



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

MONTPELLIER MEDITERRANEE METROPOLE RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES CONFIEES A DES CABINETS EXTERIEURS (Hérault)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. UN ÉTABLISSEMENT DOTÉ DE MOYENS D'EXPERTISE IMPORTANTS QUI INTENSIFIE SON RECOURS AUX PRESTATAIRES DE CONSEIL EXTERIEURS	8
1.1. Une identification difficile des prestations de conseil.....	9
1.2. Un recours accru aux prestations intellectuelles qui s'explique par la programmation des investissements en début de mandature.....	10
1.3. Un recours motivé par un besoin d'accompagnement et d'expertise.....	12
1.4. Les justifications du recours à des compétences extérieures	15
1.4.1. Une compétence interne ne permettant pas de répondre à la totalité des besoins	15
1.4.2. Un choix assumé	15
1.5. Des ressources externes publiques ou parapubliques largement mobilisées.....	16
2. DES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATAIRES EXTERIEURS A MIEUX DEFINIR	17
2.1. Une doctrine d'emploi en cours de déploiement.....	17
2.2. L'organisation des achats et les guides de procédure.....	18
2.2.1. Une fonction achats en cours de déconcentration	18
2.2.2. Un règlement interne des procédures d'achats qui pourrait être enrichi	18
2.3. La préparation des achats de prestations intellectuelles à mieux définir	20
2.3.1. Un recensement des besoins formalisé	20
2.3.2. Des besoins à mieux définir dans les cahiers des charges.....	20
2.3.3. Une technique du sourçage à harmoniser.....	21
2.3.4. La prévention des risques de conflit d'intérêt	22
2.4. Des marchés relevant principalement d'une procédure non formalisée et présentant des lacunes dans le choix de l'offre retenue.....	23
2.4.1. Une passation des marchés sans procédure formalisée.....	23
2.4.2. Des dérogations à la mise en concurrence insuffisamment justifiées	24
2.4.3. Des rapports d'analyse des offres qui font souvent défaut	26
2.5. Un archivage défaillant des pièces de marchés	27
3. UN PILOTAGE ET UNE EVALUATION DES PRESTATIONS DE CONSEIL A AMELIORER.....	28
3.1. Un pilotage des prestataires hétérogène	28
3.2. Une analyse des prestations insuffisante	29
3.3. Une évaluation des missions de conseil à réaliser.....	31
3.4. Des règles d'usage des résultats et de capitalisation des prestations à préciser	31
3.5. Des règles de transparence et de protection des données à actualiser.....	32
ANNEXES.....	34
GLOSSAIRE.....	43
Réponses aux observations définitives.....	44

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Montpellier Méditerranée Métropole (3M) au titre de l'exercice 2019 jusqu'à la période la plus récente. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête inter-régionale relative au recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles délivrées par des cabinets de conseil.

Un recours accru aux cabinets de conseil privés que la métropole justifie, principalement, par l'absence de compétences internes

De 2019 à 2023, Montpellier Méditerranée Métropole a commandé 176 prestations à des cabinets extérieurs pour un montant global de 16,9 M€. Le recours à ces cabinets de conseil privé a nettement augmenté depuis 2022, atteignant 5 M€ pour la seule année 2023. Cette augmentation s'explique, notamment en matière d'investissement, par la mise en œuvre des orientations du nouveau mandat. Parallèlement, l'établissement a mobilisé ses satellites pour un montant de 15,2 M€. Les missions confiées aux consultants sont variées ; elles vont de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage à l'expertise stratégique ou technique.

Bien que disposant de services partiellement dédiés à la conduite d'études et de près de 500 agents d'encadrement supérieur, la métropole justifie l'externalisation de prestations par un manque de compétences internes mobilisables. Un recensement approfondi des expertises internes disponibles permettrait de faciliter les arbitrages avant de faire appel à des compétences extérieures.

Les modalités de recours aux prestataires extérieurs doivent être davantage définies et encadrées

La métropole a, récemment, développé une doctrine d'emploi pour encadrer le recours à des prestations intellectuelles externes. Depuis 2023, un processus de validation hiérarchique a été mis en place, impliquant le directeur général des services ou l'exécutif, selon la nature des études. Cependant, le recours, de plus en plus fréquent, aux prestataires externes pour certaines études intellectuelles, vient souligner la nécessité de renforcer tant la définition des besoins que les processus de décisions internes.

Or, si la métropole dispose d'une organisation de la commande publique structurée, en cours de réforme, ainsi que de guides de procédures d'achat, ces derniers n'identifient pas, spécifiquement, les prestations intellectuelles extérieures. Les cahiers des charges dédiés à ce type d'achat particulier ne sont pas systématiquement établis alors qu'ils sont indispensables tant à la définition des besoins qu'au contrôle de la qualité et de la conformité de ces prestations.

Les procédures de mise en concurrence des marchés publics respectent, généralement, les directives internes et le code de la commande publique, avec une publicité adéquate et des délais de réponse conformes. Cependant, des dérogations à une mise en concurrence, par voie de consultation, sont, parfois, accordées sans justification suffisante. Cela pourrait fragiliser la sécurité juridique des décisions prises, surtout dans un contexte où, dans la majorité des cas, les marchés de prestations sont passés sans procédure formalisée.

Enfin, l'analyse des offres des prestataires candidats n'est pas toujours suffisamment documentée, ce qui nuit à la transparence des choix retenus.

Le pilotage et l'évaluation des prestataires doivent être renforcés

Si, dans l'ensemble, la métropole assure le contrôle de l'exécution des prestations commandées, certaines missions devraient bénéficier d'une clarification des modalités de pilotage. En effet, l'absence d'un tableau de bord spécifique a pu conduire, d'une part, à ne pas suivre rigoureusement les délais d'exécution et d'autre part, à ne pas exiger la production du livrable attendu (1 cas sur 6 au sein de l'échantillon analysé par la chambre).

L'analyse par la métropole des études rendues par ces prestataires, pourtant essentielle pour s'assurer de leur utilité et de leur valeur ajoutée, est insuffisante ; elle se limite à la validation comptable du service fait. Pour les prestations intellectuelles les plus stratégiques et structurantes, la métropole devrait évaluer leur qualité et utilité et suivre leur mise en œuvre. La capitalisation des études produites et le transfert de compétences en interne permettrait, également, de renforcer la capacité d'expertise propre de la métropole.

RECOMMANDATIONS

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

1. Finaliser une doctrine d'emploi incluant un arbitrage au plus haut niveau du choix de recourir à un prestataire externe. *En cours de mise en œuvre*
2. Systématiser la définition du besoin pour tous les achats de prestations intellectuelles. *Non mise en œuvre*
3. Procéder à l'archivage des pièces de la commande publique en application de l'article R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique. *Non mise en œuvre*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de Montpellier Méditerranée Métropole a été ouvert le 31 janvier 2024 par lettre la présidente de la Chambre régionale des comptes Occitanie adressée à Monsieur Michaël DELAFOSSE, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 31 janvier 2024 à Monsieur Philippe SAUREL, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 10 juillet 2024 pour l'ordonnateur en fonctions, et le 12 juillet 2024 pour le précédent ordonnateur.

Lors de sa séance du 23 juillet 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur Michaël DELAFOSSE. Monsieur Philippe SAUREL, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a, dans sa séance du 5 novembre 2024, arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UN ÉTABLISSEMENT DOTÉ DE MOYENS D'EXPERTISE IMPORTANTS QUI INTENSIFIE SON RECOURS AUX PRESTATAIRES DE CONSEIL EXTERIEURS

Montpellier Méditerranée Métropole (3M) compte plus de 497 000 habitants, ce qui la classe à la seconde place de la région pour la population. Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) régi par le principe de spécialité, ses principales compétences incluent l'aménagement et le développement économique, écologique, éducatif, culturel et social du territoire. Son compte administratif fait état d'un budget supérieur à 1,023 Mds€ en 2022. Sa situation financière, mesurée à partir de deux indicateurs centraux¹, pouvait être jugée satisfaisante en 2022, bien qu'une dégradation soit observée par rapport à 2021, en particulier sous l'impact de l'inflation. La commune centre et la métropole ont mutualisé leurs ressources humaines, mais sans aller jusqu'à la fusion statutaire. Les effectifs permanents de 3M s'élèvent à 3026 agents en équivalent temps plein selon le rapport social unique 2023.

Les objectifs stratégiques de la métropole de Montpellier, ses nombreux champs d'intervention, ses interlocuteurs multiples, ainsi que les caractéristiques de son territoire, la place en situation de besoin de conseil, apporté par l'ingénierie interne ou par des prestations externes.

La notion de « prestations intellectuelles » confiées à des cabinets de conseil a été définie par l'arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de prestations intellectuelles : « *une part importante de services faisant appel exclusivement à des activités de l'esprit. Il peut s'agir notamment de prestations d'étude, de réflexion, de conseil ou d'expertise* ». La présente étude porte exclusivement sur les prestations de conseil confiées à des prestataires privés.

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

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

La distinction entre prestations de services et de conseils est essentielle. Par exemple, l'installation d'un logiciel, les mémoires en défense d'avocats, les consultations de médecins dans le cadre de la médecine du travail, l'établissement de fiches de paie ou encore les formations constituent des prestations de services qui ne seront donc pas prises en compte dans le périmètre d'analyse. Les prestations de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les travaux ne sont pas davantage prises en compte. 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.

¹ Le taux d'épargne brute de la métropole (c'est-à-dire sa capacité d'autofinancement – CAF – brute rapportée à ses recettes réelles de fonctionnement) était moins élevé que celui de la strate en 2022 (21,3 % contre 22,1 %), la CAF brute par habitant s'élevant à 295 € contre 312 € pour la strate. Sa capacité de désendettement (mesurée par le stock de dette rapporté à la CAF brute) de 6,2 années en 2022 (comparable à celle de la strate) demeure très en deçà du plafond de 12 ans fixé par la loi de programmation de finances 2018-2022 pour le bloc communal.

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

Les prestations de conseil des collectivités locales relèvent du seul droit commun de la commande publique. Le rapport de la Cour précité publié en 2023, ainsi que d'autres travaux émanant de l'Assemblée Nationale², du Sénat³ et de l'inspection générale des finances⁴, ont fait le constat de l'importance prise par les prestations de conseil au sein de la sphère étatique, permise par un encadrement insuffisant et des dérives induites.

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

Consécutivement, le Gouvernement et le Sénat ont adopté en 2022 deux textes, convergents dans leurs objectifs, visant à mieux encadrer le recours aux prestations de conseil. En premier lieu, afin de prendre de court les initiatives parlementaires, le Premier Ministre a publié une circulaire le 19 janvier 2022⁵. Bien qu'elle s'adresse aux ministères, ses dispositions peuvent utilement inspirer le secteur public local (cf. annexe 1. En second lieu, doutant du caractère contraignant de cette circulaire, la Haute Assemblée a adopté le 18 octobre 2022 une proposition de loi sur le même sujet. Si le Sénat ne prévoyait pas qu'elle soit opposable aux collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a intégré dans son champ d'application les collectivités de plus de 100 000 habitants le 1er février 2024, tout en modifiant plusieurs dispositions. En deuxième lecture, le Sénat est revenu le 28 mai 2024 sur leur intégration dans le périmètre d'application du texte, estimant notamment que de nombreux mécanismes de contrôle et de transparence existent déjà pour les collectivités. La proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés doit faire l'objet d'un examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. À la date de la séance arrêtant les observations définitives de la Chambre, aucune disposition légale, autre que celle de droit commun de la commande publique n'encadre le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales.

La métropole dispose d'un budget principal et d'un budget annexe. Le présent contrôle s'est concentré sur le budget principal, qui représente 95,7 % des recettes de fonctionnement de la métropole.

1.1. Une identification difficile des prestations de conseil

Plusieurs clés permettent théoriquement d'identifier les prestations intellectuelles commandées ou payées : l'inscription comptable, le recours à une nomenclature des achats ou un cahier des charges spécifiques durant la procédure. Mais, en pratique, aucun de ces outils n'est suffisamment fiable pour permettre, à lui-seul, de procéder à un recensement exhaustif et immédiat de ces prestations.

² Rapport d'information du 19 janvier 2022 relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (outsourcing).

³ Rapport du 16 mars 2022 au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.

⁴ Renovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil : Évaluation de la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022.

⁵ Circulaire n° 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 relatif à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

La nomenclature des achats, bien qu'utile pour identifier les besoins et computer les seuils, est inefficace pour recenser globalement ces prestations. Classées par typologies économiques et métiers, les prestations intellectuelles peuvent relever de 45 codes différents au sein desquels, elles côtoient d'autres types d'achats.

