaires et contractuels sur emplois permanents)).

⁶ Source : rapport social unique 2022.

⁷ Source : rapport social unique 2022.

Tableau n° 2 : Principales compétences des directions générales adjointes

<i>Dénomination</i>	<i>Sigle</i>	<i>Principales compétences</i>
<i>Ville au quotidien</i>	DGA VQ	Cadre de vie (marchés forains, foires, intervention, propreté), bâtiments et équipements communaux, patrimoine scolaire et crèches, nature en ville, régies
<i>Ville de demain</i>	DGA VD	Logement, habitat, urbanisme, politique de la ville, économie, tourisme, emploi, commerce et artisanat
<i>Ville Protégée</i>	DGA VP	Protection des populations, bataillon des marins pompiers, mission incendie et secours
<i>Ville plus juste, plus sûre, plus proche</i>	DGA JSP	Lien social, vie associative et engagement citoyen, police municipale et sécurité, protection et prévention, relation citoyenne et de la proximité, santé publique et inclusion, solidarités et action sociale
<i>Temps libre</i>	DGA TL	Culture, Mer, Sports, Parcs et jardins
<i>Petites Marseillaises et petits Marseillais</i>	DGA PM	Petite enfance, éducation, animation éducative et jeunesse
<i>Maîtriser nos moyens</i>	DGA 2M	Finances, contrôle de gestion, commande publique, affaires juridiques et des assemblées, services généraux, transports et véhicules
<i>Transformer nos pratiques</i>	DGA TRANSFO	Gestion des ressources humaines, systèmes d'information, transition numérique, relations internes, laboratoire d'innovation
<i>Relations extérieures et grands projets</i>	DGA REP	Grands projets, grands équipements et grands événements, relations institutionnelles, relations internationales et Europe, mission méditerranée, coordination des mairies de secteur

Source : CRC à partir de l'organigramme et du projet d'administration de la commune.

La DGS et les neuf DGA disposent chacune d'une « direction d'appui fonctionnel » (DAF), de directions opérationnelles et, pour certaines d'entre elles, d'une ou plusieurs « missions ». Au total, la commune compte ainsi dix directions d'appui fonctionnel, 42 directions opérationnelles et 17 missions.

Selon le rapport d'activité 2021-2022, les effectifs des DAF représentaient, pour sept DGA, un total de 180 agents permanents⁸ (entre 9 à 47 agents selon la DGA) réunissant des compétences en matière de ressources humaines, finances, affaires juridiques, achat public, logistique et informatique⁹ et assurant la gestion courante de la DGA dans leur domaine de compétence. Certaines directions opérationnelles, du fait de leur périmètre d'intervention et de leur effectif, disposent en outre d'un « service d'appui fonctionnel » (SAF) qui exerce, à son niveau, les compétences administratives relevant des DAF. À titre d'exemples, en mars 2024, la commune de Marseille comptait 35 juristes de catégorie A et 61 agents¹⁰ intervenant dans le domaine de la commande publique dont 34 de catégorie A.

⁸ DGA JSP, DGA 2M, DGA VP, DGA PM, DGA TL, DGA TRANSFO, DGA VD.

⁹ Dans certaines DGA, des compétences spécifiques s'y ajoutent : des compétences numérique et patrimoine, pilotage et prospective pour la DGA « Ville plus juste, plus sûre et plus proche » (DGA JSP), travaux sécurité pour la DGA « Ville du temps libre » (DGA TL), communication pour la DGA « Petites Marseillaises et petits Marseillais » (DGA PM), par exemple.

¹⁰ Hors mairies de secteur.

Certaines DGA disposent, par ailleurs, de missions au périmètre d'intervention ciblé : la mission « modernisation et organisation » (neuf agents en 2024), la mission « Lab' de l'innovation et de la conduite du changement » (trois agents en 2024), la mission « performance et évaluation » (quatre agents en 2024), par exemple. Ces missions ont vocation à accompagner le pilotage des projets, apporter une aide à la décision stratégique. Leur périmètre d'intervention recoupe donc celui pouvant être habituellement confié à des cabinets de conseil privés.

La mission « performance et évaluation » doit ainsi :

- coordonner et piloter le projet stratégique ;
- coconstruire, outiller et développer l'évaluation des politiques publiques ;
- animer le dialogue stratégique ;
- réaliser des études à la demande de la direction générale ou des services en vue de l'amélioration de l'exercice des politiques publiques ;
- organiser le pilotage des projets ;
- piloter et aider à la décision stratégique.

Selon le projet d'administration de la ville, la mission « modernisation et organisation » est notamment chargée « au quotidien » :

- de l'accompagnement de la réorganisation de la ville ;
- du diagnostic, les recommandations et plans d'actions pour créer de nouvelles organisations ;
- de la clarification et l'adaptation des organisations existantes ;
- de la co-conception des processus cibles ;
- du copilotage du plan de modernisation ;
- du cadrage et la gestion des projets portés ;
- du soutien et de la facilitation de la conduite des projets aux côtés des directeurs et chefs de projets.

La DGS comprend, au sein de la direction « contrôles et médiation », une inspection générale des services (IGS). Créée en 2009, elle a été réorganisée en 2017 après la publication de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « loi Sapin II »). L'IGS compte 10 agents (une inspectrice générale des services, une assistante, une chargée d'études, six auditeurs et un manager des risques¹¹) dont huit de catégorie A. Elle coordonne, depuis 2021, un réseau de neuf référents répartis dans chacune des DGA.

Le périmètre d'intervention de l'IGS recouvre quatre missions :

- les missions d'audit et conseil (conseiller et aider à la décision pour l'amélioration du fonctionnement des services en apportant une vision externe, accompagner les réorganisations et les changements) ;
- la cartographie des risques (analyser les processus métier de la ville, identifier les risques inhérents, évaluer ces risques, prioriser et définir la cartographie globale des risques de la ville) ;

¹¹ Trois départs sont intervenus en février et mars 2024.

- la supervision du contrôle interne (évaluer les dispositifs de contrôle interne mis en place par les différents services opérationnels et supports, préconiser les modalités d'amélioration des dispositifs de contrôle) ;
- les enquêtes administratives (identifier et corriger les irrégularités et les fraudes dans le fonctionnement des services, préconiser les sanctions disciplinaires nécessaires).

Selon la classification de l'IGS, l'activité de conseil représente 20 % de ses travaux au cours de la période examinée¹².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dotée d'un effectif total de près de 12 350 équivalents temps plein rémunérés (ETPR), la commune de Marseille compte un effectif de cadres de plus de 1 250 ETPR, dont plus de 900 sur les filières administratives et techniques, susceptibles de remplir notamment des missions qui peuvent également être confiées à des cabinets de conseil privés.

Structurée autour d'une direction générale des services qui intègre une inspection générale des services, et neuf directions générales adjointes, la commune dispose de 17 missions qui ont vocation à accompagner le pilotage de projet, apporter une aide à la décision stratégique, autant de domaines dans lesquels interviennent les cabinets de conseil.

2 L'IMPORTANCE ET LES MOTIVATIONS DU RECOURS À DES CABINETS DE CONSEIL

Comme les autres administrations publiques, la commune peut être amenée à faire appel, en soutien des services, à des prestataires extérieurs pour accomplir ses missions. La commande de prestations intellectuelles peut concerner tous les domaines d'interventions communaux.

Dans le présent rapport, les prestations intellectuelles des cabinets de conseil correspondent aux 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. Les prestations de formation en sont exclues.

¹² La chambre relève que l'intitulé recouvre parfois des missions où la part de conseil paraît résiduelle, voire absente (exemples : mission consistant à réunir les pièces demandées suite à la réception d'une réquisition judiciaire, mission d'accompagnement à la mise en place de la collecte des déchets d'activité municipaux : l'action de l'IGS a porté sur l'assistance des services pour la rédaction de deux procédures de commande publique et la rédaction de notes d'avancement à l'attention de l'élue référent et du DGS, mission de préparation de la commission d'enquête des écoles : le manager des risques a assuré entre mai et juillet 2021, la préparation des séances des commissions, la synthèse des différentes réunions et début 2022, la préparation du rapport final).

Les prestations de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les travaux ne sont pas intégrées dans le périmètre. En revanche, l'assistance à maîtrise d'ouvrage (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.

La chambre s'est principalement attachée à examiner les études et audits conduits pour améliorer le fonctionnement et l'organisation de la collectivité, et donc financés à la section de fonctionnement du budget. Elle a souhaité identifier la valeur totale des prestations intellectuelles mandatées chaque année par la commune. En référence à un échantillon de marchés publics, la chambre a également examiné les motivations et les conditions de recours aux cabinets de conseil, l'utilisation des productions qui en est faite par la commune et l'appréciation que celle-ci porte sur la qualité et l'utilité de ces prestations.

L'échantillon retenu compte 54 marchés répartis entre 2019 et 2023 dont 50 marchés formalisés et 4 marchés conclus sur simples devis. Sur cet échantillon, 6 marchés n'ont finalement pas été conclus ou exécutés jusqu'à leur terme. L'analyse des livrables a donc été réalisée sur la base de 48 marchés lorsqu'ils ont pu être produits.

2.1 Les dépenses liées aux contrats de prestations intellectuelles

La volumétrie des marchés de prestations intellectuelles a été déterminée au moyen d'une requête informatique, à partir de l'ensemble des marchés conclus par la commune.

Les 1 171 marchés de prestations intellectuelles identifiés entre 2019 et 2023 correspondent à une dépense totale de 28,3 M€, soit 5,7 M€ en moyenne chaque année.

Au regard du budget de la commune, les dépenses de prestations intellectuelles ne constituent pas un enjeu financier majeur. En section d'investissement, 7,8 M€ (359 marchés) ont ainsi été mandatés, correspondant à 0,9 % des dépenses d'équipements réalisées entre 2019 et 2023. En section de fonctionnement, 20,5 M€ (812 marchés) ont été mandatés correspondant, en moyenne, à 2 % des charges générales¹³ et 0,4 % des dépenses de gestion¹⁴.

La période est toutefois marquée par un net accroissement du recours aux cabinets de conseil à compter de 2021, notamment pour ceux mandatés en section en fonctionnement. En 2023, un montant de 7,2 M€ a ainsi été mandaté au titre des prestations intellectuelles.

