



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

REGION OCCITANIE

RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES CONFIEES A DES CABINETS EXTERIEURS

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1. UN RECOURS RELATIVEMENT FAIBLE AUX PRESTATIONS DE CONSEIL PRIVÉ	8
1.1. Un territoire aux caractéristiques contrastées.....	8
1.2. Une collectivité aux moyens institutionnels et financiers importants.....	8
1.3. La définition et les enjeux d'actualité des prestations intellectuelles	10
1.4. Une hausse conjoncturelle des prestations intellectuelles.....	11
2. LES TROIS PRINCIPALES MOTIVATIONS DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL	16
2.1. L'absence invoquée de compétences en interne.....	17
2.2. L'absence invoquée de disponibilité en interne	18
2.3. La volonté d'objectiver les décisions de la collectivité.....	20
2.4. Un recours important aux organismes partenaires	21
3. DES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES GLOBALEMENT SATISFAISANTES	22
3.1. L'encadrement poussé des procédures d'achat public	22
3.1.1. Le nouveau cadre stratégique global de la région.....	22
3.1.2. Un cadre opérationnel à mettre en œuvre systématiquement, notamment sur la formalisation des besoins	24
3.1.3. Un circuit de décision dérogatoire pour les prestations de conseil	25
3.2. La régularité des procédures de passation des contrats.....	25
3.2.1. Le respect global des règles de publicité et de mise en concurrence	25
3.2.2. Une sélection des prestataires perfectible	26
4. UN EMPLOI DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES A PARFAIRE	28
4.1. Des modalités d'exécution des contrats à parfaire.....	28
4.2. La valeur ajoutée des prestations et l'impact sur les services.....	30
4.2.1. L'absence d'évaluation des prestations.....	30
4.2.2. L'absence de transfert et de capitalisation des connaissances	31
4.2.3. Une doctrine d'emploi à mettre en place pour les prestations de conseil	32
ANNEXES	35
GLOSSAIRE	39
Réponses aux observations définitives	40

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la région Occitanie au titre des exercices 2019 et suivants, dans le cadre d'une enquête interjuridictions relative au recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles délivrées par des cabinets de conseil privés.

Un recours aux cabinets de conseil privés relativement limité

La région Occitanie a passé 231 marchés de prestations intellectuelles entre 2019 et 2023. Ajoutés aux lettres de commandes sans formalisme, conformément au code de la commande publique, les achats de prestations intellectuelles auprès des cabinets privés représentent un montant de dépenses de 34,4 M€ sur la période, soit 0,2 % des dépenses totales de la région¹. Elles ne constituent donc pas un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques pour la collectivité, mais le recours aux cabinets de conseil privés révèle d'autres questions, plus qualitatives et stratégiques, en matière de gestion des moyens de la région, de définition et de mise en œuvre de ses politiques publiques. Parallèlement, la Région fait aussi appel largement à ses partenaires publics, notamment les trois principales sociétés publiques locales du territoire² pour 55,6 M€.

L'enjeu financier peut s'avérer important pour les cabinets privés, les dépenses de la région étant concentrées sur sept cabinets privés (dont quatre sur un seul dispositif ponctuel), pour un montant de 15 M€, soit 45 % des dépenses de prestations intellectuelles engagées. Certains marchés connaissent une reconduction de leurs titulaires, parfois depuis de nombreuses années, les cabinets privés concernés devenant ainsi des partenaires pérennes de la collectivité. La région doit rester vigilante, lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, au fait de ne pas reconduire plusieurs fois un cabinet privé au principal motif que la qualité de son travail lui apporte pleine satisfaction dans le cadre des précédents marchés. Ce type de pratique est susceptible de générer des phénomènes d'abonnement au profit des cabinets concernés.

Une identification nécessaire des compétences internes et une réintégration des missions de conseil à interroger

Les motivations du recours aux prestataires privés avancées par la région lors du contrôle sont globalement de trois ordres, parfois cumulatifs : l'absence de compétences en interne, l'absence de disponibilité des agents et la volonté d'objectiver les décisions de la collectivité. Certaines missions pérennes sont toutefois confiées systématiquement à des cabinets privés et si les motifs relatifs au contexte organisationnel résultent parfois de contraintes objectives, ils s'analysent aussi comme un choix opéré par la collectivité.

La région compte 7 628 agents, dont 969 cadres A, pour une masse salariale totale de 380 M€ par an. Si l'externalisation de certaines prestations intellectuelles peut participer à la maîtrise des coûts, notamment sur la masse salariale, la dispersion de certaines missions au sein de la collectivité limite justement cette maîtrise. La clarification de la répartition des compétences entre les directions et entre la région et ses prestataires, notamment en matière de contrôle et audits, participerait à l'optimisation des processus et des ressources humaines de la collectivité.