L'approche juridique ne suffit pas, non plus, à identifier précisément les commandes de prestations intellectuelles. La métropole pourrait s'appuyer, pour faciliter cette identification, sur le recours à un cahier des clauses administratives générales (CCAG) spécifique. En effet, les prestations intellectuelles bénéficient, depuis 2009⁶, d'un CCAG-PI dédié, et il appartient à l'acheteur, qui souhaite faire référence à un cahier, de choisir celui qui est le mieux adapté à l'objet de son marché. Cependant, 3M n'y recourt pas systématiquement, et ne peut donc pas s'y référer à des fins d'identification *a posteriori*. De plus, les achats réalisés au-dessous du seuil de formalisme concurrentiel et sans contrat écrit, ou auprès d'une centrale d'achat, ne se réfèrent pas à un CCAG⁷.

Les prestations intellectuelles de la métropole ne peuvent être identifiées qu'à partir d'une approche comptable, qui reste toutefois à parfaire. Afin d'améliorer la fiabilité et la pertinence des comptes, la métropole encourage l'utilisation des comptes 617 (« études et recherches ») et 2031 (« frais d'études ») préalables à la réalisation d'opérations d'investissement) pour recenser les prestations de conseil. La note de cadrage budgétaire 2024 cible l'inscription des achats budgétaires sur ces deux comptes. Néanmoins, neuf imputations comptables différentes en investissement, et onze en fonctionnement, restent utilisées pour suivre les prestations de conseil. Si les comptes « divers » ne sont utilisés que de manière résiduelle, certains marchés ont fait l'objet de plusieurs imputations.

1.2. Un recours accru aux prestations intellectuelles qui s'explique par la programmation des investissements en début de mandature

La métropole a commandé, au cours de la période, 172 prestations de conseil répondant aux critères définis par l'enquête, pour un montant global de presque 17 M€. 67 % de ces dépenses relèvent de la section d'investissement. Elles sont composées, notamment, des missions d'établissement des documents et schémas d'urbanisme (mission de contribution à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal -PLUi- pour 1,8 M€, mission d'élaboration de ce même plan pour 0,8 M€, schémas directeurs pluviaux pour 0,5 M€, révision du plan climat-air-énergie territorial -PCAET- pour 0,1 M€, élaboration du plan de déplacements urbains pour 0,3 M€), d'aides à la maîtrise d'ouvrage (aménagement cyclables pour 1,4 M€).

Les prestations intellectuelles en section de fonctionnement, telles que les études et les audits stratégiques, de performance ou d'expertise, représentent un montant de 5,5 millions d'euros, soit 33 % des dépenses de prestations intellectuelles.

Leur volume a peu d'impact sur la situation financière, mais ces dépenses n'en demeurent pas moins importantes pour l'action métropolitaine ; tous les pôles y ont recours dans leurs domaines d'intervention.

⁶ Arrêté du 16 septembre 2009, modifié au 1^{er} avril 2021

⁷ Par exemple, l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les tarifs, ou la stratégie de marketing territorial.

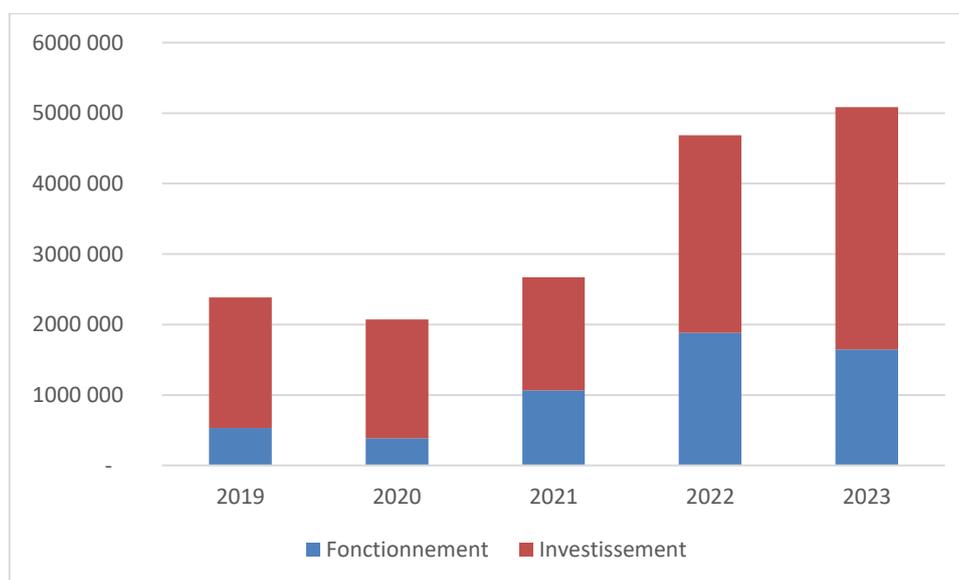
tableau 1 : part relative des prestations intellectuelles dans les dépenses

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Prestations de conseils en fonctionnement (a)	532	388	1 068	1 881	1 645	5 514
Charges à caractère général (b)	155 646	161 369	175 495	187 944	177 739	858 195
Dépenses de gestion - DG (c)	355 720	361 956	424 233	465 837	501 251	2 739 710
<i>Part des prestations dans le chapitre 011 (a/b)</i>	<i>0,34 %</i>	<i>0,24 %</i>	<i>0,61 %</i>	<i>1,00 %</i>	<i>0,93 %</i>	<i>0,64 %</i>
<i>Part des prestations dans les DG (a/c)</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,11 %</i>	<i>0,25 %</i>	<i>0,40 %</i>	<i>0,33 %</i>	<i>0,20 %</i>
Prestations de conseils en investissement (d)	1 836	1 682	1 599	2 804	3 438	11 362
Dépenses d'équipement - DE (e)	146 494	140 587	188 346	247 895	316 070	1 039 393
<i>Part des prestations dans les DE (d/e)</i>	<i>1,26 %</i>	<i>1,20 %</i>	<i>0,85 %</i>	<i>1,13 %</i>	<i>1,09 %</i>	<i>1,09 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Jusqu'en 2021, la métropole a été peu encline à recourir aux cabinets de conseil, si ce n'est pour accompagner des transferts de compétences des communes sur des exercices antérieurs à la période sous revue. Depuis 2021, 3M a intensifié son recours aux prestations intellectuelles, leur volume atteint 5 M€ en 2023. Le nouvel ordonnateur, suite au changement de mandature, a choisi de faire appel à des cabinets extérieurs pour l'aider dans la mise en œuvre de ses projets d'investissement et de réorganisation des services. Cette intensification s'explique, aussi, selon l'ordonnateur, d'une part, par les orientations du nouveau mandat, notamment en matière d'investissement, et d'autre part, par un effet de rattrapage post-Covid-19, de nombreux projets ayant été différés en 2020 puis relancés en 2021 et 2022.

graphique 1 : évolution des dépenses de prestations intellectuelles, en k€



Source : liste des prestations communiquées par la collectivité

Exprimés en montants des marchés, les principaux pôles ayant eu recours à des cabinets de conseil sont l'urbanisme et environnement (2 956 k€) et le pôle stratégies des mobilités (1 750 k€).

tableau 2 : principaux services consommateurs de prestations de conseil intellectuel entre 2019 et 2023

Service	Montant en k€
URBANISME ET ENVIRONNEMENT	2 956
STRATEGIES MOBILITES	1 750
GEMAPI	998
DEPLACEMENTS OPERATIONNELS	925
MISSION TRANSITION ENERGETIQUE ET CLIMATIQUE	895
MISSION COORDINATION INTERNE	738
GRANDS PROJETS STRATEGIQUES	617
GESTION EXPLOITATION DES EQUIPEMENTS DU TRAFIC	545
PROMOTION DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	509
EXPLOITATION MOBILITES	490

Source : CRC à partir des données de la métropole

La métropole a établi un partenariat avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Au total, 14 marchés ont été conclus via l'UGAP avec des prestataires privés, représentant environ 1,4 million d'euros de dépenses. Parmi ces contrats, figurent un accompagnement à la concertation pour l'organisation des pôles (430 k€), des audits énergétiques (255 k€), une étude sur la gratuité des services (115 k€) et des prestations de conseil en organisation, révision des missions et activités (72 k€).

Quoique certains cabinets de conseil aient été mobilisés à plusieurs reprises au cours de la période, les opérateurs sont remis en concurrence régulièrement. Ainsi, 150 cabinets privés différents ont contracté avec la métropole sur la période.

Environ un tiers des prestations ont été attribuées à des entreprises régionales, représentant 5,4 M€ sur un total de 16,9 M€.

tableau 3 : origine géographique du prestataire

	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
Marchés régionaux (en k€)	852	755	624	1 799	1 650	5 682
Total Marchés (en k€)	2 383	2 070	2 667	4 686	5 083	16 891
	36 %	36 %	23 %	38 %	32 %	33 %

Source : CRC à partir des données de la métropole

1.3. Un recours motivé par un besoin d'accompagnement et d'expertise

La métropole fait appel à cinq catégories de prestations de conseil :

- L'aide à la décision, 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 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 en communication ;

- L'assistance pour la gestion des ressources humaines (recrutement, carrières, qualité de vie au travail).

Les prestations intellectuelles sont très majoritairement orientées vers l'accompagnement (41 % en nombre et 50 % en montant). L'expertise et l'aide à la décision constituent les deux autres principaux motifs de recours à des prestataires intellectuelles, respectivement pour 27 % et 13 % en montant.

tableau 4 : cartographie des prestations de conseil de la métropole

Typologie	Nombre de prestations	En k€	Part sur total marchés	Part sur total en k€
Expertise	61	4 483	35,5 %	26,5 %
Accompagnement	70	8 580	40,7 %	50,8 %
Aide à la décision	22	2 288	12,8 %	13,5 %
Conseil en communication	1	45	0,6 %	0,3 %
Assistance gestion RH	0	0	0	0 %
Non communiqué	18	1 493	10,4 %	8,8 %
Total	172	16 891	100,0 %	100,0 %

Source : liste des prestations communiquées par la collectivité, classification CRC

L'accompagnement de la collectivité est une aide prolongée pour porter des travaux ou des projets complexes, consommateurs en ressources humaines, et pouvant s'étaler sur des durées plus ou moins longues. Les interactions entre les prestataires et les équipes internes sont plus importantes que pour une mission d'expertise car les missions confiées nécessitent davantage d'échanges, des relectures de documents provisoires et des corrections du document livré. La métropole fait appel à ce type d'accompagnement de deux manières distinctes :

- L'assistance en matière de documents de planification inclut la contribution à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (831 k€, voir encadré ci-dessous), l'évaluation et l'élaboration du PDU pour la période 2020-2030 (20 k€), la révision du PCAET (394 k€), ainsi que la mise en place de schémas directeurs pour les réseaux de froid et de chaleur (33 k€).
- L'accompagnement de dossiers complexes implique généralement plusieurs prestataires. Parmi ceux-ci : l'assistance à la conception et à la réalisation d'aménagements cyclables (1 159 k€) ; l'accompagnement pour la mise en place des zones à faible émission (80 k€) ; la mise en place et le suivi de l'agence de développement économique (117 k€) ; la définition et mise en œuvre opérationnelle de la politique intercommunale de gestion des demandes et des attributions de logements locatifs sociaux (127 k€)

encadré 3 : les marchés d'assistance à l'élaboration du PLUi

La transformation en Métropole, au 1er janvier 2015, de la communauté d'agglomération de Montpellier a entraîné le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme (PLU) des communes membres vers la Métropole.

En 2016, la Métropole a conclu trois marchés publics pour la mise en œuvre du PLUi : un marché de contribution à l'élaboration du PLUi, comprenant six lots territoriaux, d'une valeur forfaitaire de 1 000 k€ ; un marché pour des études environnementales dans le cadre du PLUi, d'un montant de 182 k€ ; et un marché pour l'élaboration du PLUi, d'une valeur de 348 k€.

Ces marchés ont été signés et notifiés en avril 2016 pour les deux premiers et en septembre 2016 pour le dernier. Ils ont été établis selon le même modèle : des accords-cadres d'une durée de quatre ans, comprenant une partie à prix forfaitaire, et une partie à bons de commande sans minimum ni maximum. La partie

forfaitaire totale des trois marchés a été fixée à 1,5 M€. Au 31/12/2023, 2,9 M€ ont été payés par la métropole.

Les marchés, initialement prévus pour durer quatre ans devaient expirer en avril et septembre 2020. Cependant, ils ont été prolongés par un avenant en avril 2020. La métropole a justifié ce prolongement par les changements dans le planning prévisionnel du PLUi dus à des évolutions des cadres nationaux (loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, plan national pour la biodiversité, loi Climat et résilience de 2021), régionaux (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), et locaux (révision du schéma de cohérence territoriale et adoption du programme local de l'habitat 2019-2024).