La chambre observe qu'en section de fonctionnement, près de 80 % des prestations intellectuelles sont imputées sur le chapitre 62 « *Autres services extérieurs* », à l'article 6228 « *Divers* » (648 marchés sur 812), ce qui ne permet pas d'identifier la nature des prestations concernées.

¹³ Les charges générales sont constituées notamment des achats, locations, services extérieurs, honoraires, déplacements, impôt et taxes (hors ceux liés aux personnels).

¹⁴ Les dépenses de gestion, comprennent les charges générales auxquelles sont ajoutées les charges de personnel et les autres dépenses de gestion courante (subventions par exemple). Elles ne comprennent pas les intérêts des emprunts ou les charges exceptionnelles ou les amortissements.

387 prestataires ont produit des prestations intellectuelles pour la commune entre 2019 et 2023. Du fait de ce nombre important et de la dispersion qu'il induit, les cinq prestataires ayant le plus de marchés avec la commune représentent une faible part du nombre total de marchés, entre 1,5 % et 4,6 %. Il n'existe donc pas de concentration des prestations sur quelques acteurs retenus de façon récurrente.

En valeur, le prestataire qui a travaillé sur le système d'information de la commune se distingue toutefois et représente 13,3 % du montant total des marchés.

Parmi les services communaux, la DGA « Ville de demain » (logement, habitat, urbanisme, notamment) est le plus grand utilisateur de marchés de prestations intellectuelles en nombre de marchés (450 durant la période 2019-2023). Ces marchés concernent des prestations d'expertise juridique sur des sujets relevant du droit de l'immobilier, des études de faisabilité pour la modernisation d'équipements, des études de programmation, des missions d'architectes conseil, des études de mobilité, des missions de diagnostic immobilier). La DGA « Transfo » (ressources humaines, systèmes d'information, numérique notamment) commande beaucoup moins de prestations (125 marchés), mais mobilise des montants importants en lien avec les prestations informatiques.

Les DGA « Ville plus juste, plus sûre et plus proche » (DGA JSP), « Ville du temps libre » (DGA TL) ou encore « Petites Marseillaises et petits Marseillais » (DGA PM) recourent moins aux cabinets extérieurs. Il s'agit souvent, pour ces directions, de bénéficier d'un appui lors de la passation d'une délégation de service public nécessitant des compétences spécifiques.

Les marchés passés avec des cabinets de conseil sont majoritairement des marchés à procédure adaptée (MAPA), soit des marchés simples (contrat définissant l'objet, la durée et le prix de la prestation à réaliser par le prestataire), soit des accords-cadres (contrat signé avec un (ou plusieurs) prestataire(s) pour la fourniture de prestations selon un mode d'achat séquencé dans le temps. Les accords-cadres peuvent être « à bons de commande », « à marchés subséquents », ou « mixtes ». Ce type de marché est davantage adapté aux achats de fournitures ou services courants qu'à des prestations intellectuelles qui se caractérisent notamment par une technicité justifiant un traitement spécifique.

Les catégories de prestations intellectuelles

Les prestations intellectuelles ont été classées, dans le cadre de cette enquête, en cinq catégories :

- l'aide à la décision de la collectivité, qui se caractérise par la dimension de conseil qu'elle intègre sur des sujets à fort enjeu ;
- l'accompagnement de la collectivité pour la réalisation de ses travaux, pour des missions de réorganisation de structures et de processus ;
- l'expertise apportée à la collectivité dans un domaine spécifique, 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 ;
- le conseil spécifique en communication ;
- l'assistance pour la gestion des ressources humaines sur des sujets tels que le recrutement, la gestion des carrières, ou la qualité de vie au travail.

Les prestations intellectuelles confiées à des cabinets de conseil consistent majoritairement, en nombre (54 %) et en valeur (66 %), en un accompagnement de la commune dans la réalisation d'une mission, d'une opération (conduite de projets, réalisation d'études dans le cadre d'un projet d'aménagement (bâtiments, espaces verts notamment). Les travaux d'expertise, notamment juridiques et financiers, constituent le deuxième motif de recours aux prestataires extérieurs.

Ceci ne signifie pas pour autant que la commune est dépendante des cabinets de conseil pour conduire son action. Le nombre de marchés conclus par la commune ne peut, en effet, être rapporté aux prestations de même nature qui sont assurées en interne par les agents communaux, ces dernières ne pouvant être quantifiées.

Tableau n° 3 : Typologie des prestations intellectuelles des cabinets de conseil commandées au cours de la période de contrôle (hors marchés UGAP)

<i>Types de prestations</i>	Nombre de marchés	En milliers d'euros	Part sur le total marchés	Part sur total en milliers d'euros
<i>Accompagnement</i>	626	18 642	53 %	66 %
<i>Aide à la décision</i>	140	2 484	12 %	9 %
<i>Communication</i>	105	3 112	9 %	11 %
<i>Expertise</i>	277	3 034	24 %	11 %
<i>Assistance gestion des RH</i>	23	1 024	2 %	3 %
Total	1 171	28 296	100 %	100 %

Source : CRC à partir des données de la commune.

2.2 Des justifications diverses du recours aux prestataires extérieurs

Le recours à des cabinets privés relève de motivations diverses qui, parfois, se cumulent. L'absence ou l'insuffisance d'effectif est le premier motif de recours à des prestataires extérieurs.

Tableau n° 4 : Motifs de recours à des cabinets de conseil invoqués par la commune sur le périmètre de l'échantillon retenu (50 marchés formalisés)

<i>Motifs invoqués de recours à des cabinets de conseil</i>	<i>Nombre de fois où le motif est invoqué</i>	<i>Part en %</i>
<i>Absence / Insuffisance d'effectif</i>	31	62 %
<i>Absence de compétence / Domaine complexe aux évolutions fréquentes / procédures peu fréquentes</i>	28	56 %
<i>Direction en phase d'organisation</i>	11	22 %
<i>Légitimation d'une décision</i>	8	16 %
<i>Contrainte de délais de mise en œuvre / de réponse</i>	6	12 %
<i>Charge de travail</i>	6	12 %
<i>Distanciation / Neutralité / confidentialité</i>	6	12 %

Source : CRC à partir des données de la commune (un marché peut avoir plusieurs justifications).

2.2.1 L'absence d'effectif ou de compétence au sein de la commune

La principale raison de recours aux prestataires extérieurs invoquée par la commune est une absence de compétence au sein de la collectivité, qui peut être ponctuelle ou structurelle, subie ou assumée. La réorganisation de l'administration communale engagée en 2021 a conduit à la suppression, restructuration, création de services, directions et pôles. Pendant cette période, variable selon les directions, les compétences ont pu faire défaut. Cette situation perdure parfois aujourd'hui.

Le marché de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, technique et financière pour l'exploitation et la gestion de l'accueil et l'animation périscolaires dans les écoles publiques a, par exemple, été lancé du fait de l'absence d'organisation en services de la direction en charge de ce sujet créée en juillet 2021.

2.2.1.1 L'absence d'effectif ou de compétence sur les domaines relevant du fonctionnement courant de la commune

L'absence d'effectif ou de compétence est invoquée pour des prestations classiques et récurrentes qui doivent, en principe, être conduites en interne par les services communaux.

La commune est d'ailleurs capable d'identifier, dans les cahiers des charges, ses attentes vis-à-vis des futurs délégataires et les difficultés à venir. Ainsi en est-il de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage commandées pour le renouvellement de la délégation de service public de pôle sportif (marché pour le complexe Jean Bouin, finalement abandonné) ou de loisirs (marché pour la gestion du centre équestre Pastré attribué au précédent titulaire et seul candidat). Les missions d'assistance, représentant moins de 25 jours chacune, comportent principalement l'analyse des offres, la participation à des réunions, la rédaction de comptes rendus et du rapport d'analyse, autant de missions dont la valeur ajoutée est peu évidente dans une commune de la taille de Marseille.

Dans le domaine financier, la commune a été en difficulté pour recruter et conserver des compétences. De septembre 2017 jusqu'à janvier 2023, le poste d'analyste financier, devenu vacant en 2017, n'a pas été reconduit jusqu'en 2023. Dans l'intervalle, un agent était mobilisé en partie pour ces missions avec un poste plus large axé sur le contrôle interne et les processus budgétaires, sans avoir un profil spécifique pour répondre à ce besoin. De son départ, en mai 2022, jusqu'au recrutement d'un analyste junior en février 2023, aucune ressource humaine n'était affectée au suivi de la prospective financière. Pendant cette période, la commune a eu recours à un cabinet de conseil pour structurer sa prospective financière.

Plus généralement, la direction financière recourt à un même cabinet de conseil depuis 2008 pour l'accompagner en matière financière, qui était ainsi notamment titulaire :

- d'un marché pour l'assistance en gestion de la dette et de la trésorerie pour quatre années suivies d'un nouveau marché de quatre années en 2020 ;
- d'une mission de conseil et d'assistance en finances et fiscalité locales (un marché en 2020 et un en 2023¹⁵) ;
- d'une mission d'assistance à la production des rapports d'information financière et budgétaire pour quatre années.

Dans un autre domaine, alors que la commune a une vocation touristique avérée et a été « capitale européenne de la culture » en 2013, le recours à un cabinet de conseil pour une prestation de définition et rédaction de la stratégie touristique et du plan d'action 2020-2025 a été justifié par des effectifs réduits du service tourisme et congrès composé de trois personnes seulement, la technicité de l'exercice et la charge de travail induite pour le service¹⁶. Cette procédure a finalement été déclarée sans suite en mars 2020, pour motif d'intérêt général, après établissement du rapport d'analyse des offres le 29 novembre 2019, afin de réactualiser le cahier des charges en fonction des orientations stratégiques à venir à l'issue des prochaines échéances électorales et des nouvelles gouvernances qui émergeraient. La tenue d'un scrutin en mars 2020 était pourtant connue lors du lancement de la consultation en août 2019.

Le stationnement payant sur voirie, qui fait l'objet d'une délégation de service public (DSP), a également fait l'objet d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le choix d'un mode de gestion et sa mise en œuvre. Le consultant avait pour mission de préconiser une solution parmi quatre options puis de préparer la mise en œuvre de l'option choisie. La DSP a de nouveau été préconisée et retenue. Pour justifier l'externalisation de la prestation, la commune a mis en avant le contexte particulier de la loi 3DS avec un possible transfert de compétences en direction de la métropole Aix-Marseille-Provence. Dans ce contexte, le pôle mobilité et son service stationnement ne disposait ni de l'expertise, ni des effectifs nécessaires pour conduire cette mission.