La Métropole n'a pas défini de date de fin précise pour les marchés, se contentant de prolonger leur durée jusqu'à l'approbation du PLUi par l'assemblée délibérante de la Montpellier Méditerranée Métropole, prévue pour l'été 2022 selon l'avenant. Le projet de PLUi a finalement été adopté en conseil de métropole le 8 octobre 2024, la durée de la prolongation a ainsi dépassé la durée initiale prévisionnelle des contrats.

L'expertise a vocation à compléter des compétences internes au sein de la collectivité ou pour bénéficier des éclairages complémentaires de spécialistes. Elle est d'ordre technique, juridique, financière, environnementale ou culturelle. Parmi les 4,5M€ d'expertises mandatées de 2019 à 2023, figurent des études préalables telles que le dimensionnement des achats de bus à haut niveau de service (48 k€), l'exercice des compétences métropolitaines (47 k€), la lutte contre la fraude dans les transports (177 k€), ainsi que l'élaboration de stratégies (commerciale pour le centre-ville, numérique pour l'inclusion) mais aussi des missions techniques, telles que le suivi de la délégation de service public de l'usine de méthanisation Amétyst (75 k€), la négociation du contrat de distribution d'électricité (133 k€), la création de foncières agricoles (44 k€), l'AMO sur les tarifs⁸ (42 k€), le renouvellement du pacte financier et fiscal (21 k€).

Enfin, l'aide à la décision est une prestation délicate à appréhender dans la mesure où elle peut se confondre avec d'autres domaines d'intervention, en particulier l'accompagnement ou l'expertise. Ces études, pour la métropole, ont porté, essentiellement, sur l'aide à la décision pour la gestion des risques hydrométéorologiques (560 k€) ou la prise en compte des risques majeurs (106 k€), l'étude de déplacement (451 k€), l'observatoire du logement étudiant (78 k€), l'assistance au déploiement de la redevance incitative (57 k€) ou des études d'opportunité pour des candidatures ou labellisations (comme capitale européenne de la culture par exemple).

La métropole a eu peu recours aux cabinets de conseil en communication. Elle a fait appel à ces services à trois reprises, pour un montant total de 107 k€ : lors de la campagne de gratuité des transports, pour élaborer des éléments de langage sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) et pour construire une identité et une stratégie marketing.

En matière de gestion des ressources humaines, la métropole fait appel à un cabinet pour l'assister et la conseiller dans le recrutement de cadres (DGS, directeurs de pôles et autres) entre 2019 et 2023, pour un montant de 104 k€. Elle a, également, engagé des consultants pour des interventions en organisation, management et accompagnement de cadres à leur prise de poste (19 k€).

⁸ Titre complet : AMO tarifs 2022 accompagnement pour identifier des ressources complémentaires par le biais de la tarification

1.4. Les justifications du recours à des compétences extérieures

1.4.1. Une compétence interne ne permettant pas de répondre à la totalité des besoins

La métropole de Montpellier affirme la prééminence des études menées en interne par rapport à celles confiées à des prestataires externes, tout en invoquant une insuffisance de ses ressources internes pour satisfaire à l'ensemble des besoins identifiés. Les cadres mobilisés par l'encadrement de services ne peuvent, comme le rappelle l'ordonnateur, produire des études et ils n'ont pas toujours les compétences techniques nécessaires sur des sujets très précis.

La composition des effectifs à Montpellier Méditerranée Métropole se distingue, pourtant, par un taux de 22,7 % d'agents d'encadrement supérieur, de catégorie A, dans les filières administratives et techniques, soit 490 agents. Parmi eux, 32 contrats de projet de catégorie A sont chargés de mettre en œuvre un ou plusieurs projets de la mandature. Chaque pôle dispose d'un responsable administratif et financier (RAF) pour gérer les ressources et suivre les projets. Ces cadres sont susceptibles d'assurer des missions intellectuelles de conseil aux élus et à la direction générale, telles que, par exemple, comme le rappelle l'ordonnateur, des études sur le choix du mode de gestion d'un service public, sur des politiques tarifaires, sur des choix organisationnels ou encore sur des opérations d'aménagement ou d'urbanisme.

Toutefois, les prestataires externes peuvent se voir confier des besoins non pas ponctuels mais récurrents, et de manière durable. La mesure annuelle du taux de fraude dans les transports en commun en est une illustration. De même, les missions telles que la prospection de projets d'implantation d'entreprises, l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le rapport de développement durable, ainsi que les études de jalonnement et de déplacement témoignent de cette pratique.

L'établissement d'une cartographie recensant les compétences et expertises internes qui peuvent être mobilisées, permettrait d'aider à la décision de recourir à des prestataires extérieurs.

1.4.2. Un choix assumé

En volume financier, dans 15 % des cas, la métropole fait appel à des prestataires en réponse à des contraintes externes soit réglementaires soit contractuelles⁹.

tableau 5 : niveau de contrainte du recours aux prestations intellectuelles

Niveau de contrainte du recours aux prestations de conseil intellectuel	En volume financier (en €)		En nombre de marchés	
	Montant	Taux	Nombre	Taux
Obligation réglementaire	2 476 566	15 %	18	10 %
Initiative de la collectivité	12 995 293	77 %	140	81 %
Non classé ¹⁰	1 419 092	8 %	14	8 %
Total général	16 890 951	100 %	172	100 %

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

Mais pour la majorité des cas, la métropole décide de sa propre initiative de recourir à des cabinets externes. Elle fait le choix de rechercher un regard extérieur pour, soit compléter ou conforter l'analyse de ses services, soit disposer d'une analyse comparative tirée de leurs

⁹ Ces contraintes doivent être entendues de façon large : exigence légale ou réglementaire préalable à des actions ou opérations d'aménagement, application d'une circulaire ou d'une demande des services de l'État, déclinaison d'un plan ou d'un contrat signé par la collectivité, opération de sécurité ou de salubrité.

¹⁰ Il s'agit des marchés passés via l'UGAP.

expériences auprès d'autres acteurs publics. Selon la métropole, ce regard externe permet de renforcer la pertinence des décisions prises et de faciliter, le cas échéant, des arbitrages dans des situations conflictuelles.

1.5. Des ressources externes publiques ou parapubliques largement mobilisées

La métropole délègue une partie importante de ses études et projets dans les domaines de compétence tels que l'aménagement, le développement, l'urbanisme, le logement et habitat, les transports, et l'énergie à des satellites dont elle est actionnaire majoritaire, via des contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée ou des mandats. Deux entités, Altémed et la SA3M, jouent un rôle clé dans cette collaboration. Altémed (Aménagement, logement, transition énergétique Méditerranée), formée par le regroupement d'ACM Habitat, la SERM (société d'équipement de la région de Montpellier), la SA3M et deux filiales, est une société de coordination en charge de mener des interventions foncières et des opérations d'aménagement pour ses actionnaires. La SA3M, en tant que société publique locale d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole pilote de nombreux projets d'aménagements incluant une part d'études. Le volume de prestations de conseil confiées par la métropole à ses satellites s'élève à 15,4 M€ pendant la période, soit un montant analogue à celui des cabinets de conseil privés.

La métropole fait, également, ponctuellement, et de manière marginale, appel à des agences d'ingénierie publique dotées d'une capacité d'expertise éprouvée, à l'instar du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement -CEREMA-36 k€ sur la période), des laboratoires de recherche de l'université (424 k€), l'établissement public foncier, ainsi que le conservatoire d'espaces naturels (260 k€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La métropole a intensifié son recours aux cabinets privés. Cette tendance s'inscrit dans un double contexte : d'une part, la mise en œuvre des orientations du nouveau mandat, et d'autre part, par un effet de rattrapage post-Covid-19, de nombreux projets ayant été différés en 2020 puis relancés en 2021 et 2022.

Les prestations commandées couvrent un large spectre de missions, allant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage à l'expertise technique et stratégique. Les imputations budgétaires multiples de ces dépenses ne facilitent pas leur identification et leur consolidation globale, bien que des efforts récents aient été entrepris pour standardiser les pratiques.

En section de fonctionnement leur volume a triplé passant de 0,5M€ en 2019 à 1,6M€ en 2023. En section d'investissement, le volume des prestations intellectuelles de conseil privé a doublé, passant de 1,83 M€ en 2019 à 3,43 M€ en 2023, suivant ainsi une progression globalement similaire à celle des dépenses d'équipement.

Parallèlement à ce recours accru aux cabinets privés, la métropole a également fortement mobilisé ses satellites, tels qu'Altémed et la SA3M, pour un montant de 15,2 M€, illustrant ainsi un renforcement global des besoins d'expertise externe de la collectivité.

Malgré la présence de 490 agents d'encadrement supérieur, et l'existence de services dédiés à la conduite d'études, la métropole invoque, principalement, l'absence de compétences internes mobilisables pour justifier l'externalisation de certaines prestations intellectuelles. Elle

rappelle aussi qu'un nombre significatif de prestations sont déjà conduites en interne dans un certain nombre de domaines. Un recensement approfondi des compétences et expertises internes pourrait faciliter les arbitrages utiles avant de recourir à des prestataires externes.

2. DES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATAIRES EXTERIEURS A MIEUX DEFINIR

2.1. Une doctrine d'emploi en cours de déploiement

L'achat de prestations intellectuelles externalisées ne peut s'assimiler à la fourniture de services standardisés ; la décision d'externaliser certaines prestations intellectuelles impose la mise en place d'une doctrine d'emploi, c'est-à-dire la définition de lignes directrices fixant les conditions de recours aux cabinets de conseil. Cette démarche, fondée sur un principe de bonne gestion, permet d'assurer la définition préalable du besoin, de valider l'enveloppe budgétaire dédiée, de confirmer l'absence d'alternative à l'externalisation ainsi que d'encadrer les services prescripteurs. Celle développée par la métropole se concentre sur le pilotage financier et ne couvre pas tous les enjeux inhérents aux achats de prestations intellectuelles.

Jusqu'en 2023, chaque pôle avait la possibilité de recourir à un cabinet conseil, les validations par les DGD et/ou le DGS étant limitées aux seules études qu'ils avaient sollicitées. Désormais, bien que les pôles conservent le pouvoir de juger de l'opportunité de lancer des études et de les confier à des prestataires externes, ils doivent bénéficier d'une validation en amont portée par le DGS ou l'exécutif. Les études les plus stratégiques, ou celles qui font partie intégrante d'un projet majeur, sont validées par la DGCAB. Il s'agit d'une instance décisionnelle hebdomadaire composée du maire-président, du DGS, du cabinet et des élus et agents concernés par les projets clés du mandat.

Depuis 2023, le Pôle Finances et Contrôle de Gestion (PFCG) recense les besoins en études externalisées lors de la préparation du budget primitif, en juillet N-1. Ce processus est distinct du recensement des besoins d'achat public, et intervient plus tôt dans l'année. Depuis 2024, un volume financier annuel est alloué aux frais d'études. Cette procédure garantit une validation financière dès l'expression du besoin, mais elle ne couvre que la section de fonctionnement. Par ailleurs le bilan qui a vocation en fin de prestation à évaluer l'atteinte des objectifs n'est pas systématiquement réalisé.

3M a mis en place une équipe pluridisciplinaire qui examine les demandes d'études externes, évalue leur opportunité au regard du besoin exprimé, vérifie si elles peuvent être prises en charge par des moyens internes. L'objectif est d'utiliser prioritairement ses propres compétences. Une comparaison entre les coûts des études externalisées et ceux d'une solution interne pourrait éclairer les choix futurs de la métropole, au moins sur les projets les plus structurants.

Enfin, la capitalisation ou le transfert des compétences après externalisation des prestations devrait être également envisagée dans les réflexions (cf. *infra*).

Afin de répondre à tous ces enjeux, la Chambre recommande de :

1. Finaliser une doctrine d'emploi incluant un arbitrage au plus haut niveau du choix de recourir à un prestataire externe. *En cours de mise en œuvre*

En réponse à cette recommandation, 3M a mis en place une procédure de centralisation des crédits d'études en fonctionnement. Cette initiative instaure un processus de validation pour les études les plus structurantes. Actuellement expérimentale, cette démarche devra être étendue et pérennisée.

2.2. L'organisation des achats et les guides de procédure

2.2.1. Une fonction achats en cours de déconcentration

Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'administration de la commune et de la métropole a été repensée. Le Pôle juridique achats et assemblées (PJ2A) est composé de trois services (assemblées, ressources et légistique, affaires juridiques), et d'une direction déléguée. Il compte 99 agents au total, dont 29 de catégorie A. La direction déléguée « achats et commande publique » se compose d'une cellule achats, d'un service procédures, et d'un service coordination et expertise de la commande publique, totalisant 32 agents.

La gestion de la commande publique est partiellement déconcentrée : les pôles sont responsables des achats jusqu'à 90 000 € HT, tandis que le PJ2A prend en charge les achats supérieurs à ce montant, de la rédaction des pièces administratives à la réception des offres. Cependant, des guides de procédures internes, des visas et des accompagnements assurés par le PJ2A encadrent et contrôlent les achats déconcentrés.