¹⁵ Pour ce dernier la société était d'ailleurs l'unique candidate sur un marché pourtant normalement concurrentiel.

¹⁶ Au 1^{er} janvier 2016, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi Notré » a entraîné un transfert de compétence de la ville à la métropole de la « Promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme. ». Dès lors, en application de l'article 1.5217-19 du CGCT, le transfert des services ou parties de services concourant à l'exercice des compétences qui incombent à la Métropole et le transfert du personnel relevant de ces services ont fait l'objet d'une décision conjointe de transfert dans les conditions prévues par l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Toutefois le transfert n'était pas effectif et des conventions de gestion entre la métropole et la ville ont été signées pour les années 2019 et 2020 pour que la commune continue d'exercer la compétence.

Les deux marchés concernant l'accompagnement à la réalisation de processus achats-marchés de la commune de Marseille consistent à externaliser la passation de certains marchés (rédaction des documents de consultation, préparation des négociations, analyse des offres, notamment). En mai 2024, 41 procédures (marchés à procédure adaptée et appels d'offres) ont ainsi été accompagnées, réparties sur les trois titulaires du marché d'accompagnement.

De même, la commune, bien que disposant de compétences juridiques internes, est amenée à recourir à des prestataires externes, soit parce que les sujets sont trop spécifiques pour justifier le développement de compétences internes, soit parce qu'elle peine à recruter des agents pour occuper les postes.

La commune a conclu un marché d'accompagnement juridique dans le cadre de sa politique de préemption commerciale, gestion des contentieux non juridictionnels et conseil juridique général. La commune se présente comme mettant en œuvre une politique de préemption d'ampleur. La jurisprudence étant limitée dans ce domaine, elle estime être confrontée à une grande diversité de problématiques et à des questions d'ordre juridique dépassant les connaissances des équipes techniques des services municipaux. Cette absence de compétence en interne s'est ajoutée au caractère urgent de certaines interventions.

En 2022, la collectivité a également lancé une procédure pour un accord-cadre de prestations de conseil juridique (5 lots) dont la justification repose sur plusieurs arguments : des domaines qui évoluent fréquemment, des compétences absentes pour traiter certains sujets différents de ceux habituellement traités. La commune estime que les formations proposées dans le domaine sont souvent trop généralistes et que l'élaboration de cahiers des charges spécifiques en vue d'une formation nécessiterait de mobiliser les agents.

Le recours à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, technique et financière pour l'exploitation et la gestion de l'accueil et l'animation périscolaires dans les écoles publiques a, pour sa part, été justifié par une absence de juriste au sein de la direction au moment de la consultation. Au niveau de la direction générale adjointe, la DAF ne comptait alors qu'une seule juriste qui avait la charge de tous les marchés de la DGA.

2.2.1.2 L'absence d'effectif dans des domaines techniques spécialisés

La commune recourt également à des prestataires, en cas de nécessité d'expertise pointue, pour laquelle elle ne dispose pas de compétence en interne, soit parce que les compétences sont rares, soit parce que la commune ne pourrait les employer à plein temps sur leur domaine spécifique.

Dans le cas de l'élaboration d'un plan de gestion pour le parc Longchamp, qui a perdu en 2010 son label de « Jardin remarquable », le service en charge du sujet (division études et projets de la direction des parcs et jardins) ne disposait ainsi pas d'architecte du patrimoine dans son effectif, susceptible de coordonner le plan, ce qui a justifié le recours à un cabinet disposant de cette compétence. Un seul cabinet a répondu à la consultation ouverte. Le cabinet avait déjà réalisé le plan de gestion du Parc Borély, rendu en mars 2021. La DGA « Ville au quotidien » (DGA VQ) a précisé que les services de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) avaient demandé à la commune de prescrire dans le règlement de consultation que le mandataire du groupement soit un architecte du patrimoine.

2.2.1.3 L'absence d'effectif pour porter des politiques nouvelles

Durant la période contrôlée, plusieurs marchés, représentant près de 600 000 € TTC ont été passés pour accompagner la commune dans la mise en œuvre de politiques nouvelles.

Cette volonté de conduire des projets ne relevant pas du périmètre d'action habituel conjuguée avec l'importante réorganisation de son administration, a conduit la commune à faire appel à des prestataires extérieurs faute de compétence interne.

Ainsi, en 2021, après avoir fait le diagnostic d'une perte de confiance de la population vis-à-vis des élus et de l'administration, la commune a engagé une démarche pour renforcer la « démocratie locale ». La mission confiée au prestataire retenu consistait principalement en un accompagnement pour le pilotage et la mise en œuvre de la « feuille de route 2021 » de la démocratie locale visant à informer, consulter et faire participer les habitants de la commune. Cette action a fait l'objet d'un marché en 2021, en raison de ressources humaines insuffisantes en interne pour répondre à ce nouveau besoin. Les compétences faisaient ainsi défaut pour réaliser l'animation de terrain, et en particulier organiser les budgets participatifs.

Pourtant, le projet d'administration de la commune indique que la « mission prospective » avait en charge le « *lancement et pilotage assemblée citoyenne du futur et d'autres dispositifs participatifs visant à forger collectivement la vision de la ville de demain, notamment dans le cadre du projet des 100 villes décarbonées et à engager les trajectoires de transformation avec les acteurs locaux* », la « *captation/traitement et capitalisation de la parole citoyenne proposant des changements sociétaux pour une ville plus juste et plus écologique* », ou encore la « *finalisation du plan de relance de la démocratie participative et de la constitution de la «boîte à outils» qui sera mise à disposition des services. Mise en lien des politiques publiques dans une vision systémique* ». Le recours à un prestataire extérieur pour l'accompagnement à l'animation, pilotage et suivi des travaux de l'assemblée citoyenne du futur de la ville de Marseille a été justifié par l'insuffisance des ressources humaines en interne et un souhait de neutralité de l'accompagnement.

De même, la commune a lancé une consultation pour l'accompagner dans l'élaboration d'un dispositif « d'ingénierie d'innovation sociale » pour les mêmes raisons. Il s'agissait, en l'espèce, de faire émerger des projets coopératifs d'intérêt général, associant la commune et les acteurs de la société civile. Le dispositif d'innovation sociale avait ainsi pour objectifs :

- d'innover dans les formes d'accompagnement, de soutien et de mise en réseau des initiatives d'intérêt général émanant de la société civile organisée ;
- de construire des projets et des alliances ad hoc entre secteur public et société civile organisée autour de grands défis du territoire ;
- de participer à la transformation de l'administration vers plus de transversalité et plus de collaboration avec le territoire.

Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé portée par la ville de Marseille a été justifié par l'impossibilité de s'appuyer alors sur le service municipal de santé publique du fait de son appauvrissement et sa désorganisation.

2.2.2 Des prestataires pour pallier une charge de travail jugée trop importante

La charge de travail des services a pu motiver le recours ponctuel à un cabinet externe, alors que la commune disposait des compétences pour conduire la mission.

Ainsi, l'audit du centre communal d'action sociale en 2021, n'a pas été réalisé par l'IGS mais par un cabinet de conseil alors qu'il portait sur des thèmes classiques (gouvernance, finances, ressources humaines, prestations services) en raison de multiples demandes à ce service lors du changement de municipalité.

La consultation d'accompagnement, veille et assistance au développement du site internet de la ville de Marseille et de ses sites satellites a été lancée le 23 juin 2020 et déclarée sans suite. La prestation devait alors être réalisée en interne par la direction du système d'information. *In fine*, il a toutefois été de nouveau décidé d'externaliser l'accompagnement notamment en raison de la charge de travail de la direction concernée.

De même la mission de prestation intellectuelle d'assistance à maîtrise d'ouvrage-Suivi technique et administratif de l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) a mis en évidence une charge de travail particulièrement importante pour la direction en charge du projet qui a finalement confié le recensement des centaines d'établissements recevant du public (ERP) et leur classification au prestataire extérieur.

Pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une conférence territoriale pour l'emploi, au-delà de la technicité particulière attendue (conduite d'entretiens, analyses et restitution, organisation forme/contenu/logistique de la manifestation et production d'états), la charge de travail supplémentaire induite par cette mission, la période de fonctionnement dégradé du service référent a été évoquée pour recourir à un prestataire extérieur. Le service n'a pu affecter qu'un seul agent à 0,4 équivalent temps plein (ETP), en l'absence de longue durée du chef de service.

2.2.3 La recherche d'une justification ou la validation par un tiers

Le recours aux cabinets de conseil a aussi pu s'expliquer par la volonté de la commune d'appuyer des demandes qui ne trouvaient pas suffisamment d'écho par les simples voies internes, en leur donnant une justification et/ou une validation extérieures.

Ainsi, l'audit commandé par la ville en 2019 sur la situation de l'archivage papier dans les services n'a fait que confirmer une situation déjà connue et identifiée de longue date d'un mauvais archivage dans les services de la commune. Alors que la ville dispose d'un « pôle des archives municipales », la mission a principalement consisté à faire réaliser, par une société lyonnaise, le recensement des archives dans plus de 170 bâtiments de la commune, et lister les relations que les différents services avaient ou non avec le service des archives (ce que celui-ci devait logiquement déjà savoir). Outre ce recensement, les recommandations attendues ont consisté dans « la sensibilisation des directeurs » alors que des circulaires du directeur général des services leur étaient déjà régulièrement envoyées, et à recruter un archiviste professionnel dans chaque DGA ce qui n'a pas été fait. À ce jour, l'état des lieux n'est pas tenu à jour et a donc perdu de son actualité.

Le recours à des cabinets de conseil a pu être dicté ou fortement préconisé par un tiers. La mission d'assistance d'un conseiller dans le cadre de la labellisation par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie « ADEME CLIMAT-AIRENERGIE » de la ville de Marseille trouve notamment son origine dans la condition posée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour l'octroi de financements, de recourir à l'appui d'un prestataire labellisé.