À partir de l'année 2024, la métropole prévoit de décentraliser la gestion des marchés pour les pôles responsables des plus gros volumes d'achats, et ce, quel que soit le montant. Cette réforme sera supervisée par le PJ2A.

La signature de l'avis d'attribution des marchés de prestations intellectuelles relève de la responsabilité des élus ayant reçu délégation. Le directeur du pôle signe l'acte d'engagement de ces marchés. Pour les marchés d'un montant inférieur à 40 000 € HT, toute personne habilitée peut directement signer le contrat, et cette signature vaut décision d'attribution. Cette procédure est matérialisée par un bon de commande valant contrat.

2.2.2. Un règlement interne des procédures d'achats qui pourrait être enrichi

Quatre guides de procédures d'achat, intitulés « *Pas-à-pas* », définissent, en fonction de l'estimation des besoins, les règles d'achat public de la métropole. Ils visent à vulgariser les principales obligations des acheteurs, et à servir de référence aux directions opérationnelles. Ce sont des documents pratiques, d'une dizaine de pages chacun. Si les versions actuelles date de décembre 2023, elles font suite au guide de procédures internes publié à la ville en 2018, au guide de procédures harmonisées ville/métropole publié en 2020 (après la mutualisation des directions juridique et commande publique des deux entités), et à une première version du guide actuel datant de 2022.

Pas-à-pas MAPA 1 concerne les achats estimés de 1 à 39 999 € HT. Pour ces achats de faible montant, il y a un principe d'autonomie des services acheteurs. L'offre peut être négociée. Le marché peut se matérialiser par une simple lettre de commande ou l'acceptation d'un devis. Conformément aux dispositions du code de la commande publique, le guide précise que ces achats peuvent être effectués directement auprès d'un opérateur économique, sans publicité ni mise en concurrence préalable¹¹.

Pas-à-pas MAPA 2 concerne les achats estimés entre 40 000 et 89 999 € HT. Il est structuré de la même manière que *Pas-à-pas MAPA 1*, et précise qu'un formalisme s'applique pour les achats relevant de ces montants. Par principe, la formalisation d'un contrat simplifié écrit est obligatoire. Par exception, le guide offre la possibilité d'établir une simple lettre de commande pour les marchés présentant un faisceau de critères : achat simple s'inscrivant sur une seule année budgétaire, sans paiement échelonné, garantie ou avance et sans complexité ou engagement de responsabilité particulier. Il est possible de déroger aux règles de mise en concurrence et de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence¹². Celui-ci doit alors faire l'objet d'une « fiche dérogation » motivée et visée par la chaîne hiérarchique, qui n'exonère pas les services acheteurs du respect des principes fondamentaux de la commande publique. Ces dérogations sont limitatives et interprétées strictement par le juge administratif.

Pas-à-pas MAPA 3 concerne les achats estimés entre 90 000 et 220 999 € HT. Les pôles acheteurs disposent ici d'une autonomie partielle : le service « procédures » de la direction déléguée achats de commande publique du PJ2A prend en charge l'affaire, de la rédaction des pièces administratives jusqu'à la date limite de réception des offres. La formalisation d'un contrat écrit est obligatoire.

Enfin, un dernier guide, intitulé *Pas-à-pas MAPA 4* concerne d'une part les MAPA de travaux dont la valeur estimée se situe entre 221 000 et 5 538 000 € HT, et d'autre part les marchés de fournitures et de service d'un montant estimé supérieur à 221 000 € HT, qui relèvent des seuils de procédures formalisées.

Ces guides sont clairs, pédagogiques et accessibles pour tous les référents achats des services¹³. Ils sont conformes aux dispositions du CCP. Toutefois, deux manques peuvent être relevés.

Tout d'abord, ces guides ne rappellent pas les risques auxquels sont exposés les acheteurs publics en cas de méconnaissance des principes et des procédures de la commande publique. L'ordonnateur indique qu'une mise à jour du guide interne traitera de cette question.

Les guides ne prévoient pas non plus de spécificités particulières pour les achats de prestations intellectuelles, qui sont par nature non standardisés. Les procédures actuelles ne sont donc pas adaptées à ce type de marchés. Pour les achats de conseil d'une valeur estimée inférieure à 40 000 € HT, le pôle acheteur peut choisir entre la signature d'une lettre de commande ou la formalisation d'un mini cahier des charges. Pour les marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT, une lettre de commande peut être utilisée par dérogation. Ce niveau de formalisme allégé, en dépit de son caractère réglementaire, peut s'avérer inadapté pour les prestations intellectuelles, car il ne prévoit aucun encadrement du prestataire ni de vérification de la conformité de la prestation. Il serait donc souhaitable que les marchés de prestations intellectuelles

¹¹ Dans cette hypothèse, il est préconisé de demander des devis auprès de trois opérateurs économiques. Sauf si l'un de ces trois circonstances se produit : un achat de très faible montant, une urgence impérieuse ou une très bonne connaissance du secteur économique par le pôle acheteur.

¹² Articles R2122-1 à -9 du CCP

¹³ Près de 60 référents sont présents.

fassent systématiquement l'objet d'un cahier des charges complet, afin de garantir un meilleur encadrement et un contrôle de la qualité de la prestation. L'ordonnateur partage ces objectifs et intégrera ces éléments lors de la prochaine mise à jour du guide interne de l'achat public.

2.3. La préparation des achats de prestations intellectuelles à mieux définir

Si la métropole a mis en place une procédure tendant à recenser les besoins d'achat, leur définition à travers des cahiers des charges adaptés serait à améliorer et à systématiser.

2.3.1. Un recensement des besoins formalisé

Les articles L. 2111-1 à L. 2111-3 du CCP disposent que la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminés avant le lancement de la procédure de passation. L'acheteur estime le montant de son besoin en quantité ou montant financier sur toute la durée du marché, périodes de reconduction comprises. Le recensement régulier des besoins est la première étape de la politique d'achat dans un secteur concurrentiel comme celui des cabinets de conseil. La computation des besoins en marchés publics est une étape cruciale dans le processus d'achat. Elle consiste à évaluer avec précision la valeur estimée des besoins auxquels les marchés répondent. L'acheteur public doit prendre en compte divers éléments tels que les options, les reconductions, l'ensemble des lots. Cette évaluation permet de déterminer les procédures de passation applicables en matière de marchés de services, en fonction des seuils réglementaires.

A la métropole, le recensement des besoins prend la forme d'un tableau de programmation annuelle. Le recensement intervient dans les pôles à l'automne, et la publication du tableau au cours du premier trimestre suivant. Il contribue à la programmation car il détermine et permet de porter à la connaissance des pôles le niveau prévisionnel de procédure à mettre en œuvre après computation des besoins. Si le tableau n'est pas réactualisé en cas de nouveaux besoins exprimés en cours d'année, la computation est, quant à elle, vérifiée en cas de nouveau besoin, via la numérotation des marchés. Ce tableau est mis à disposition des pôles sur l'intranet, ce qui permet de partager la computation des besoins à l'échelle de l'établissement. Cette formalisation présente plusieurs avantages puisqu'elle encourage les services à avoir une vision prospective de leur politique d'achat, à rationaliser si besoin certaines commandes.

Ce tableau est complet et correctement renseigné chaque année.

2.3.2. Des besoins à mieux définir dans les cahiers des charges

La définition des besoins consiste à identifier et à formaliser précisément ce que l'acheteur cherche à obtenir par le biais du marché public. Cette étape précède la rédaction des documents de consultation et le lancement de la procédure de passation du marché. L'article L. 2111-1 du CCP dispose que le besoin doit être déterminé avant le lancement de la consultation, et ce dès le premier euro d'achat public. La définition des besoins répond à plusieurs exigences : elle doit fournir une description claire et précise des attentes, elle doit déterminer les besoins de manière exacte, sans surestimation ou sous-estimation. C'est à cette condition que les prestations demandées pourront parfaitement répondre aux besoins et atteindre les objectifs fixés par l'acheteur. Les spécifications techniques et fonctionnelles sont formalisées par un cahier des charges ou un cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Pour un marché de prestations intellectuelles, la définition des besoins est essentielle dès lors qu'il s'agit de prestations immatérielles, complexes, correspondant à des achats qui ne sont pas standardisés.

Pour au moins neuf marchés à procédure adaptée (MAPA) de l'échantillon, soit environ un tiers, aucun cahier des charges n'a été élaboré alors même que le guide interne l'impose même pour les marchés passés sans formalité. Ces marchés concernent l'élaboration de la stratégie numérique d'inclusion, l'étude d'opportunité pour la candidature en tant que capitale européenne, l'accompagnement argumentaire sur la gestion des milieux aquatiques, l'assistance à maître d'ouvrage pour le projet "Entreprendre autrement entreprises engagées", la conception et l'animation d'un séminaire stratégique, la stratégie de marketing territorial, l'élaboration d'un schéma du tourisme et des loisirs, et l'assistance à la stratégie de candidature comme capitale européenne de la culture. Ceci est en dépit du fait que. De plus, cinq autres marchés n'ont pas pu être analysés, car les pièces fournies ne correspondaient pas au marché demandé.

Dans les guides *Pas-à-pas*, les règles de définition des besoins sont clairement établies (nature, durée, montant estimé, type, prix). Les pôles sont invités à s'appuyer sur leur connaissance du secteur économique considéré et, le cas échéant, sur le bilan (procédure et exécution) des marchés précédents, pour affiner leur besoin.

Les explications concernant le recours à un prestataire externe par la métropole sont mentionnées de manière partielle et succincte dans les cahiers des charges, seule l'importance d'expertise étant clairement exprimée.

En 2021, la métropole a conclu un accord-cadre sans minimum ni maximum d'assistance à maîtrise d'ouvrage à prix unitaire pour les projets d'aménagements cyclables, avec un montant initial estimé à 360 000 € HT. Cependant, à mi-parcours en 2023, les dépenses ont déjà atteint 1 400 k€, soulignant un manque de définition adéquate et précise des besoins initiaux, ce qui aurait permis une meilleure maîtrise des coûts et une sélection plus efficace des prestataires.

L'absence de définition précise du besoin dans le domaine des prestations intellectuelles a des incidences importantes sur la qualité du livrable attendu. La chambre invite la métropole à faire preuve de plus de rigueur dans la définition du besoin de ses achats de prestations intellectuelles en systématisant l'élaboration de cahiers de charges précis. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole reconnaît la nécessité de systématiser la définition des besoins dans le cadre des marchés de prestations intellectuelles, avec un niveau de formalisme plus rigoureux que pour d'autres types de marchés, et s'engage à mettre en œuvre la recommandation correspondante.

La Chambre recommande donc :

2. Systématiser la définition du besoin pour tous les achats de prestations intellectuelles.

Non mise en œuvre

2.3.3. Une technique du sourcing à harmoniser

Le sourcing¹⁴ est une démarche en amont d'un marché public qui permet de connaître les opérateurs économiques et d'étudier l'offre disponible dans le secteur concerné. Il peut prendre différentes formes, telles que des études de marché, des consultations d'entreprises ou des

¹⁴ Ou « *sourcing* », prévu par l'article R. 2111-1 du CCP

sollicitations d'avis. Cette pratique permet non seulement de mieux faire connaître les besoins de la collectivité auprès des fournisseurs potentiels, mais aussi de susciter des offres, en particulier de nouveaux entrants. Elle peut également aider à prévenir le recours systématique au même prestataire et à évaluer les besoins pour choisir la procédure de passation appropriée. Toutefois, il est important que le sourcing soit organisé dans des conditions qui respectent les principes fondamentaux de la commande publique.

Le sourcing, recommandé dans le guide *Pas-à-Pas MAPA 1* pour les acheteurs, n'est pas précisé comme facultatif ou obligatoire et n'est pas mentionné dans les guides MAPA 2 et 3^{15 16}. La métropole indique que le développement du sourcing fait désormais partie de ses priorités, et entend généraliser un outil commun de sourcing, afin d'harmoniser à l'avenir les pratiques des différents pôles. Toutefois, à ce jour, les pôles de la métropole utilisent peu cette technique, se contentant d'échanges entre pairs de collectivités comparables¹⁷.

Seuls les actes d'achats et les documents requis par le CCP sont enregistrés dans des applicatifs internes et le profil acheteur¹⁸.

Un sourcing efficace implique de solliciter plusieurs prestataires et d'obtenir des offres adaptées. Cependant, si malgré de nombreuses sollicitations, seuls un ou deux prestataires répondent, cela révèle un sourcing inefficace ou inexistant. Par exemple, en 2023, le marché d'AMO pour le rapport de développement durable n'a reçu qu'une seule offre sur les cinq cabinets consultés. Un sourcing mieux adapté aurait probablement permis de recueillir davantage d'offres et de bénéficier de tarifs plus avantageux, malgré la bonne évaluation de la prestation par la métropole. De même, pour le marché d'analyse financière prospective et rétrospective, seuls deux des six cabinets consultés ont répondu. Concernant le diagnostic agricole et alimentaire, une seule offre a été reçue parmi les cinq entreprises consultées. En l'absence de traçabilité du sourcing, il est impossible de déterminer s'il s'agit de spécifications techniques mal définies ou de délais de consultation trop restreints.

La traçabilité assurée par Prépa Marché ne permet pas la conservation des échanges préalables à une consultation. Il n'est pas possible d'attester d'un recours éventuel au sourcing, ni, pour les achats passés sans publicité ni mis en concurrence préalable, de rendre compte des recherches effectuées pour justifier qu'un seul opérateur puisse répondre aux attentes de la métropole¹⁹. Ces éléments gagneraient pourtant à être systématiquement tracés et conservés. Au surplus, il serait utile de demander aux entreprises n'ayant pas répondu leurs raisons.

2.3.4. La prévention des risques de conflit d'intérêt

Pour sécuriser juridiquement les procédures de passation des contrats de la commande publique, les pouvoirs adjudicateurs ont l'obligation de détecter les risques de conflits d'intérêts

¹⁵ Ils ne contiennent que la formulation suivante, qui ne vise pas le sourcing mais la définition du besoin : « Je détermine la consistance du besoin et son estimation en définissant la nature, la durée, le montant estimé, le type de prix ... en m'appuyant sur ma connaissance du secteur économique considéré et sur le bilan (exécution et procédure) des marchés précédents, le cas échéant. »

¹⁶ Contrairement à ce que prévoit le guide de l'achat public consacré au « sourcing opérationnel » et publié par la direction des achats de l'État en mars 2019.

¹⁷ A l'exception du pôle moyens généraux, pour ses missions propres.

¹⁸ Ainsi, pour les achats supérieurs à 40 000 € HT, les échanges avec les opérateurs économiques pendant la consultation, et les éventuelles versions successives du DCE, sont conservés. Au-delà de 90 000 € HT, ces échanges sont enregistrés sur le réseau Hermès. En revanche, les demandes de devis et les échanges avec les opérateurs économiques ne sont pas conservés pour les achats inférieurs à 40 000 € HT, et, entre 40 et 90 000 € HT, les échanges préalables à la procédure ne sont pas conservés non plus.

¹⁹ Par exemple, la prestation d'aide à la décision pour la gestion des risques hydrométéorologiques.

dès le début de la procédure²⁰. Il s'agit de prévenir des situations dans lesquelles une personne participant à la procédure pourrait être influencée par des intérêts personnels, financiers ou économiques.

3M a commencé à sensibiliser son encadrement, en partie recruté au sein de cabinets de conseil, aux risques liés aux conflits d'intérêts ; la référente déontologue pourra être sollicitée en ce sens. Cette sensibilisation doit couvrir divers types de liens, tels que les liens personnels, professionnels ou d'affaires. En particulier, les liens d'affaires entre les prestataires externes et les entreprises soumissionnaires doivent être examinés attentivement. La jurisprudence considère l'intensité de ces liens comme un critère clé pour évaluer l'impartialité d'un prestataire externe²¹.

La Chambre invite la métropole à examiner ces liens et à s'assurer de la mise en œuvre des mesures de prévention²².

2.4. Des marchés relevant principalement d'une procédure non formalisée et présentant des lacunes dans le choix de l'offre retenue

La chambre a analysé un échantillon de 56 marchés de prestations intellectuelles, ce qui représente 32 % des 172 recensés²³. Le montant acquitté par la métropole au titre des marchés sélectionnés est de 8 877 k€, soit 52 % du montant global alloué aux prestations de conseil au cours de la période²⁴. Sur ces 56 marchés, 13 ont été passés en appel d'offres, 12 relèvent d'une procédure de MAPA2 ou 3 et 27 ont été passés en MAPA1, ainsi que le prévoit l'article R. 2122-8 du CCP lorsque le montant du besoin d'achat estimé n'excède pas 40 000 € HT.

2.4.1. Une passation des marchés sans procédure formalisée

Les marchés de prestations intellectuelles passés par la métropole pendant la période sous contrôle se répartissent de la manière suivante, au regard de la procédure de passation :

tableau 6 : procédure de passation des prestations

procédure	Nb marchés	%
Procédure formalisée : accord-cadre, appel d'offres	39	23 %
MAPA 3 (90 -221 000 €)	10	6 %
MAPA 2 (40-90 000 €)	18	10 %
MAPA1 (<40 000 €)	79	46 %
UGAP	26	15 %
Total général	172	100 %

Source : Métropole Montpellier Méditerranée

²⁰ Articles L. 2141-10 et L. 3123-10 du code de la commande publique.

²¹ CE 24 juin 2011, Ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement et Société Autostrade per l'Italia SPA, n° 347720.

²² Un référent déontologue a été désigné pour les fonctionnaires et un comité de déontologie pour les élus. Leur rôle consiste à étudier les cas potentiels de conflits d'intérêts et à prodiguer des conseils à toute personne confrontée à une telle situation. À ce jour, un seul cas de déport a été enregistré.

²³ 4 marchés étaient principalement des prestations de service et ont par conséquent été exclus de l'échantillon.

²⁴ Il s'agit des montants mandatés sur la période, qui ne correspondent donc pas nécessairement au montant total du marché.

En raison de l'estimation de la valeur des achats envisagés, les marchés de prestations intellectuelles de la métropole ont donc, pour les trois quarts, été passés selon des procédures non formalisées.

Lors de la passation d'un marché public de services au sein d'une collectivité territoriale, les règles applicables varient en fonction de l'estimation préalable du besoin, c'est-à-dire du montant estimé du marché. Pour les achats de faible montant, le code de la commande publique (CCP) prévoit deux procédures d'achat allégées. En premier lieu, les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables, en dessous d'un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT (articles L. 2122-1 et R. 2122-8 du code de la commande publique en vigueur depuis le 1er janvier 2020²⁵)

En deuxième lieu, les marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA), applicables aux achats dont la valeur estimée est comprise entre 40 000 € HT et les seuils de procédure formalisée (221 000 € HT pour les marchés de services). La mise en concurrence est alors adaptée aux besoins²⁶. L'article L. 2123-1 du CCP dispose qu'en matière de MAPA l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché. Cela comprend notamment les modalités de publicité²⁷. Cette liberté est cependant nuancée puisqu'elle doit s'exercer dans le respect des principes de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement et transparence des procédures). Ces principes conduisent à la mise en œuvre d'une phase de sélection des candidatures et des offres selon des critères prédéfinis et transparents.

En-dessous du seuil de 40 000 € HT, l'acheteur public est libre de choisir entre ces deux procédures. S'il choisit de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, il veille toutefois à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Enfin, au-delà d'un besoin estimé à 221 000 € HT, la procédure est formalisée, avec des modalités de publicité contraintes²⁸. La mise en concurrence est obligatoire, incluant une phase de sélection des candidatures et des offres, selon des critères prédéfinis et transparents.

2.4.2. Des dérogations à la mise en concurrence insuffisamment justifiées

L'article L3 du CCP dispose : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

Les guides internes définissent les procédures de mise en concurrence selon la valeur des marchés.

²⁵ Décret n° 2019-1344 du 12 déc. 2019, articles 1^{er} et 4.

²⁶ Article R2123-4 du CCP.

²⁷ Article R.2131-12 du CCP

²⁸ Article R.2131-16 et -17 du CCP

encadré 4 : seuils de publicité

Les seuils de publicité d'un marché de services dépendent de la valeur estimée du marché. Si celle-ci est inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il détermine librement les conditions. Au-delà, il doit respecter une procédure formalisée.

Pour les collectivités territoriales, les règles de publicité applicables à compter du 1^{er} janvier 2024 sont les suivantes :

Montant HT du besoin estimé	Type de marché	Publicité
Inférieur à 40 000 € HT	Marché sans publicité ni mise en concurrence préalable	Publicité non obligatoire
De 40 à 89 999,99 € HT	Marché à procédure adaptée	Publicité libre ou adaptée (annonce journal, affichage, site internet)
De 90 à 220 999,99 € HT	Marché à procédure adaptée	Publicité obligatoire BOAMP ou SHAL (support habilité à recevoir des annonces légales)
Au-delà de 221 000 € HT	Appel d'offres	Publicité obligatoire BOAMP et/ou JOUE

Source : Code de la commande publique et directive n°2014/24/UE

Les marchés produits ont globalement bénéficié du niveau de publicité adéquat. La constitution du dossier de consultation et les délais de réponse sont également conformes aux prescriptions du code de la commande publique et des guides internes. Quelques points d'attention concernent ceux d'un montant inférieur à 40 000€ HT.

Les marchés estimés à un montant supérieur à 221 000 € HT ont été attribués en suivant la procédure d'appel d'offres formelle. Parmi ces exemples figurent des contrats tels que l'AMO pour la conception et réalisation des aménagements cyclables, les missions relatives à l'élaboration du PLUi, les études de modélisation multimodale et dynamique, l'évaluation et l'élaboration du PDU, ainsi que l'AMO pour la conception des zones à faible émission (ZFE).

Les marchés estimés entre 40 000 € et 90 000 € HT (MAPA2 et MAPA3) ont fait l'objet d'un DCE complet, comprenant tous les documents nécessaires pour répondre à la consultation. Ces marchés ont respecté les délais de réponse prescrits dans les directives internes de la métropole.

Pour les marchés inférieurs à 40 000 € HT (MAPA1), la majorité de ceux qui ont été produits respectent les préconisations du guide interne, incluant une lettre de consultation envoyée à au moins trois entreprises, un cahier des charges allégé, les critères de choix des offres, et un délai de réponse minimal de sept jours. Cependant, au moins un tiers de ces marchés ont été attribués sans consultation, sur la base d'un seul devis, pour des projets tels que l'étude de l'exercice des compétences métropolitaines, l'élaboration de la stratégie numérique d'inclusion, l'AMO pour le déploiement de la redevance incitative, etc.²⁹, conformément aux exceptions autorisées par le guide en cas d'urgence impérieuse, de très faible montant ou de connaissance précise du domaine économique. Actuellement, la métropole ne justifie pas systématiquement le recours à cette procédure dérogatoire. Il serait pertinent d'instaurer un seuil pour définir les marchés de très faible montant ou un processus de validation préalable pour renforcer la sécurité juridique.

²⁹ Relèvent également de cette catégorie les marchés suivants : étude dimensionnement achat BHNS, étude opportunité candidature capitale européenne de la culture, accompagnement élaboration argumentaire gemapi, conception et animation séminaire stratégique, AMO projet entreprendre autrement, stratégie marketing territorial, schéma du tourisme et des loisirs, AMO stratégie de mécénat pour capitale européenne de la culture.

Par application de l'article R. 2122-3 du CGCT, un acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé. Le marché relatif à la gestion des risques hydrogéologiques a été attribué directement à Predict Services, au motif que cette entreprise était la seule apte à répondre au besoin, ce qui est un motif insuffisant de dérogation aux règles de mise en concurrence. Ce marché a pris la forme d'un accord-cadre sans seuil minimal ou maximal. Le fait qu'une entreprise ait une expertise reconnue ne devrait pas exclure la possibilité d'une mise en concurrence, d'autant plus lorsque le sourçage est rudimentaire ou inexistant.

2.4.3. Des rapports d'analyse des offres qui font souvent défaut

L'analyse des offres dans le cadre des marchés publics est essentielle pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. L'acheteur doit définir les critères pertinents en fonction de l'objet du marché. Ces critères peuvent inclure la qualité, l'expertise, le coût global, les aspects environnementaux, etc. Il peut s'agir d'une évaluation qualitative, quantitative ou pondérée. Ces critères doivent être définis dès le début de la procédure et mentionnés dans le règlement de la consultation.

Les guides internes de la Métropole imposent une analyse des offres quels que soient le montant du marché et la procédure utilisée.

Globalement, il ressort de l'analyse de l'échantillon que, pour les marchés produits, les documents de consultation prévoient les critères et sous-critères de choix des offres, détaillés et pondérés. Les critères d'analyse des offres fixés par la métropole sont pour l'essentiel le prix de la prestation, la valeur technique (compréhension du besoin par le prestataire, méthodologie proposée, qualité des moyens humains mis en œuvre, adéquation des compétences et des expériences de l'équipe dédiée au projet), le délai d'exécution (calendrier proposé pour la réalisation des différentes phases du projet, capacité à respecter les délais), les références et expériences antérieures.

Toutefois, le marché de mission de prospection de projets d'implantation d'entreprises sur la métropole de 2021 ainsi que celui d'accompagnement à la mise en place d'une agence de développement économique (supérieurs à 40 000 € HT) ne prévoient pas de critères de sélection des offres.