De même, le marché passé par la direction des opérations funéraires pour une assistance dans la mise en œuvre d'un processus de modernisation et de rationalisation de son activité a fait suite à une mission d'audit de l'IGS qui préconisait cette externalisation dans un souci de transparence et de légitimité.

La commune a lancé en juillet 2023 une mission d'architecte urbaniste conseil¹⁷. Le choix de l'externalisation a reposé, au cas d'espèce, sur la volonté de disposer d'une signature reconnue lors d'opérations conduites par des architectes de renom.

2.2.4 La recherche de distanciation, de neutralité ou de confidentialité

L'argument d'une recherche d'un point de vue neutre voire d'une confidentialité a été mis en avant par la commune pour un nombre limité de marchés. Tel a été le cas lorsqu'il s'est agi d'animer des débats, de recueillir des propositions (marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une conférence territoriale pour l'emploi, marché d'accompagnement à l'animation, pilotage et suivi des travaux de l'Assemblée Citoyenne du Futur de la ville de Marseille) ou lorsque la commune a souhaité différencier la position de donneur d'ordre et de contrôleur. En 2022, la commune a conclu un marché de conseil et d'accompagnement pour la mise en œuvre et le suivi des clauses sociales¹⁸ dans les contrats publics. L'importance de la charge de travail, la technicité requise mais également le souhait de voir assurer le suivi du dossier et le contrôle des titulaires des contrats par un tiers objectif ont conduit à retenir un prestataire extérieur. La chambre observe que le contrôle relève de la prérogative du pouvoir adjudicateur.

La consultation concernant les services d'avocats relatifs à des questions ponctuelles pouvant concerner notamment des éclairages juridiques sur des questions de droit, des analyses de jurisprudence, des conseils en sécurisation et rédaction d'actes a été lancée le 16 mars 2023 et déclarée sans suite le 23 janvier 2024. Une nouvelle consultation est en cours sur l'accompagnement de la commune dans la préparation des dossiers en cas de procédures disciplinaires. Pour les questions juridiques touchant aux ressources humaines, la direction des ressources humaines recourt également à un marché via l'union des groupements d'achats publics (UGAP). Le souci de neutralité et confidentialité est à l'origine de cette externalisation, selon la commune.

¹⁷ La commune n'a pas donné suite à cette consultation du fait de l'évolution du besoin nécessitant une modification du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) en janvier 2024.

¹⁸ Le principe d'intégration d'une clause d'insertion par l'activité économique consiste à réserver dans un contrat au moins 5 % du volume d'heures travaillées à des publics rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières. Si les titulaires des contrats comprenant une telle clause ne respectent pas cet engagement, ils s'exposent à l'application de pénalités. Le marché passé en 2022 comprend deux volets : accompagner la commune dans l'insertion des clauses sociales dans différents types de contrats publics et réaliser le suivi de la bonne exécution des clauses sociales dans les marchés concernés.

2.2.5 Des délais contraints

Le recours à un prestataire extérieur a également pu être motivé par la nécessité pour la commune, de répondre rapidement à certaines demandes ou de respecter un calendrier contraint de dépôt de candidatures. Ce motif est souvent consubstantiel d'un manque d'effectif, de compétence ou de surcharge de travail des équipes communales. Il peut aussi révéler un manque d'anticipation de la commune.

La prestation pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des études urbaines de valorisations foncières a ainsi visé à permettre à la « mission des projets urbains » de la commune, de proposer des projets à développer, répondre aux nombreuses sollicitations dans des délais parfois très brefs.

De même, la mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de la candidature de Marseille à la mission européenne « 100 villes climatiquement neutres d'ici à 2030 » s'est inscrite dans cette même nécessité d'une forte réactivité pour la constitution du dossier de candidature, pour laquelle la commune a finalement été retenue.

La consultation pour la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'exploitation et la gestion de l'accueil et l'animation périscolaires dans les écoles publiques qui visait à réétudier ses modalités d'intervention dans le cadre des activités périscolaires et extrascolaires a été lancée en juillet 2022 et comprenait l'étude de différents scénarios et la mise en place du scénario retenu par la commune, dès septembre 2023. Le lancement du projet a eu lieu en plein été en ne laissant que 21 jours aux candidats pour répondre (6 au 27 juillet).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune justifie le recours aux cabinets de conseil pour réaliser des prestations intellectuelles par différents motifs, le premier étant un manque de compétences ou d'effectifs structurel ou ponctuel, aussi bien dans des domaines très spécialisés que dans des domaines relevant du fonctionnement courant de la commune tels que les finances ou la gestion des contrats de délégation de service public.

Le recours à un prestataire extérieur est également justifié par la recherche, imposée le cas échéant, d'un tiers susceptible de conduire une analyse distanciée.

3 LES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL EXTERNALISÉES

3.1 Une absence de doctrine d'emploi, des décisions de recours prises de façon autonome au sein de chaque direction générale adjointe

Il n'existe pas de doctrine d'emploi¹⁹ pour l'externalisation des prestations intellectuelles, ni de recensement de celles-ci au sein de la commune. Chaque direction générale adjointe et la direction générale des services sont libres d'y recourir autant qu'elles le jugent nécessaire, sous contrainte de budget disponible.

L'externalisation consiste exclusivement dans le recours à des cabinets de conseil privés. La commune ne recourt pas à une autre collectivité ou à l'intercommunalité.

Dans un domaine particulier, la DGA VD externalise toutefois des prestations intellectuelles, non pas dans le cadre d'un marché public, mais en faisant appel à l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM)²⁰ auprès de laquelle elle dispose d'une sorte de droit de tirage sur des prestations en contrepartie de ses subventions.

Les besoins sont identifiés lors de la phase de préparation budgétaire. Ils émanent des services opérationnels ou d'un élu.

Les consultations à lancer font l'objet d'une validation par les DGA et les élus délégués sur certains sujets. Ces validations ne sont pas formalisées, à quelques exceptions près datant de 2019 et 2020. Ces documents étaient soit des « demandes de lancement de publicité » (DLP), soit des courriers adressés au DGS. Le format de la DLP a été utilisé pour deux autres consultations sans être cependant signées (marché d'assistance juridique à la création d'une structure de portage du plan écoles à Marseille et mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de la candidature de Marseille à la mission européenne « 100 villes climatiquement neutres d'ici à 2030 »). Pour les autres marchés, aucune justification n'a été produite et les justifications transmises ont été rédigées à la faveur de l'instruction de la chambre. Il ne fait pas de doute que les consultations ont été validées, il serait toutefois utile d'objectiver précisément et de manière homogène, la nécessité de recourir à un cabinet de conseil.

Recommandation n° 1. : Élaborer une procédure permettant d'objectiver et de formaliser le recours à un cabinet de conseil.

¹⁹ On entend par « doctrine d'emploi », un cadre prévu par la commune précisant les circonstances dans lesquelles le recours à un cabinet est jugé légitime par elle et présente *a priori* une valeur ajoutée, et explicitant les modalités de ce recours.

²⁰ L'AGAM est une association à but non lucratif composée de membres titulaires, de membres adhérents et de partenaires associés. Parmi les membres adhérents figurent les représentants de la métropole Aix-Marseille-Provence, les représentants de la ville de Marseille, les représentants de l'Etat et les représentants des autres structures titulaires.

3.2 Des prestations confiées aux cabinets de conseils parfois très étendues

Les missions confiées au prestataire extérieur peuvent, dans certains cas, être très étendues voire concerner la quasi-totalité d'un processus.

Dans le marché relatif aux prestations d'assistance en recrutement et prestations ressources humaines (RH) pour la ville de Marseille, le lot n° 1 visait à permettre un accompagnement sur trois types de recrutements dans les meilleurs délais :

- les postes stratégiques (niveau DGA et adjoints, collaborateurs de cabinets ou en lien direct avec la mise en œuvre des politiques publiques du programme de mandature) ;
- les postes d'encadrement supérieurs et intermédiaires (niveau directeurs et adjoints, responsables de service) ;
- les postes spécifiques (relatifs à des missions, à un fort degré d'expertise, à une rareté en compétence).

Sur ces postes, le cahier des clauses techniques particulières prévoit la possibilité de confier au cabinet de conseil une partie importante du processus de recrutement : l'évaluation du besoin, le *sourcing*²¹, la préparation de la sélection du candidat (élaboration d'un dossier d'évaluation sur chaque candidat, dossier de synthèse proposant un ordre de classement des candidatures), le suivi du candidat durant la phase d'embauche puis d'intégration, le rapport au terme de la période d'essai le cas échéant, les démarches administratives comme la vérification de l'absence de conflit d'intérêt, les éléments de rémunération à proposer, les documents nécessaires au contrôle de légalité.

Dans le cas de l'« accompagnement à la réalisation de processus achats-marchés », l'externalisation de la réalisation de l'acte de commande est totale. Elle concerne notamment l'élaboration du *sourcing*, parangonnage, documents de consultation, préparation de négociation le cas échéant, analyse des candidatures et des offres.

En matière de finances, depuis 2008, le cabinet de conseil auquel la commune a recours, a disposé :

- d'un marché pour l'assistance en gestion de la dette et de la trésorerie pour quatre années suivi d'un nouveau marché de quatre années en 2020 pour un montant de l'ordre de 11 000 € HT par an ;

²¹ Le *sourcing* (*soucing* en Anglais) consiste à identifier et rechercher en interne ou en externe des candidats selon des besoins prédéfinis.

- d'une mission de conseil et d'assistance en finances et fiscalité locales (deux marchés²²) dont le CCTP prévoit des missions pouvant être réalisées en interne dans une commune de la taille de Marseille ou la réunion d'informations disponibles sur nombre de sites ou revues spécialisés telle que la « veille juridique continue » (dont le décryptage et la présentation du projet de loi de finances et autres textes législatifs et réglementaires) ; la comparaison des données financières et budgétaires (dette, épargne brute, fiscalité locale par exemple), ainsi que des données socio-économiques (taux de chômage, revenu par habitant notamment) de la ville de Marseille avec d'autres collectivités (en priorité des autres communes de la strate et des communes membres de la métropole) ; des expertises à la demande qui apparaissent basiques telles que l'« analyse budgétaire et financière sur l'ensemble des finances de la collectivité ou une thématique particulière » ; ou encore des expertises sur le mode de gestion des services publics (équipement, service municipal, ou de tout ou partie d'un budget) incluant le conseil pour le choix du mode de gestion, la passation de DSP, l'élaboration, des contrats correspondants, l'analyse de structures existantes, la mesure de l'impact financier d'un changement juridique notamment alors que cette prestation est présente dans d'autres marchés de la ville ou fait l'objet de mise en concurrence *ad hoc* ;
- d'une mission d'assistance à la production des rapports d'information financière et budgétaire pour quatre années.