La métropole n'a pas été en mesure de produire de support formalisé d'analyse des offres, conformément aux guides internes *Pas-à-Pas*, pour environ un tiers des marchés. Deux rapports d'analyse des offres relatifs à une consultation formalisée n'ont pas été communiqués, à savoir ceux concernant le diagnostic patrimonial de l'Hôtel d'Aurès et la mission de prospective d'implantation de projets d'entreprises. Par ailleurs, pour plusieurs autres marchés, notamment ceux portant sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de tarification des services publics et de stratégie de la donnée, la chambre n'a pas été en mesure de consulter l'intégralité des rapports d'analyse des offres que la métropole affirme détenir. Lorsqu'ils ont été produits, ces rapports respectent bien les critères énoncés et leur pondération. Les notes sont détaillées.

Dans le cadre de la procédure de consultation du marché portant sur « l'analyse stratégique et les préconisations pour une organisation rassemblée », deux grilles de notation, valant rapports d'analyse des offres, ont été produites par 3M, une première au cours de l'instruction, puis une seconde pendant la phase de contradiction. Ces deux documents présentent des divergences notables d'appréciation des offres et des incohérences chiffrées. La fiabilité du processus de

consultation, est dès lors interrogée, et ce particulièrement au regard des faibles écarts de notation entre les deux candidats les mieux classés.

2.5. Un archivage défaillant des pièces de marchés

Dans le cadre du présent contrôle, les pièces des marchés n'ont pas été intégralement produites par la métropole. Sur un échantillon de 60 marchés, seuls 15 marchés ont donné lieu à la production intégrale des pièces.

Dans plus d'un tiers des marchés de l'échantillon, la Métropole n'a pas pu produire au moins l'une des pièces nécessaires à l'analyse des marchés. Ainsi, pour 7 marchés, aucune pièce n'a été produite, comme dans le cas de l'élaboration de la stratégie numérique d'inclusion ou de l'étude d'opportunité de candidature comme capitale européenne de la culture. Pour 38 autres marchés, des pièces font défaut, telles que le rapport d'analyse des offres pour le marché d'élaboration du nouveau plan de circulation ou l'absence de lettres de consultation et de cahier des charges pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la stratégie de la donnée.

La métropole malgré la mise en place d'un système de gestion électronique des documents (GED) rencontre donc des difficultés significatives d'archivage des pièces de marché. En application du CCP, les pièces justificatives relatives aux candidatures et aux offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation des marchés publics doivent être conservés pendant cinq ans minimum à compter de la date de signature du marché (article R. 2184-12). De plus, l'acheteur est tenu de conserver les documents relatifs à l'exécution des marchés publics pendant une durée minimale de cinq ans à dix ans selon la nature des marchés (article R. 2184-13). Ces obligations légales visent à garantir la transparence, la responsabilité et la traçabilité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

En réponse aux observations formulées, la métropole a pris acte de l'importance du respect des obligations en matière de conservation des pièces de marchés publics. Elle s'engage à entreprendre une démarche visant à examiner les différentes options de stockage numérique en vue de leur mise en œuvre ultérieure, afin d'améliorer la gestion et l'archivage de ses documents contractuels.

La Chambre rappelle à la métropole de :

3. Procéder à l'archivage des pièces de la commande publique en application de l'article R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique. *Non mise en œuvre*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La métropole a, récemment, développé une doctrine d'emploi pour encadrer le recours aux prestations intellectuelles externalisées. Depuis 2023, un processus de validation hiérarchique a été mis en place, impliquant le directeur général des services ou l'exécutif selon la nature des études. Ce processus de validation se limite toutefois pour l'instant à une partie des crédits d'études. Malgré ces efforts, le recours aux prestataires externes pour certaines études croît, avec une dépense de 5 M€ en 2023, soulignant la nécessité de renforcer tant la définition des besoins que les processus d'arbitrage internes.

La métropole dispose de quatre guides de procédures d'achat, clairs et pédagogiques, cependant, ces guides ne couvrent pas les spécificités des achats de prestations intellectuelles. L'élaboration systématique de cahiers des charges complets est indispensable à la définition des besoins et est une condition première afin d'assurer le contrôle de la qualité et de la conformité de ces prestations. La méthode du sourcing pourrait être utilisée pour préciser les objectifs attendus. Elle fait partie des priorités de la métropole. La prévention des risques de conflits d'intérêts serait, également, à considérer dès le lancement du processus de sélection.

Les procédures de mise en concurrence des marchés publics respectent les directives internes et le code de la commande publique, avec une publicité adéquate et des délais de réponse conformes. Cependant, des dérogations à cette mise en concurrence par voie de consultation sont, parfois, accordées sans justification suffisante, ce qui pourrait fragiliser la sécurité juridique des décisions prises, surtout dans un contexte où la majorité des marchés est passée sans procédure formalisée.

Les conditions d'archivage des pièces de marchés sont défailtantes et ne permettent pas à la métropole de respecter ses obligations réglementaires visant à garantir la transparence et la traçabilité des procédures d'achat.

3. UN PILOTAGE ET UNE EVALUATION DES PRESTATIONS DE CONSEIL A AMELIORER

3.1. Un pilotage des prestataires hétérogène

Le pilotage des prestataires est généralement bien défini dans les cahiers des charges des marchés de prestations intellectuelles de la métropole, particulièrement pour les études à fort enjeu politique ou financier. Cependant, des exceptions ont été relevées, dans certains cas les prestataires se sont vus déléguer le pilotage opérationnel du projet³⁰. La métropole affirme accorder une attention particulière au pilotage des prestataires et ce quand bien même les modalités du pilotage n'auraient pas été définies lors de la rédaction du cahier des charges.

La chambre souligne l'importance de définir systématiquement les modalités de pilotage avant le lancement de toute consultation d'entreprises, cette responsabilité relevant exclusivement de la compétence de l'acheteur. La composition et l'organisation des comités de pilotage et des instances opérationnelles ne sont pas toujours spécifiées dans les cahiers des charges, laissant alors aux prestataires la possibilité de définir eux-mêmes la gouvernance du projet dans leur proposition.

Les services de la métropole ne suivent pas spécifiquement le pilotage de leurs marchés de prestations intellectuelles dans un tableau de bord dédié, ils n'ont même pour certains, aucun outil de pilotage formalisé.

Le respect des délais d'exécution est un élément de suivi essentiel des prestations. Or les avenants aux marchés de prestations intellectuelles ont principalement pour objet la prorogation des délais d'exécution du marché, et ce à la demande de la métropole. Ainsi la tranche ferme du marché pour l'évaluation du plan de déplacements urbains (PDU) 2010-2020 et l'élaboration du PDU 2020-2030 a été retardée de 22 mois, d'avril 2018 à février 2020. L'ordonnateur attribue ce

³⁰ Il s'agit par exemple des marchés de détection annuelle de mesure du taux de fraude des transports publics urbains et de l'AMO des projets de plateformes e-service et e-administration mutualisées.

retard à la crise sanitaire et à la loi d'orientation sur les mobilités de décembre 2019. Cependant, l'avenant du 28 janvier 2020, prolongeant les délais de 36 mois supplémentaires, se base sur l'étude de l'étoile montpelliéraine³¹, qui n'est pas liée aux raisons invoquées.

Les marchés relatifs au PLUi (marché de contribution à l'élaboration d'un PLUi, marché d'élaboration du PLUi et études environnementales relatives au PLUi) ont été initialement conclus pour une période de 4 ans à partir de leur notification en avril 2016. Cependant, un avenant signé en mars 2020 a prolongé la durée de ces marchés « jusqu'à la date d'approbation effective du PLUi ». Cette prolongation dépasse désormais la durée initialement prévue de 4 ans, car les marchés sont toujours en cours d'exécution, faute d'adoption définitive du PLUi à ce jour. Ces situations traduisent un déficit dans le suivi des délais d'exécution imputables à l'acheteur.

Par ailleurs, certaines prestations intellectuelles s'accompagnent de la production de livrables, tels que les rapports financiers ou les analyses juridiques. Cela est également vrai pour les projets séquencés en phases, où plusieurs livrables sont requis du prestataire tout au long du calendrier d'exécution jusqu'à la clôture finale du marché. Pour environ un sixième des marchés de l'échantillon (soit 9) aucun livrable n'a été communiqué par la métropole³². De plus, les livrables transmis ne sont pas toujours exhaustifs.

L'organisation, parfois imparfaite, du pilotage lié avec des délais d'exécution prolongés et des livrables non exhaustifs traduit des défaillances dans le suivi des prestations intellectuelles confiées à des cabinets privés. Cette situation devrait conduire la métropole à renforcer son contrôle de la qualité et la valeur ajoutée des interventions des cabinets conseils.

3.2. Une analyse des prestations insuffisante

La majorité des livrables transmis répondent aux exigences initiales de la métropole. Les recommandations et propositions opérationnelles sont étayées et de nature à faciliter la prise de décision par la métropole. Par exemple, l'étude de modélisation multimodale et dynamique a évalué l'intérêt d'un plan global de mobilité, des ajustements d'infrastructures clés, et des changements dans l'offre de transport local. De même, l'enquête annuelle sur le taux de fraude dans le cadre de la DSP pour les transports publics est exhaustive et conforme au cahier des charges.

Malgré le fait que la métropole n'ait pas effectué d'analyses approfondies des livrables, elle exprime néanmoins sa déception à l'égard de certains livrables produits. En particulier, quatre marchés peinent à satisfaire les attentes de la métropole, selon sa propre évaluation a posteriori.

- Il s'agit en premier lieu du diagnostic agricole et alimentaire pour lequel la métropole juge la qualité insatisfaisante et peu conforme au besoin, certains livrables s'étant avérés inexploitable quand d'autres n'ont pas été produits ni au final payés par la métropole³³.
- En dépit de préconisations jugées de bonne qualité, l'étude d'opportunité de la candidature du territoire au titre de capitale européenne de la culture contient des préconisations qui « sont restées assez superficielles, débouchant sur une feuille de route type sans réelle prise

³¹ Il s'agit d'un projet structurant qui vise à améliorer la mobilité dans la région montpelliéraine en créant un réseau ferroviaire performant et intégré. L'objectif principal est de relier les communes périphériques de la métropole montpelliéraine entre elles et avec le centre de Montpellier, facilitant ainsi les déplacements des habitants et réduisant la dépendance à la voiture.

³² Il s'agit des marchés suivants : AMO ZFE, évaluation de la gratuité, AMO pour le projet « entreprendre autrement », évaluation du PDU, projets d'implantation d'entreprises, AMO pour la collecte et le nettoyage, AMO pour l'espace public, AMO pour la mission de conseil et de coordination de la gestion de l'espace public, ainsi que le schéma directeur du MIN.

³³ Evaluations fournies : 2,5, 2,5 et 3.

en compte des spécificités identifiées sur le territoire ». La prestation est moyennement conforme au besoin, n'ayant pas fait « émerger la singularité d'un projet de territoire ni permis de construire un premier récit de candidature ». La métropole a certes fait le choix de se lancer dans la compétition, mais en prenant une grande distance avec les préconisations du cabinet³⁴.

- La métropole se déclare moyennement satisfaite d'une étude sur l'exercice des compétences métropolitaines : si elle juge la prestation de « *bonne qualité* », celle-ci n'est cependant que moyennement conforme au besoin exprimé. Les préconisations/scénarii n'ont pas été suivis de la mise en place de logigrammes de décision tels que prévus par le cahier des charges.
- La métropole estime que le prestataire en charge de l'élaboration du nouveau plan de circulation aurait pu proposer des solutions plus poussées. Cependant, la prestation n'a pas été entièrement réalisée, car la cinquième phase d'accompagnement en concertation a été abandonnée. En outre, la commande est seulement partiellement conforme aux objectifs initiaux en raison du manque de mobilisation de la collectivité.

Sur la base des documents transmis, la chambre relève que certaines prestations intellectuelles n'ont pas abouti à des livrables concrets, ce qui rend impossible tout contrôle par rapport aux besoins exprimés. Par exemple, la mission de conseil pour la politique d'espace public métropolitain impliquait des séances de travail régulières avec les services et élus, et des réunions publiques, sans produire de livrable spécifique. Il en est de même pour l'assistance pour les projets « quartiers apaisés » et « Montpellier change avec vous ».

De plus, pour environ un cinquième des livrables examinés, la chambre constate une discordance par rapport aux attentes initiales. Les principales faiblesses de ces études tiennent à la faible part occupée par les recommandations et les propositions opérationnelles, ainsi qu'à un parangonnage insuffisant.

Certaines études comportent une reprise de données revêtant un caractère public. Ces données auraient pu être mises à disposition des prestataires par la collectivité, permettant un redéploiement du prestataire vers des tâches à forte valeur ajoutée. C'est le cas par exemple de la mission d'AMO « participation citoyenne et communication » sur la concertation et la communication sur les deux projets de développement local et de renouvellement urbain (Mosson et Cévennes) inscrits au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) de la métropole de Montpellier³⁵. Cette mission a toutefois fait l'objet d'un prix global et forfaitaire par temps passé, ce qui signifie que la métropole n'a pas été lésée financièrement par la production de ces données.

Des livrables comportent, également, une part importante dédiée à des diagnostics déjà connus de la métropole. Les considérations sont de nature générale qui ne sont pas spécifiquement adaptées à la situation de la collectivité commanditaire. Par exemple, dans le cadre du marché pour le diagnostic énergétique des bâtiments du patrimoine métropolitain, les livrables contiennent des généralités peu exploitables en l'état par la métropole. De même, pour le marché visant à définir une stratégie de mécénat pour la candidature à la capitale européenne de la culture, la moitié du livrable se concentre sur l'état du mécénat en France et le cadre juridique applicable, sans apporter de valeur ajoutée spécifique à la candidature métropolitaine.

³⁴ Evaluations fournies : 4, 3 et 3.

³⁵ Le NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) est un programme en France destiné à rénover les quartiers en difficulté. Il a succédé au PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine) initialement lancé en 2003. Le NPNRU, initié par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), vise à transformer les quartiers prioritaires en améliorant le cadre de vie des habitants.

De plus, les études examinées montrent un parangonnage souvent limité, voire absent, et parfois inadapté aux spécificités de la métropole. Par exemple, l'étude portant sur le suivi annuel de la fraude, les typologies de fraudeurs et les utilisations de titres de transports ne comporte aucune analyse comparative avec les usagers d'autres réseaux de transport urbain analogues. Il en est également ainsi de l'étude sur le dispositif d'aide aux entreprises, dont le parangonnage est réduit.

Ces situations mettent en évidence des carences dans l'analyse par la métropole des études rendues par ces prestataires. Elle est pourtant essentielle pour s'assurer de leur utilité et de leur valeur ajoutée. Elles devraient imposer également une évaluation globale à l'issue des missions commandées.

3.3. Une évaluation des missions de conseil à réaliser

Bien que le code de la commande publique n'exige pas une évaluation systématique des prestataires, le CCAG-PI, un cadre facultatif, propose des clauses spécifiques pour le suivi de l'exécution des marchés publics de prestations de conseil, afin d'objectiver la valeur ajoutée pour le commanditaire et de clarifier l'exploitation des résultats obtenus.

En pratique, l'évaluation des consultants par la métropole se limite à une validation comptable du service fait, sans vérifier l'atteinte des objectifs définis.

Dans les marchés relevant de l'échantillon retenu, la métropole n'a formalisé pour aucun de ceux-ci une fiche bilan ou une fiche d'évaluation des prestations réalisées, bien que cette mention figure, pour les acheteurs, dans les guides internes *Pas-à-Pas*³⁶.

En conséquence, la Chambre invite la métropole à évaluer les principales missions de conseil dont elle bénéficie, notamment celles ayant un fort enjeu organisationnel, d'aide à la décision, ou concernant ses principaux projets.

3.4. Des règles d'usage des résultats et de capitalisation des prestations à préciser

Les pièces des marchés recourant à des cabinets de conseil doivent intégrer des clauses de propriété intellectuelle, notamment celles mentionnées dans le CCAG PI³⁷. De plus, dès leur conception, le transfert de compétences au profit de la métropole en termes de méthodes et d'expertise doivent être prévus, afin de renforcer son autonomie à l'égard des prestataires de conseil³⁸.

encadré 5 : clauses de propriété intellectuelle dans les marchés publics

Jusqu'en 2021, le CCAG PI stipulait que les titulaires des marchés publics cédaient à la personne publique les droits de propriété intellectuelle sur les résultats produits, incluant les droits d'exploitation, de reproduction, de représentation et d'adaptation sans restriction. Cependant, pour les prestations protégées par des droits antérieurs, les droits n'étaient pas automatiquement cédés. Deux options régissaient

³⁶ Les guides Pas-à-pas disposent : « A la fin du marché, j'effectue un bilan de l'exécution de ce dernier, en collaboration avec le titulaire. »

³⁷ Chapitre 6 : « utilisation des résultats » (articles 32 à 35).

³⁸ Cour des comptes, Le recours par l'Etat aux conseils extérieurs, novembre 2014

l'utilisation des résultats : l'option A pour une concession de droits non exclusifs, et l'option B pour une cession complète des droits.

Depuis 2021, le régime a été simplifié et allégé. Les articles 35.1 et suivants du CCAG PI ont supprimé les options A et B pour ne retenir qu'un seul régime juridique. Ce régime permet à l'acheteur d'utiliser les résultats pour ses besoins exprimés dans le marché ou découlant de l'objet des prestations, sans droit de les commercialiser par défaut. Il s'agit d'une clause dite « autoporteuse », prévoyant une cession non exclusive au bénéfice de l'acheteur. Cela lui permet, par principe, de réutiliser les résultats, y compris commercialement, dans d'autres contextes, sauf si une exclusivité est accordée à l'acheteur en raison de la nature spécifique des résultats (par exemple, création d'un logo, campagne de communication, résultats confidentiels, etc.). Cependant, il est possible de déroger explicitement à cette clause autoporteuse si nécessaire.

Source : Direction des Affaires juridiques – Mission Appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE), CCAG 2021 : guide de mise en œuvre de la clause de propriété intellectuelle

Parmi les 39 cahiers des charges examinés, 19 prévoient une cession exclusive à la métropole, 6 une cession non exclusive, et 14 ne prévoient aucune cession³⁹. L'absence de clause limite la capacité de la collectivité à reprendre la mission ou à la confier à un nouveau prestataire. Cependant, la cession non exclusive désormais prévue devrait s'appliquer dans la plupart des cas à venir.

Le transfert des données est désormais prévu par la clause spécifique, qui nécessite une forte intégration des équipes du prestataire et de l'acheteur. Cette pratique, encore rare, est facilitée par le nouveau CCAG-PI, permettant d'accorder les mêmes droits d'usage des résultats d'une étude à tous les services d'une organisation.

Afin de tirer profit des bénéfices découlant des études externes, il est indispensable de les recenser et de les préserver d'une manière consultable par l'ensemble des agents concernés. Actuellement, seule la direction générale a accès à ces études, ce qui restreint la connaissance des pôles sur les études commandées par d'autres secteurs d'activité. Outre les manquements significatifs de la métropole dans la communication des pièces de marché, il n'est pas assuré que l'intégralité des livrables ait été transmis, ceux-ci étant stockés dans chaque pôle. L'élaboration d'un répertoire numérisé unique et accessible par droits d'accès par tous les pôles, faciliterait la consultation des livrables. Cela empêcherait le risque de redondances des études, fournirait aux prestataires les données accessibles pour les nouveaux projets, et permettrait aux agents nouvellement recrutés d'accéder plus aisément aux études produites.

3.5. Des règles de transparence et de protection des données à actualiser

Pour accroître la transparence et l'éthique dans l'utilisation des consultants par les pouvoirs publics, la métropole devrait clairement mentionner l'identité et la contribution des consultants sur les documents produits avec leur participation, à l'instar de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022.

Les marchés publics de prestations intellectuelles doivent se conformer au règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴⁰, en informant clairement les personnes concernées sur la finalité et les destinataires du traitement de leurs données, et en garantissant leurs droits. Il

³⁹ Ces marchés se réfèrent soit au CCAG fournitures courantes et services (FCS), soit ne se réfèrent à aucun CCAG et ne prévoient aucune clause en leur sein.

⁴⁰ Et en particulier la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles qui transpose en droit national le règlement général de protection des données (RGPD), texte réglementaire communautaire qui encadre le traitement des données de manière égalitaire sur tout le territoire de l'Union européenne.

est essentiel d'obtenir leur consentement, d'assurer leur droit d'accès, de rectification, d'effacement et d'opposition, et de maintenir un registre détaillé des traitements. Des mesures de sécurité robustes doivent être mises en place, et en cas de sous-traitance, des obligations strictes de protection des données doivent être imposées au sous-traitant.

A ce jour, les rédactions des obligations liées au RGPD dans les CCAP présentent une certaine hétérogénéité au sein de l'échantillon sélectionné. Depuis mai 2024, de nouvelles clauses relatives à la Protection des données, rédigées avec l'agent délégué à la protection des données sont désormais appliquées à l'ensemble de marchés de la métropole. Ces clauses sont conformes à la réglementation et imposent notamment que, à la fin de chaque mission, toutes les données transmises au prestataire soient entièrement restituées à la métropole et supprimées immédiatement et de manière définitive des données détenues par le prestataire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation, parfois imparfaite, du pilotage lié avec des délais d'exécution prolongés et des livrables non exhaustifs traduit des défaillances dans le suivi des prestations intellectuelles confiées à des cabinets privés. Cette situation devrait conduire la métropole à renforcer son contrôle de la qualité et la valeur ajoutée des interventions des cabinets conseils.

L'évaluation des missions de conseil, bien que recommandée par le CCAG-PI, se limite à une validation comptable. La métropole est invitée à évaluer les missions de conseil pour s'assurer de leur adéquation avec les objectifs fixés. L'enjeu est important pour les études structurantes ou stratégiques.

Les pièces des marchés de conseil devraient désormais inclure des clauses de propriété intellectuelle et prévoir le transfert de compétences pour renforcer l'expertise propre de la métropole, tandis qu'un répertoire numérisé des livrables et la mise en conformité avec le RGPD sont essentiels pour une meilleure transparence et protection des données.

ANNEXES

annexe 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022.....	35
annexe 2 : répartition par imputation budgétaire des prestations intellectuelles au cours de la période.....	36
annexe 3 : les 20 premières prestations intellectuelles externalisées mandatées par la métropole, en k€	37
annexe 4 : composition de l'échantillon.....	38
annexe 5 : organisation de la fonction achats de la métropole	41

annexe 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022

encadré 6 : les principales dispositions de la circulaire du Premier Ministre du 19 janvier 2022 qui pourraient inspirer les collectivités locales

La justification du recours

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

La conduite des missions de prestations intellectuelles

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

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

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

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

Source : CRC Occitanie

annexe 2 : répartition par imputation budgétaire des prestations intellectuelles au cours de la période

Imputation	Libellé	Montant en €	Part en montant
202	Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre	2 915 712	17,3 %
2031	Frais d'études	7 670 759	45,4 %
2041	Subventions d'équipement versées aux organismes publics	150 000	0,9 %
2042	Subventions d'équipement versées à des personnes de droit privé	140 000	0,8 %
2051	Concessions et droits similaires	131 340	0,8 %
2135	Constructions	30 366	0,2 %
2188	Autres immobilisations corporelles	194 274	1,2 %
2312	Immobilisations en cours	28 101	0,2 %
2315	Immobilisations en cours	116 695	0,7 %
Sous-total investissement		11 377 247	
611	Contrats de prestations de services	1 222 889	7,2 %
6156	Entretien et réparations	18 386	0,1 %
617	Études et recherches	3 048 431	18 %
6184	Versements à des organismes de formation	23 856	0,1 %
6188	Divers	466 178	2,8 %
6226	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	394 496	2,3 %
6227	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	126 691	0,8 %
6238	Publicité, publications, relations publiques	25 750	0,2 %
6288	Divers	78 378	0,5 %
6574	Subventions de fonctionnement octroyées à titre habituel aux personnes de droit privé	109 219	0,6 %
6581	Autres charges de gestion courante	9 192	0,1 %
Sous-total fonctionnement		5 513 706	
Total général		16 890 952	100 %

Source : recensement CRC à partir des données comptables

annexe 3 : les 20 premières prestations intellectuelles externalisées mandatées par la métropole, en k€

Prestation	Montant en k€
Mission de contribution à l'élaboration du PLUI et formalisation des dossiers de procédure d'évolution des documents d'urbanisme à l'échelle du SCOT	1 802
Accord-cadre AMO conception et réalisation d'aménagements cyclables	1 397
Mission d'élaboration du PLUi de 3M	831
Aide à la décision pour la gestion des risques hydrométéorologiques	561
Accord-cadre relatif aux études de ruissellement et schémas directeurs pluviaux	522
Étude de jalonnement	502
Accord-cadre d'études de modélisation multimodale et dynamique	458
Enquête et étude de déplacements	451
Mission de prospection de projets d'implantation d'entreprises	435
Accompagnement à la concertation organisation pôles	431
Révision et animation du PCAET, évaluation environnementale, démarche Cit'ergie et élaboration du schéma directeur des énergies 3 lots : révision PCAET ; animation et concertation ; évaluation	397
Évaluation du PDU 2010-2020 et élaboration du PDU 2020-2030	299
Études environnementales dans le cadre de l'élaboration du PLUi et des évolutions des plu communaux	273
Etudes générales sur le patrimoine- audit énergétique	255
Mission de programmation et d'AMO pour l'aménagement d'un parcours archéologique et la création d'un centre culturel musée Henri Prades site Lattara	254
Convention de R&D partagés relative à contribution des eaux souterraines aux crues de la Mosson-surveillance, évaluation et recommandations	241
Contrôle de la qualité de service des transports urbains et des parcs de stationnement	205
AMO pour le contrôle des concessions de gaz et d'électricité, l'analyse des raccordements et la négociation de contrat de concession de gaz et d'électricité pour le compte de 3M et du SDE	186
Convention cadre p100 financement recherche en alimentation	182
Enquête annuelle de mesure de la fraude transports	177