L'« Assemblée citoyenne du futur » a, quant à elle, fait l'objet de deux marchés. Le premier, un marché d'assistance à la conception et à la mise en place de l'Assemblée, comprenait huit missions : l'approche générale, l'approfondissement²³, les préconisations d'accompagnement numérique, la formulation de l'aide à la décision finale, la finalisation du projet et la préparation de la communication externe, la pérennisation de l'accompagnement, la mise en place et le démarrage de l'Assemblée, l'assistance au pilotage du projet et la clôture de la mission d'assistance. Parmi les missions relevant de cet assistant à maîtrise d'ouvrage figurait l'élaboration du cahier des charges permettant le recrutement d'un deuxième AMO chargé de l'accompagnement, du pilotage et du suivi des travaux de l'Assemblée conclu avec un autre cabinet. En 2024, la commune envisageait, au terme de ce deuxième marché, de recourir à un nouveau marché pour l'accompagner dans la poursuite de la démarche. La commune ne semble donc pas en mesure d'internaliser la mise en place de la nouvelle politique qu'elle a décidée et a confié à l'extérieur la majeure partie des prestations.

En matière de santé, la commune a souhaité mettre en œuvre des « interventions facultatives » excédant ses seules compétences légales. Le cahier des charges de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé portée par la ville illustre également un fort niveau d'externalisation qui résulte notamment d'une connaissance très imprécise de l'environnement dans lequel l'action est envisagée. La phase 2 intègre, par exemple, « *Une analyse et des premières préconisations* :

²² Pour la deuxième consultation, la société était l'unique candidate sur un marché pourtant normalement concurrentiel.

²³ Périmètre de la mission d'approfondissement : objectifs de l'assemblée, la composition des instances constitutives de cette assemblée, architecture et fonctionnement interne de l'assemblée, prérogatives et interactions avec les autres institutions, articulation avec les autres canaux de communication avec les citoyens, question des temporalités, modalités de communication de l'assemblée, la charte et le règlement intérieur, la préfiguration d'un pacte de la démocratie locale, le planning de démarrage et le premier programme de travail, acculturation et acquisition de connaissance par les participants, modalités d'animation et de production, localisations, autres besoins organisationnels et récapitulatif des besoins logistiques, évaluation.

- *l'analyse de l'étendue de la délégation politique santé telle qu'elle a été définie par la Mairie. L'articulation de l'ensemble des délégations politiques concernées par les questions de santé ;*
- *l'identification du périmètre relevant des compétences de la ville dans ces différents domaines par rapport aux autres institutions. La construction des cadres efficients de pilotage avec ces acteurs ;*
- *l'optimisation de la mise en œuvre des compétences obligatoires (moyens / organisations) ;*
- *le déploiement cohérent des politiques volontaires et la construction des partenariats pertinents (moyens / organisations) ;*
- *l'articulation avec les propositions émises par le Conseil Communal de Santé. (Comité consultatif citoyen en cours de prise de fonction) ;*
- *l'identification des croisements et transversalités possibles avec d'autres délégations et/ou services/dispositifs (ex : CCAS/ CLSPD/PCS) ;*
- *l'apport d'éléments sur la construction du Plan Communal de Sauvegarde et la définition des axes relatifs à la santé ;*
- *des propositions sur des pistes à mettre en œuvre afin de relier, optimiser, structurer, faire connaître et rendre accessible l'offre de soins préventifs et curatifs aux marseillais. L'objectif étant de dessiner un vrai parcours de santé pour les citoyens (clair, plus simple et pour tous les âges). ».*

3.3 Des procédures de passation et d'exécution des contrats à améliorer

3.3.1 La passation des marchés publics

Les directions et services opérationnels de la commune, avec l'appui des DAF ou SAF, identifient et définissent les besoins. Lorsqu'il existe déjà un marché conclu par une autre direction pour elle-même ou pour l'ensemble des directions (marchés sur la réalisation de processus achats-marchés), les directions peuvent émarger sur ce marché.

Lorsqu'il n'existe pas encore de marché, les directions opérationnelles proposent les procédures à mettre en œuvre, rédigent les différentes pièces administratives et techniques. Elles gèrent ensuite l'exécution des marchés avec attributaires, jusqu'à leur clôture.

La direction de l'achat et de la commande publique (DACP) exerce auprès de ces directions opérationnelles une mission de conseil, de vérification et d'assistance pour le choix de la procédure et le montage des dossiers de consultation des entreprises (DCE).

Pour toutes les consultations à partir de 40 000 euros HT, la DACP assure la publication des marchés publics sur le profil d'acheteur, valide et met en ligne des dossiers de consultation des entreprises, valide et envoie les publicités au BOAMP et / ou journal officiel de l'Union Européenne (JOUE), procède aux ajustements requis en cours de consultation (modifications de DCE, report de la date limite de remise des plis, réponses aux questions via la messagerie par exemple).

Enfin, la DACP assure également le fonctionnement et l'organisation de la commission d'appel d'offres (CAO) et commission consultative des services publics locaux, ainsi que des jurys, puis la notification des marchés correspondants ainsi que des actes d'exécution y afférents (avenants, sous-traitances, notamment).

Pour les marchés passés via l'UGAP, la DGA CP est en situation de pilotage de la convention de partenariat et fait le lien avec les directions exprimant un besoin.

3.3.1.1 Une absence d'outil de computation des seuils

Au titre des articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique, la commune doit prendre en compte pour estimer la valeur de ses besoins de services, la valeur totale des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle, et ce quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer.

Les besoins doivent être estimés à l'échelle de la commune et non de chacun de ses services.

L'article R. 2121-4 du code précité rappelle que *« l'acheteur ne peut se soustraire à l'application du présent livre en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles qui y sont prévues. »*.

Or la commune ne dispose pas d'outil lui permettant de réaliser la computation des seuils requise par le code de la commande publique. Elle ne peut donc écarter le risque de passer plusieurs marchés avec un formalisme minimal là où un seul marché relevant d'une procédure plus contraignante serait nécessaire.

Il convient donc que la commune se dote d'outils lui permettant d'agréger les demandes homogènes de ses différents services.

Recommandation n° 2. : Agréger le montant estimé des demandes homogènes des services communaux de manière à s'assurer du respect des seuils réglementaires ou contractuels des procédures de mise en concurrence.

3.3.1.2 Des besoins parfois imprécis

L'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins est posée à l'article L. 2111-1 du code de la commande publique²⁴. Une définition précise des besoins dans les documents de la consultation est une condition indispensable pour la bonne compréhension, par les soumissionnaires, de l'objet et des caractéristiques du marché public. Elle leur permet de proposer des offres les mieux à même de satisfaire les besoins de l'acheteur.

²⁴ « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. ».

Une définition rigoureuse du besoin²⁵ est également essentielle pour garantir la transparence et l'égalité de traitement entre candidats et assurer la bonne exécution du contrat par le titulaire. Ont été, par exemple, considérés comme des manquements à la définition des besoins : la sous-estimation des quantités du marché public²⁶, le renvoi de la définition de certains besoins à un dispositif ultérieur²⁷, la possibilité pour les candidats de proposer des « services annexes » non définis²⁸.

Les cahiers des charges de plusieurs des marchés de l'échantillon analysé présentent un besoin qui pourrait être considéré comme insuffisamment précis.

Ainsi, le besoin correspondant au marché « Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) Suivi technique et administratif » n'est pas précisément défini puisque « *la mission [confiée au prestataire] pourra consister dans l'accomplissement de visites, suivies ou non de demande de réalisation de plans, suivies ou non de demande d'établissement de permis de construire. (...) Au surplus, s'agissant d'une nouvelle mission, il importe de déterminer une période de "test" d'accompagnement afin d'affiner le cas échéant la définition exacte du besoin et d'évaluer la qualité des prestataires potentiels* ». Le marché comprenait trois phases : le lancement de la mission, les études et les démarches administratives qui ont permis, selon la collectivité, « *d'affiner la demande au fur et à mesure de son avancée* ».

De même, dans un autre domaine, le marché de « conseil et assistance pour la mise en synergie des acteurs internes et externes concourant à l'attractivité de Marseille » conclu pour un an renouvelable trois fois et qui faisait suite à un même marché de quatre ans confié au même titulaire (381 528 € TTC entre 2019 et mi-2020) portait sur des objets flous tels qu'identifier des « *acteurs de l'attractivité* » dans le secteur privé, mais aussi « *au sein de la ville de Marseille* », réaliser un « *état des lieux* » en rencontrant les directeurs des services de la ville, « *mettre en synergie les acteurs* » en « *mutualisant les forces de toutes les directions et tous les champs d'actions afin d'harmoniser la communication de la ville de Marseille et d'en diffuser une image globale* », en assurant de manière hebdomadaire une coordination entre les différentes directions, en veillant au lien régulier entre elles, au respect d'une charte graphique et à la « *complémentarité des modes de diffusions* », en relayant à chaque direction les orientations définies en réunion, en recensant les actions de communication de chaque direction, en pointant les actions nécessitant une campagne dédiée, en accompagnant la direction de la ville pour « *rassurer et fédérer les acteurs qu'elle rencontre à venir participer, relayer et soutenir le message global de l'attractivité du territoire* ». Alors que le marché prévoyait l'élaboration de « *fiches de synthèse* », de « *rapports annuels* » et de plusieurs « *rapports mensuels de suivi d'activité* », la ville n'a pu fournir aucun de ces livrables.

En conséquence, la chambre n'est en mesure ni de comprendre les prestations qui ont été réellement demandées, ni d'examiner leur réalisation et leur utilité pour la commune. Sur ce dernier point, la commune est elle-même dans l'impossibilité de le faire.

Dans plusieurs cas, l'insuffisante définition du besoin a conduit à la signature d'un accord-cadre finalement non utilisé ou à l'abandon de la procédure.