Source : CRC à partir des données de la métropole

annexe 4 : composition de l'échantillon

INTITULE PRESTATION	MONTANT EN €
Mission de contribution à l'élaboration du PLUI et formalisation des dossiers de procédure d'évolution des documents d'urbanisme à l'échelle du SCOT	1 802 367
AC AMO conception et réalisation d'aménagements cyclables	1 396 864
Mission d'élaboration du PLUi de 3M	830 832
Aide à la décision pour la gestion des risques hydrométéorologiques	560 511
AC d'études de modélisation multimodale et dynamique	458 500
Mission de prospection de projets d'implantation d'entreprises	434 960
Évaluation du PDU 2010-2020 et élaboration du PDU 2020-2030	298 866
Étude exercice des compétences métropolitaines 2023	237 600
Enquête annuelle de mesure de la fraude transports	177 040
Mission de conseil pour la coordination et la mise en œuvre de la politique métropolitaine d'espace public	151 200
AMO pour définition et engagement opérationnel de la politique intercommunale de gestion des demandes et des attributions de logements locatifs sociaux 70/87000 pour la définition cotraitant eohs	126 792
AMO pour la collecte des déchets ménagers et le nettoyage de la ville de Montpellier	113 717
Élaboration stratégie numérique d'inclusion	110 948
Marché de développement d'un outil de modélisation multimodale des mobilités	110 396
AMO participation citoyenne et communication	106 254
AMO accompagnement des projets d'amélioration urbaine (assistance à la concertation publique)	103 620
Élaboration nouveau plan de circulation stationnement	96 720
AMO pour établissement suivi et mise en œuvre de dossiers de candidature pour les sites d'accueil des délégations sportives aux JO 2024	95 580
Étude organisationnelle de la fonction achat et commande publique diagnostic et préconisations 2 phases diagnostic et accompagnement à la définition de la future organisation	89 400
AMO conception ZFE	79 990

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

AMO observatoire du logement étudiant	77 715
AMO suivi technique et financier de DSP usine Ametyst	74 609
AMO fonctionnelle et organisationnelle dans le cadre de projets de plateforme e-service et e-administration mutualisée	65 745
AMO déploiement redevance incitative phase 1 diagnostic des enjeux 2 co-construction et analyse de 2 scenarii 3 définition du calendrier	63 570
Accompagnement et appui technique actions de coopération internationale solidaire	62 192
Agence de développement économique	61 668
Actions de formation et de coaching pour chefs d'entreprises (lot 1 coaching individualisé formation stratégie croissance et financement, lot 2 coaching levée de fonds)	61 464
Étude de définition du schéma directeur vers un pôle alimentation méditerranéenne durable	61 443
Conseil en recrutement directeur mission grand cœur 11880 directeur développement 11880 directeur pole culture 12600 DGS 15600	51 960
AMO rapport de développement durable	51 282
Étude dimensionnement achat BHNS	47 760
Étude structuration filière œnotourisme	46 980
Analyse financière prospective et rétrospective	46 950
Études préalables vélo route 70	44 880
Élaboration stratégie commerciale du centre-ville	44 490
Étude opportunité candidature capitale européenne	44 478
Accompagnement élaboration argumentaire partagé sur la gestion milieux aquatiques	44 160
AMO stratégie de la donnée	43 800
AMO pour la formalisation de politiques publiques	43 500
Diagnostic agricole et alimentaire 2023 à demander	42 840
Analyse stratégique et préconisations pour la mise en place d'une organisation rassemblée de la ville et de la métropole de Montpellier	42 282
AMO tarifs 2022 accompagnement pour identifier des ressources complémentaires par le biais de la tarification	41 760
Accompagnement mise en place agence dev économique	39 960

Élaboration et mise en œuvre de la stratégie de peuplement	35 724
Conception et animation séminaire stratégique	35 100
Diagnostic patrimonial	28 680
AMO projet entreprendre autrement entreprises engagées (définition orientations stratégiques et accompagnement à décision opérationnelle)	28 500
Étude sensibilisation transition sociétale en 2023	23 880
Subvention pour étude sur effets de gratuité livrables attendus	22 598
Accompagnement au renouvellement du pacte financier et fiscal	21 030
Stratégie marketing territorial	18 000
Diagnostic territorial	17 310
Élaboration schéma du tourisme et loisirs	16 650
AMO renouvellement DSP Corum Zenith	16 200
AMO stratégie candidature capitale européenne "définition d'une stratégie de mécénat adaptée au territoire dans le cadre de la candidature capitale européenne de la culture	15 660
Accompagnement à l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif d'aides aux entreprises	10 140

Source : CRC à partir des données de la collectivité

annexe 5 : organisation de la fonction achats de la métropole

Le Pôle juridique achats et assemblées (PJ2A), relevant de la direction générale déléguée Performance et transformation de l'administration, est dirigé par un attaché hors classe. Il compte 99 agents au total, dont 29 agents de catégorie A, répartis en trois services : les assemblées (41 agents, incluant 30 secrétaires d'élus pour la ville et la métropole), les ressources et la légistique (6 agents pour la documentation et la veille juridique), et les affaires juridiques (15 agents pour les études, le contentieux et les assurances).

La direction déléguée « achats et commande publique », qui comprend 32 agents, n'a pas actuellement de directeur délégué en poste. Elle est principalement constituée d'une cellule achats avec quatre acheteurs spécialisés, répartis entre travaux et études associés, services et études non liés à des travaux, ainsi que les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces postes ne sont pas encore pourvus. Deux acheteurs au pôle moyens généraux (PMG) complètent le dispositif d'achat et gèrent les marchés transversaux de fournitures et services.

En outre, la direction déléguée inclut un service procédures avec deux unités, chacune composée de juristes marchés et de gestionnaires administratifs (8 agents dans une unité et 7 dans l'autre). Un service coordination et expertise de la commande publique, composé de 9 agents, se charge des contrats complexes, des aspects juridiques, et de la planification des achats métropolitains.

L'organisation de la commande publique de la métropole est en partie déconcentrée. Jusqu'à un besoin estimé à 90 000 € HT, les pôles sont en charge de la détermination du besoin, de la rédaction du cahier des charges et des pièces du marché, ainsi que de l'analyse des offres. Lorsqu'une mise en concurrence a lieu, celle-ci est conduite par les pôles. Ces marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable ou à procédure adaptée sont de la responsabilité des pôles, mais cette autonomie est encadrée et contrôlée, par le guide des procédures internes, les visas et les accompagnements effectués par le PJ2A.

A partir d'un besoin estimé à 90 000 € HT et au-delà, les exigences de formalisation et les enjeux financiers sont plus importants. Les procédures sont par conséquent centralisées au PJ2A, qui prend en charge l'ensemble de la formalisation de l'achat, de la rédaction des pièces administratives à la réception des offres.

La déconcentration partielle de la fonction achats n'est pas récente, elle existait avant même la mutualisation des fonctions de commande publique entre la ville et la métropole en 2018. À partir de 2022, la métropole a également pour projet d'approfondir cette déconcentration dans certains pôles spécifiques, leur permettant de prendre en charge tous leurs marchés, y compris ceux dont la valeur dépasse 90 000 € HT⁴¹. Pour cela, la fonction achats fait l'objet d'un repositionnement à partir de 2024.

Le premier objectif est de mettre en place une fonction achats centralisée, qui sera gérée exclusivement soit par le Pôle Moyens Généraux (PMG) pour les fournitures courantes, soit par le Pôle Juridique Achats et Assemblées (PJ2A) pour les services, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les travaux, ainsi que les prestations intellectuelles associées.

⁴¹ Les pôles métiers ont toujours eu la responsabilité de gérer leurs marchés transversaux. Certains pôles, en fonction de leur consommation budgétaire dominante pour des fournitures, services ou travaux, ou en raison de leur spécialisation métier, portent des marchés qui bénéficient à plusieurs pôles. Ce processus implique plusieurs étapes : la centralisation des besoins de tous les services demandeurs au sein de la collectivité, la rédaction du Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) et des documents financiers associés, le rôle de correspondant avec le Pôle juridique achats et assemblées (PJ2A) pour la procédure de passation, ainsi que le suivi de l'exécution du marché, notamment sur le plan financier et administratif.

Le second objectif est de déconcentrer encore davantage les procédures de passation des marchés dépassant 90 000 € HT. Selon l'organisation cible, ces procédures seront entièrement gérées par les pôles qui disposent de compétences qualifiées et traitent un volume significatif d'achats. Cela concerne particulièrement les pôles responsables du cycle de l'eau, des déchets, des moyens généraux, de l'immobilier et de la sobriété énergétique. Tous les marchés nécessaires à ces pôles, quel que soit leur montant estimé, seront gérés directement par eux, sous la supervision du Pôle juridique achats et assemblées (PJ2A). En parallèle, le PJ2A prendra en charge intégralement la passation des marchés pour les autres pôles⁴².

À partir du 1er avril 2024, le pôle moyens généraux préfigure cette nouvelle organisation⁴³.

Compte tenu de l'importance de la stratégie achats pour la métropole, les référents achats au sein des pôles qui ont la plus forte volumétrie sont directement rattachés au responsable du pôle. Le Pôle Juridique Achats et Assemblées (PJ2A) assure la validation de toutes les décisions autorisant la signature des Marchés à Procédure Adaptée (MAPA) inférieurs à 90 000 € HT, accompagnées du rapport d'analyse des offres, ainsi que des validations à la demande sur les Dossiers de Consultation des Entreprises (DCE) ou à toute étape de la passation des marchés. Le PJ2A anime un club des acheteurs regroupant près de 60 référents achats. Les réunions des référents et/ou la diffusion d'informations n'ont pas de fréquence fixe déterminée. Des webinaires thématiques sont régulièrement organisés, et un bulletin d'actualités juridiques est diffusé aux référents tous les trimestres depuis l'automne 2023.

⁴² L'organisation décrite est une organisation cible. Au fur et à mesure que les pôles déconcentrés assumeront la rédaction de leurs marchés, le PJ2A pourra mobiliser ses moyens pour rédiger tous les marchés des autres pôles (y compris ceux inférieurs à 90 000 € HT). Dans l'attente de cette cible, les pôles gèrent leurs marchés de moins de 90 000 € HT.

⁴³ Le PMG porte les marchés transversaux de fournitures et quelques marchés transversaux de services liés à ses propres missions, tant en définition du besoin, en *sourcing*, qu'en procédure de passation et d'analyse des offres.

GLOSSAIRE

Altémed	Satellite de la métropole de Montpellier, agence de développement économique chargée de promouvoir l'attractivité du territoire et d'accompagner les entreprises.
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
Cahier des charges	Document définissant les spécifications techniques et les exigences d'un projet ou d'une prestation
CAO	Commission d'appel d'offres
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAG-PI	Cahier des clauses administratives générales des marchés publics de prestations intellectuelles
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Consultant	Professionnel externe engagé pour fournir des conseils ou une expertise dans un domaine spécifique
COPIL	Comité de pilotage
COTECH	Comité technique
DGD	Direction générale déléguée
DGS	Direction générale des services
FCS	Fournitures courantes et de services
GRH	Gestion des ressources humaines
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
Livrable	Produit ou résultat final attendu d'une mission ou d'un projet
MAPA	Marché à procédure adaptée
MSPNMC	Marché sans publicité ni mise en concurrence
PI	Prestations intellectuelles
Pilotage	Processus de gestion et de suivi des prestations fournies par des prestataires externes
PFCG	Pôle Finances et Contrôle de Gestion, chargé de la gestion financière et du suivi budgétaire
PJ2A	Pôle juridique, achats et assemblées
PMG	Pôle moyens généraux
RAO	Rapport d'analyse des offres
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SA3M	Société d'Aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole, satellite de la métropole chargé de la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction
Satellites	Entités ou organismes associés à la métropole de Montpellier, tels qu'Altémed et la SA3M, qui sont mobilisés pour des missions spécifiques et contribuent à l'expertise et aux projets de la collectivité. Leur intervention vise à renforcer les capacités d'action et d'expertise de la métropole dans divers domaines
SPL	Société publique locale

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

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 30 décembre 2024 de Monsieur Philippe SAUREL, ex-président de Montpellier Méditerranée Métropole,
- Réponse du 27 janvier 2025 de Monsieur Michaël DELAFOSSE, président de Montpellier Méditerranée Métropole,

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr

X @crococcitanie