²⁵ Le Conseil d'État, (8 août 2008, Région de Bourgogne, n° 307143) a ainsi rappelé que : « (...) ces exigences étaient trop imprécises, l'avis de publicité et le cahier des clauses particulières indiquant même que son contenu dépend de la configuration du dispositif qui sera défini par le ministère de l'économie et des finances et que la définition précise du développement à réaliser ne pourra donc être arrêtée que lorsque ces prescriptions seront connues (...). ».

²⁶ CE, 29 juillet 1998, Commune de Léognan, n° 190452.

²⁷ CE, 8 août 2008, Région Bourgogne n° 307143.

²⁸ CE, 15 décembre 2008, Communauté urbaine de Dunkerque, n° 310380.

Ainsi, une procédure d'appel d'offres a été lancée le 25 juin 2020, pour la réalisation d'audits et missions d'accompagnement, en vue d'un accord-cadre alloti pour les ressources humaines, l'achat et la commande publique et l'organisation et le fonctionnement interne ou d'entité externe (association, établissement public). Cette procédure a toutefois été annulée cinq jours plus tard, le 1^{er} juillet 2020 par nécessité de redéfinir les besoins selon l'avis d'annulation paru au BOAMP. Le 10 juillet 2020 une nouvelle procédure a été lancée pour quatre lots (ressources humaines, finances et comptabilité, systèmes d'information, organisation d'entité, en ne faisant plus références aux « entités externes », mais seulement à des entités internes (direction, services, divisions)). Le marché serait conclu pour un an, renouvelable trois fois. Les montants estimés de commandes étaient compris entre 0 € (besoin inexistant) et 250 000 € annuels. Cet accord-cadre n'a finalement donné lieu qu'à quatre marchés subséquents, tous lancés la première année. Trois marchés ont concerné les ressources humaines et une organisation externe. Aucun audit n'a eu lieu sur les finances et les systèmes d'information. Aucun audit n'a eu lieu durant les trois années de prolongation de l'accord-cadre, ce qui dénote soit la méconnaissance de son existence par les services, soit une volonté d'évitement de l'IGS en charge du suivi de ces marchés, par les autres services de la commune.

De même, une consultation d'accompagnement, veille et assistance au développement du site internet de la ville de Marseille et de ses sites satellites a été lancée le 23 juin 2020 avant d'être déclarée sans suite pour redéfinition du besoin en février 2021. La prestation devait alors être réalisée en interne par la direction du système d'information. Il a de nouveau été décidé d'externaliser l'accompagnement avec une consultation qui devrait être lancée en 2024.

Pour la consultation relative à la mission d'architecte urbaniste conseil, qui a fait l'objet d'un avis d'appel à concurrence du 27 juillet 2023 avec une date limite de réponse fixée au 8 septembre 2023, la commune a informé les deux candidats le 11 janvier 2024, qu'il n'était pas donné suite à la consultation du fait d'une évolution du besoin relatif à cette mission nécessitant une modification du CCTP.

Enfin, la consultation relative à l'assistance et conseil pour le recrutement de cadres a fait l'objet d'un appel à concurrence publié le 13 avril 2021 avec des réponses attendues le 12 mai 2021 mais le 29 juillet, la commune a écrit à tous les soumissionnaires pour leur indiquer que la procédure était finalement abandonnée en raison d'une évolution des besoins tant dans leur nombre que dans la qualification recherchée. La réorganisation de l'administration municipale, de par son ampleur, avait en effet conduit à envisager un nombre de recrutements plus important et à intégrer dans le nouveau marché (marché de prestations d'assistance en recrutement et prestations RH pour la ville de Marseille), l'accompagnement de certains agents vers un nouvel emploi, à l'extérieur de la commune.

À l'inverse, pour certaines prestations, la définition du besoin est bien précise.

Pour les marchés d'assistance, d'accompagnement sur un projet, la définition des éléments permettant d'encadrer la mission du délégataire est effective sur la plupart des marchés consultés par la chambre avec l'exigence de points d'étape, le planning global de la mission, la définition de phase de travail, la description des livrables attendus. Tel est notamment le cas pour les marchés relatifs à la politique de santé, au processus de modernisation et rationalisation de la direction des opérations funéraires, la conférence pour l'emploi, les missions d'études d'opportunité, de faisabilité et de programmation portant sur la réhabilitation ou la construction d'équipements de la ville de Marseille.

3.3.1.3 Une organisation ne permettant pas d'écarter le risque de non-respect de l'exclusivité des accords-cadres

Un accord-cadre est un contrat « *qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée* » (article L. 2125 du code de la commande publique).

L'accord-cadre s'exécute par la conclusion de marchés subséquents lorsqu'il ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles et par émission de bons de commande lorsqu'il fixe toutes ces stipulations contractuelles (objet et prix des prestations à exécuter sont entièrement déterminés), les deux modalités pouvant être combinées au sein d'un même accord-cadre à condition que les prestations relevant de ces deux modalités respectives soient bien identifiées (articles R. 2162-2 et R. 2162-3 du code de la commande publique).

La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique précise²⁹ que : « *dans le silence de l'accord-cadre, il convient de considérer par principe que l'exclusivité est garantie au titulaire. (...). Le recours à d'autres marchés publics, pour un même type de prestations que celles prévues dans l'accord-cadre, ne doit pas être constitutif d'une faute contractuelle à l'égard du titulaire de l'accord-cadre. Tel pourrait être le cas si ce dernier était privé de l'exécution des prestations qu'il pouvait raisonnablement attendre au vu de l'estimation d'un accord-cadre à bons de commande (CAA Bordeaux, 30 juillet 2009, Marcellin X, n° 08BX00239)* ».

Au cas présent, les accords-cadres ne prévoient pas de clause dérogeant au principe d'exclusivité des titulaires. L'absence de suivi centralisé des marchés ne permet pas à la commune de s'assurer que l'une des DGA ne passe pas un marché avec un prestataire autre que le titulaire d'un accord-cadre sur un sujet couvert par ledit accord-cadre. L'accord-cadre du marché piloté par l'IGS sur la réalisation d'audit et d'accompagnement de la commune sur les questions de ressources humaines, finances et comptabilité, systèmes d'information impliquait que les prestations dans ces domaines relèvent de marchés subséquents à cet accord-cadre. Or, aucun n'a été passé pendant trois ans.

La chambre engage la commune à mettre en place une procédure pour se prémunir du risque de non-respect de l'exclusivité des accords-cadres.

3.3.1.4 Des coûts de prestations souvent mal estimés

D'une manière générale le coût des prestations intellectuelles est mal évalué (surestimé ou sous-estimé), lors du lancement de la procédure. Les rapports d'analyse des offres, qui comparent les prix des offres au montant prévu par la ville, montrent des écarts significatifs.

Par exemple, pour les marchés subséquents de l'accord-cadre de « prestations de réalisation d'audits, d'assistance à la réalisation et au suivi d'audits internes », les écarts étaient les suivants :

²⁹ DAJ, fiche relative aux accords-cadres, 2019.

Tableau n° 5 : Comparaison des montants du marché estimé et du marché attribué (en €)

<i>Marché</i>	Montant estimé	Montant du marché attribué	Écart
<i>Processus de recrutement des agents contractuels</i>	40 000	53 575	+ 34 %
<i>Mise en œuvre des recommandations relatives à la nouvelle organisation des services</i>	64 000	89 950	+ 41 %
<i>Audit juridique et de gestion du processus de recours aux vacataires</i>			
<i>Audit du centre communal d'action sociale</i>	60 000	60 450	+ 1 %

Source : CRC.

Pour le marché relatif à l'assistance pour la mise en place du management des risques et du contrôle interne lancé en août 2019 et alors estimé à 70 000 € HT, l'offre retenue s'est élevée à 88 800 €, supérieure de près de 27 % à l'estimation.

Lors de la consultation relative à l'assistance générale au projet partenarial d'aménagement du centre-ville comprenant deux lots, les offres ont été très supérieures aux estimations sur chacun des lots. L'offre retenue est supérieure de 78 % à l'estimation sur le lot n° 1. Sur le lot n° 2, l'offre retenue dépasse de 17 % le montant de l'estimation.

L'offre retenue dans le cadre de la consultation concernant la mission d'assistance à l'élaboration d'un dispositif d'ingénierie d'innovation sociale a également été supérieure de 14 % à l'estimation réalisée par la ville (+ 10 450 € HT).

Dans certaines procédures qui n'étaient pas des accords-cadres, la commune a annoncé dans la consultation le prix maximum qu'elle était prête à payer pour la prestation. Les offres ont alors été juste inférieures à ce montant. Ainsi, pour un audit sur la situation de l'archivage papier, la commune indiquait dans l'avis d'appel à concurrence que « *l'attention du candidat est attirée sur le fait que le budget alloué à la présente consultation ne pourra pas être supérieur à 37 500 € HT. C'est pourquoi, le pouvoir adjudicateur donne aux candidats, à titre informatif, la fourchette de montants estimatifs suivante : 30 000 € HT - 37 500 € HT* ». De fait, les cinq offres reçues étaient comprises entre 30 352 € et 37 190 € HT.

Dans le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une conférence territoriale pour l'emploi, il était précisé que le montant maximum était de 40 000 € HT et les offres se sont situées entre 27 800 et 39 150 € HT.

Dans le marché d'assistance dans la mise en œuvre d'un processus de modernisation et de rationalisation de l'activité de la direction des opérations funéraires, la commune annonçait un montant maximum de 25 000 € HT. Elle n'a pu produire le montant des différentes offres mais celle retenue s'élevait à 24 825 € HT.

Pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagnement à la mise en œuvre de la démocratie locale, la commune a indiqué dans l'avis d'appel public à la concurrence un montant estimé à 40 000 € HT pour la tranche ferme et 30 000 € HT pour la totalité des tranches optionnelles. L'acte d'engagement correspond à 39 100 € HT pour la tranche ferme, 6 000 € pour la tranche optionnelle (TO), 5 600 € HT pour la TO 2, 10 000 € HT pour la TO 3 et 8 100 € HT pour la TO 4 soit 29 700 € pour la totalité des tranches optionnelles.

De même, pour un marché passé sans concurrence avec un cabinet pour estimer la valeur des actions détenues par la ville dans deux sociétés d'économie mixte, la lettre de consultation envoyée au candidat indiquait que le montant maximal serait de 40 000 € HT. L'offre reçue a donc été de 38 500 € HT.

Pour certains marchés, la situation est inverse avec une surestimation du montant du besoin. À titre d'exemple, le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé était estimé à 160 000 € HT, les offres ont finalement été de 105 682 € HT et 109 013 € HT, soit environ 35 % moins chères.

Pour la mission d'assistance pour le renouvellement de la délégation de service public du parc équestre Pastré, l'estimation de 40 000 € a donné lieu à des offres de moins de 15 000 € et un marché conclu pour 20 460 €, sans que la commune n'étudie d'ailleurs la possibilité que ces offres soient considérées comme anormalement basses.

3.3.2 L'exécution

3.3.2.1 Des avenants en nombre limité

Les marchés analysés ont fait l'objet d'un nombre limité d'avenants, ce qui signifie que les missions confiées aux prestataires n'ont pas été dénaturées en cours d'exécution.

Ils ont principalement eu pour objet d'allonger la durée des marchés en raison de la crise sanitaire (marché d'assistance pour la mise en place du management des risques et du contrôle interne sur le périmètre de la ville de Marseille), ou de délais liés à la validation politique (marché de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagnement à la mise en œuvre de la démocratie locale) : « *En effet la réalisation des missions du titulaire nécessite un ensemble de validations intermédiaires de la part de l'Administration. Les missions, objet du marché, portent sur des domaines sensibles qui impliquent des arbitrages réguliers de l'Administration et particulièrement de validations politiques. Ces validations et arbitrages intermédiaires ont parfois impacté les délais d'exécution des missions réalisées par le titulaire.*³⁰ ».

Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé a été porté de 12 à 14 puis 19 mois par deux avenants, pour des raisons techniques non précisées, puis en raison de circonstances imprévues dues à la réorganisation de la direction de la santé publique et de l'inclusion non aboutie.

3.3.2.2 Un cas de non-respect du périmètre du marché

L'audit du centre communal d'action sociale (60 450 € HT en 2021), par voie de marché subséquent à l'accord-cadre pour la réalisation d'audits et missions d'accompagnement, ne relevait pas du périmètre de cet accord cadre.

³⁰ Justification apportée dans le cadre de l'avenant n° 2 signé le 11 juillet 2022.

Une procédure d'appel d'offres avait en effet été lancée le 25 juin 2020, pour la réalisation d'audits et missions d'accompagnement, en vue d'un accord-cadre alloti pour (...) l'organisation et le fonctionnement interne ou d'entité externe (association, établissement public). Cette procédure avait toutefois été annulée cinq jours plus tard, le 1^{er} juillet 2020.

Le 10 juillet 2020 une nouvelle procédure était lancée pour quatre lots dont l'« organisation d'entité », en ne faisant toutefois plus référence aux « entités externes », telles que le centre communal de l'action sociale (CCAS) établissement public distinct de la commune, mais seulement à des entités internes (direction, services, divisions).

3.3.2.3 L'absence de contrôle de la clause liée au règlement général sur la protection des données

Au titre des contraintes réglementaires, les dossiers de consultation des entreprises intègrent la référence au règlement général de sécurité RGS, au règlement général sur la protection des données (RGPD) et au code du patrimoine. Ils comprennent également des clauses générales de confidentialité, des contrôles et une phase de réversibilité.

En matière de contrôle, il est stipulé que *« la ville de Marseille se réserve le droit de procéder à toute vérification qui lui paraîtrait utile pour constater le respect des obligations réglementaires et techniques de sécurité par la société prestataire, notamment par la réalisation d'audits ponctuels. En cas de non-respect des dispositions précitées, la responsabilité du titulaire peut également être engagée sur la base des dispositions des articles 226-5 et 226-17 du nouveau code pénal. La ville de Marseille pourra prononcer la résiliation du marché, sans indemnisation du titulaire, en cas de violation du secret professionnel ou de non-respect des dispositions précitées. »*.

Dans les faits, aucun contrôle n'a été réalisé par la commune. Il conviendrait donc que celle-ci prenne les dispositions requises pour s'assurer du respect par les titulaires des marchés des stipulations figurant dans l'acte d'engagement en matière de RGPD.

L'ordonnateur a précisé que des travaux avaient été entrepris en 2024 pour réaliser des contrôles d'attributaires de marchés par audits aléatoires.

Recommandation n° 3. : Mettre en œuvre les dispositions relatives au contrôle du respect des obligations réglementaires et techniques de sécurité au regard du règlement général sur la protection des données.

3.3.2.4 Des effets d'« abonnement » sur quelques prestations

Certains prestataires ont bénéficié de plusieurs marchés, simultanés ou consécutifs.

Dans certains cas, la rareté des compétences recherchées par la commune peut expliquer le fait que le prestataire retenu, qui a parfois été le seul à concourir, ait été retenu par la commune. Tel est le cas pour les plans de gestion des parcs Longchamp et Borély, partiellement classés parmi les monuments historiques.

Dans d'autres cas, alors même qu'il existe de nombreux opérateurs sur le marché, des cabinets obtiennent de nombreux marchés. En matière de conseil financier, un même cabinet, présent depuis au moins 2008³¹, est régulièrement retenu au terme des procédures de mise en concurrence. Une rente de situation semble s'être installée. La société, qui connaît parfaitement les finances de la commune, n'a pas de coût d'entrée pour s'approprier la connaissance du dossier de consultation, et peut soumettre des offres qui sont nettement moins élevées que celles des autres candidats (de 45 à 50 % moins cher lors de la consultation de 2020). Pour certaines consultations, le cabinet est le seul candidat, signe d'un découragement possible des autres candidats potentiels.

De même, une société a bénéficié de commandes de prestations de conseil relatives à l'attractivité de Marseille pendant plus de sept ans avant que la commune ne mette un terme au marché en 2021, alors que d'autres prestataires potentiels existent sur ce segment.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse des marchés de l'échantillon retenu par la chambre a mis en évidence une absence de doctrine d'emploi des cabinets de conseil en matière de prestations intellectuelles, chaque direction générale adjointe décidant de façon autonome de recourir à ces prestataires.

La définition du besoin est souvent approximative. L'estimation a priori du coût des prestations est également perfectible. La commune ne dispose pas d'un outil lui permettant de s'assurer que différentes règles sont respectées telles que la computation des seuils ou l'exclusivité associée aux accords-cadres.

4 L'EMPLOI DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES

4.1 Un pilotage des marchés assuré avec l'appui d'un prestataire dans quelques cas

Le temps consacré au pilotage du cabinet de conseil par les services est estimé lors de la rédaction du cahier des charges et du calibrage des prestations. Il n'est pas précisément mesuré par la commune. La DGA Transfo a précisé que la direction du système d'information mettait désormais en œuvre des comptes rendus d'activité qui lui permettront de suivre cet indicateur.

Lorsque la nature du sujet le justifie une équipe projet est constituée par la commune pour assurer le pilotage du cabinet de conseil. Dans la plupart des cas, la personne en charge du dossier au sein de la direction acheteuse est l'interlocuteur du prestataire.

³¹ La commune n'a retrouvé de données que jusqu'en 2008. Une offre de ce candidat indique cependant qu'il conseillerait la commune depuis 1997.

Dans quelques cas cependant, le cahier des charges prévoit dans un des lots du marché une mission de coordination des titulaires des autres lots. Les principales raisons invoquées pour expliquer ce montage sont le « confort » résultant de relations avec un seul interlocuteur et l'externalisation du risque en cas de difficulté.

Le marché relatif à l'évaluation assortie de préconisations de la DSP de la restauration scolaire du 1^{er} degré de la ville de Marseille prévoit ainsi que le titulaire d'un des lots est chargé de la coordination des différents autres lots. *« Il est en charge de l'organisation, du séquençage, du suivi du marché et des quatre autres lots. Il exécute sa mission en liaison avec tout intervenant impliqué dans la réalisation du marché. Son intervention ne modifie en rien les missions découlant pour chacun de son statut titulaire de son ou ses lots et de ses obligations propres. Mais il doit recenser ces actions et leurs liaisons, les situer dans le temps et l'espace, coordonner les opérations qui en découlent. Il fournit ainsi à chacun un cadre méthodique d'intervention, facilite la circulation de l'information entre les titulaires des autres lots et s'assure du plus strict respect de la confidentialité des données. Son objectif est de s'assurer de la compatibilité des différents scénarios entre eux. »*. Ce lot a finalement été déclaré sans suite, les quatre autres lots ayant été attribués à un prestataire unique.

Le cinquième lot du marché Parc Chanot (mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage multidisciplinaire - cinq lots) consiste également en une mission d'assistance en coordination des quatre autres lots de la consultation.

4.2 Des prestations jugées utiles par la commune, des valeurs ajoutées variables

4.2.1 Certaines prestations sont nécessaires et utiles par nature

Certaines prestations commandées par la commune, sont, de par leur nature, nécessairement utiles à l'exercice de ses missions. L'on peut ranger dans cette catégorie, les missions d'accompagnement relatives au profil des plages et aux études sur les zones de baignade du littoral marseillais qui permettent d'établir la vulnérabilité des zones, la détermination des sources de pollution et la définition d'indicateurs de qualité des eaux. Ce profil est un document réglementaire, prévu par une directive européenne et qui suit la réglementation de la direction générale de la santé. Dans une cité balnéaire telle que Marseille, leur utilité et leur nécessité ne font donc aucun doute.

4.2.2 Des prestations jugées utiles par la commune

Les prestations sont considérées par la commune comme étant utiles dans la réalisation d'une action dans le cadre d'une prestation d'accompagnement (aide à la passation d'une DSP, insertion des clauses sociales, conférence pour l'emploi, réorganisation de la direction des opérations funéraires notamment) ou d'expertise telles que les prestations intellectuelles en matière d'urbanisme, les conseils en matière de préemption.

Par exemple, la DGA Transfo a porté une appréciation positive sur les recrutements effectués avec l'aide d'un cabinet spécialisé. Vingt-trois personnes ont été recrutées grâce à ce cabinet. Selon la collectivité, il n'aurait pas été possible de bénéficier d'un réseau de contacts aussi riche et actif pour recruter les profils de haut niveau ciblés. Le lot consacré à l'*outplacement* (ou reclassement) a permis d'accompagner quatorze agents qui ont, selon la collectivité, fait des retours positifs sur cette prestation pour treize d'entre eux.

La qualité de la prestation a pu être appréciée par des opérateurs extérieurs à la ville en situation de validation de certaines étapes d'une opération. Tel a été le cas pour le marché concernant l'élaboration d'un plan de gestion pour le parc Longchamp. Les services de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ont assisté à toutes les phases de restitution. L'autorisation des travaux de renaturation par les services de la DRAC confirme, selon la ville, la qualité de l'étude.

Lorsque la prestation consistait en une aide à la décision, celle-ci n'a pas toujours connu de suite, la commune ayant décidé de ne pas mettre en œuvre les scénarios présentés.

Le marché sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé portée par la ville de Marseille a conduit à la décision de ne pas donner suite à la plupart des préconisations en raison de leur coût. Le diagnostic réalisé a néanmoins été considéré comme intéressant et une partie du livrable a été utilisée pour des actions autour d'une approche globale de la santé (prévention, sport, alimentation par exemple) telle que la maison sport santé.

La mission d'assistance à l'élaboration d'un dispositif d'ingénierie d'innovation sociale a notamment abouti à la proposition de la mise en œuvre d'un dispositif « Marseille innove par les alliances » (MIA). Selon le livrable « *M.I.A n'est pas un laboratoire ou un observatoire : sa mission première est de répondre aux besoins des habitant(es) par la mise en synergie des initiatives privées et publiques. Il opère dans un temps rapide allant de quatre à six mois pour déployer des solutions durables.* ». Le dispositif n'a pas été mis en œuvre, la commune retenant un niveau d'action plus réaliste et moins sophistiqué. En ce sens, l'étude a donc permis à la commune de se lancer dans des opérations qui n'auraient pas forcément abouti.

Le transfert de compétences qui pourrait s'opérer lors de marchés de prestations intellectuelles est jusqu'à présent peu visible sur la plupart des DGA, comme en témoigne la passation de nouveaux marchés sur les mêmes domaines.

À titre d'exemple, le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une conférence territoriale pour l'emploi a abouti à la tenue d'une première édition de cette conférence. L'organisation de la conférence pour l'emploi est un nouveau dispositif en phase de consolidation. Le projet est inscrit en tant que tel dans la feuille de route de développement économique de la ville de Marseille (votée lors du conseil municipal du 20 octobre 2023). Le prestataire a permis aux équipes de monter en puissance. La possibilité d'une internalisation sera, selon la commune, étudiée pour les éditions à venir, mais pour l'heure, le projet continue d'être mené et suivi selon la même organisation. Une option qui pourrait être retenue est un pilotage et une coordination globale menés en interne, avec l'appui d'un prestataire externe, sélectionné à la suite d'une consultation close le 2 février 2024. La mission de ce nouveau prestataire comprend la conception et fourniture d'une feuille de route méthodologique sur la démarche CTE en continu, et une prestation d'animation et de fourniture d'états lors de l'évènement de lancement.

La chambre a néanmoins relevé une volonté de capitalisation des études juridiques au travers d'un « plan de sécurisation », ou de la mise en place de plans de formation de façon à éviter le décrochage technologique : un cycle de formation a été mis en place sur l'amiante et le recrutement d'un référent amiante est en cours au sein de la DGA VQ. Ainsi, la DGA VD a également engagé des plans de formation en interne pour pallier le risque de décrochage technique ou réglementaire.

La DGA Transfo, en charge de piloter et accompagner la transformation de l'organisation communale, a internalisé quelques prestations après une première externalisation. Le projet de mise en place des badgeuses et de réforme du temps de travail a été animé par un cabinet de conseil externe. Les équipes de la direction des ressources humaines qui n'avaient initialement que des compétences dans le domaine statutaire, sont montées en compétence au contact de ce cabinet de conseil sur le pilotage de projet (anticiper, organiser et animer des comités de pilotage, exprimer un besoin et assurer le lien avec la maîtrise d'œuvre, concevoir et mettre en œuvre un plan de conduite du changement notamment). Ainsi le dernier grand projet du service (la dématérialisation du compte épargne temps (CET)) a été réalisé en interne sans recours à un cabinet externe.

L'accompagnement des 19 bureaux de proximité qui délivrent les titres sécurisés est un autre exemple de reprise en interne de l'accompagnement des services. Un diagnostic ayant été établi, la mission modernisation et organisation a ensuite coordonné un accompagnement via des ateliers collaboratifs avec une quarantaine d'agents.

Au-delà du risque de décrochage technologique, la ville identifie elle-même le risque de perte de la maîtrise stratégique via les marchés d'aide à la décision.

4.2.3 Des valeurs ajoutées parfois très limitées voire décevante

4.2.3.1 Une externalisation parfois peu justifiée

Dans plusieurs cas l'externalisation étant actée, elle intègre des missions qui pourraient être assurées en interne. Il est par exemple demandé au prestataire de réaliser le bilan d'une DSP alors que la commune dispose de tous les éléments nécessaires au travers des comptes rendus annuels du délégataire. Tel est le cas dans le marché d'évaluation assortie de préconisations de la délégation de service public de la restauration scolaire du 1^{er} degré de la ville de Marseille - cinq lots, le marché relatif au stationnement payant sur voirie - mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le choix d'un mode de gestion et sa mise en œuvre. Le prestataire est également rémunéré pour réaliser le rapport de présentation à la commission consultative des services publics locaux, le dossier présenté en conseil municipal, voire la délibération marché relatif au stationnement payant sur voirie - mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le choix d'un mode de gestion et sa mise en œuvre.

Dans le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de type stratégique et organisationnelle pour la construction et le développement d'une politique de santé portée par la ville de Marseille, le prestataire devait effectuer l'analyse de sujets tels que l'étendue de la délégation politique santé telle qu'elle a été définie par la Mairie, l'articulation de l'ensemble des délégations politiques concernées par les questions de santé. La commune avait donc besoin d'un regard extérieur pour comprendre ce qu'elle avait elle-même défini et comment elle était organisée.

4.2.3.2 Quelques études sans apport apparent

Les deux marchés successifs d'assistance et conseils en finance et fiscalité locales prévoient un poste « veille juridique » (suivi loi de finances, autres textes sur les finances locales par exemple) dont les apports semblent proches des études disponibles sur de nombreux sites internet. Sur le poste 2 « analyses comparatives avec les collectivités de taille comparable », selon le CCAP « *Ces analyses couvriront les domaines financiers et budgétaires (dette, épargne brute, fiscalité locale...), ainsi que certaines données socio-économiques (taux de chômage, revenu par habitant...) de la ville de Marseille au regard des autres collectivités (en priorité des autres communes de la strate et des communes membres de la Métropole). Les données recueillies permettront de dégager des ratios, en alimentant des tableaux de bord destinés à donner un éclairage supplémentaire aux choix opérés par la collectivité.* ». L'apport de ces études par rapport aux données disponibles sur les sites ouverts réside notamment, selon la commune, dans une présentation des données par strate, la centralisation d'informations statistiques que l'on ne trouve pas encore publiées sur les sites officiels, pour des données qui peuvent être parfois dispersées sur de multiples sources et sur des périmètres différents. Le travail de synthèse, de présentation par strate pourrait vraisemblablement être réalisé en interne dans une commune de cette taille. Les données traitées par les cabinets extérieurs ne sauraient être totalement inaccessibles à la commune dans la mesure où elles sont issues des mêmes sources nationales.

Il en va de même, s'agissant du marché d'analyse financière des organismes bénéficiant de garanties d'emprunts, au vu de l'offre, des livrables et du prix modique (1 000 € pour un diagnostic complet juridique et financier). L'information qu'apporte le prestataire est comparable à celle disponible sur des sites internet qui proposent des analyses financières automatiques avec les mêmes ratios (solvabilité, fonds de roulement, capacité de désendettement, par exemple). Selon la commune, cette prestation a été externalisée notamment en raison de l'absence de ressource interne disponible pour analyser les données en ligne.

4.2.3.3 Quelques études décevantes ou non sécurisantes

La mise en œuvre de la démocratie locale a fait l'objet d'un marché passé en 2021. Le déroulé du marché a conduit à allonger la durée du marché (tranche ferme) au vu du déroulé des tranches optionnelles. Au final ce qui a été prévu n'a pas été pleinement réalisé. L'AMO, dans son auto-évaluation fait état de différents points : « *des missions à impact mesuré, notamment sur le budget participatif, une réorganisation des services en cours, qui a aussi pu mettre les référents en difficultés, une faible ouverture auprès des autres services et autres agents, de nombreuses missions complémentaires qui rendent peu lisible notre action.* » Les budgets participatifs par exemple n'ont pas été mis en œuvre durant l'exécution du marché.

Dans certains cas la présence d'un conseil extérieur n'a pas empêché la survenue de problèmes. Ainsi, le tribunal administratif de Marseille a annulé la procédure de passation de la délégation de service public de gestion du Parc Chanot qui ne prévoyait pas la reprise des salariés. La commune disposait pourtant d'un AMO d'assistance juridique spécifique à cette occasion.

De même la commune a déclaré sans suite une procédure d'attribution de délégation de service public³² pour la gestion du château de la Buzine en juin 2023, après avoir décelé une erreur dans la publicité préalable à la mise en concurrence. La commune disposait pourtant d'un AMO sur ce sujet.

L'ordonnateur a précisé que la mission performance et évaluation pourrait ponctuellement évaluer l'efficacité et l'efficience du recours aux cabinets de conseil. La chambre engage la commune à généraliser cette démarche.

Recommandation n° 4. : Évaluer l'efficacité et l'efficience du recours aux cabinets de conseil à l'issue de chaque marché.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au-delà des prestations nécessaires et utiles de par leur nature, la commune estime satisfaisante la qualité des prestations intellectuelles qu'elle fait réaliser par des cabinets de conseil privés.

Même si les prestations ne connaissent pas de suites, elles permettent à la commune de prendre des décisions en connaissance de cause. L'analyse des livrables des marchés inclus dans l'échantillon conduit néanmoins à identifier une externalisation parfois peu justifiée ou des prestations sans réel apport.

³² La commune a repris le château en régie après cette déclaration sans suite.