¹ Dépenses réelles de fonctionnement et investissement.

² SPL ARAC, AREC et Ad'Occ (cf. infra).

La collectivité dispose d'un nombre important de chargés d'opérations offrant une expertise. La conduite d'une réflexion globale sur l'internalisation, même partielle, des prestations intellectuelles s'avère nécessaire, notamment concernant les marchés utilisés pour des besoins permanents ou sur des champs de compétence de l'administration générale. Élaborer une doctrine d'emploi afin de mieux encadrer le recours aux prestations intellectuelles auprès des cabinets de conseil participerait à cette démarche d'optimisation des ressources. En outre, la capitalisation des compétences des cabinets au profit des agents n'est pas formalisée dans les marchés.

Des marchés de conseil encadrés, mais dont la valeur ajoutée n'est pas évaluée

La collectivité a mis en place un encadrement général poussé de l'achat public. Les règles de publicité et de mise en concurrence sont globalement respectées lors de la passation des marchés par la région, qui dispose d'une ingénierie conséquente en matière juridique et de commande publique.

Néanmoins, la collectivité n'a pas mis en place de démarche d'évaluation à l'issue de l'exécution des marchés, alors même que certains projets sont stratégiques.

RECOMMANDATIONS

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

1. Fiabiliser les imputations comptables des prestations de conseil en fonctionnement.
Non mise en œuvre

2. Identifier, par l'élaboration d'une cartographie, les compétences internes afin d'optimiser les ressources au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre*

3. Définir systématiquement les besoins préalablement à tout achat public de prestations intellectuelles, conformément à la procédure interne. *Non mise en œuvre*

4. Procéder à l'évaluation des principales prestations intellectuelles réalisées par les cabinets de conseil. *Mise en œuvre partielle*

5. Inscrire l'objectif de transfert de compétences dans les marchés de prestations intellectuelles. *Non mise en œuvre*

6. Élaborer une doctrine d'emploi afin de mieux encadrer le recours aux prestations intellectuelles auprès des cabinets de conseil. *Non mise en œuvre*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Occitanie en matière de recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil a été ouvert le 12 février 2024 par lettre de la présidente adressée à Madame Carole DELGA, présidente en fonctions de la région Occitanie.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 juillet 2024.

Lors de sa séance du 19 juillet 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Madame Carole DELGA. De plus, un extrait le concernant a été adressé à un tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues dans sa séance du 10 octobre 2024, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après

1. UN RECOURS RELATIVEMENT FAIBLE AUX PRESTATIONS DE CONSEIL PRIVÉ

1.1. Un territoire aux caractéristiques contrastées

La région Occitanie compte plus de 6 M d'habitants en 2021 et représente 9 % de la population nationale. Elle couvre un vaste territoire de près de 73 000 km², présentant ainsi une densité de population de près de 83 habitants au km² (contre 62 habitants au km² trente ans auparavant). Les territoires ruraux occupent 90 % de la superficie de la région, notamment dans les zones montagneuses (contreforts du massif central et Pyrénées). Ces territoires n'accueillent cependant que 40 % de la population régionale. Les zones urbanisées sont celles du littoral et du cœur du bassin de la Garonne. Le département de la Haute-Garonne regroupe près de 24 % de la population et celui de l'Hérault près de 20 %.

La population est vieillissante, plus de 30 % des habitants ayant plus de 60 ans. Malgré cela la démographie demeure dynamique : la variation annuelle moyenne de la population est de +0,7 % entre 2015 et 2021, contre +0,4 % au niveau national, signe notamment de l'attractivité de la région.

Le taux de chômage de la région demeure assez élevé, atteignant 8,9 % au 1^{er} trimestre 2024, contre 7,3 % au niveau national. Néanmoins, l'emploi régional s'oriente progressivement vers des catégories socioprofessionnelles supérieures. Les professions dites intermédiaires représentent près de 27 % en 2020 et les cadres et professions supérieures 17 %. À l'inverse, l'emploi est composé à 45 % d'employés et d'ouvriers et à 2,5 % d'agriculteurs en 2020.

Le taux de pauvreté moyen³ dans la région en 2021 est de 17,5 %, contre 14,5 % au niveau national. Il est très marqué chez les moins de 30 ans, à près de 28 %, et bien moindre pour les plus de 60 ans avec 13,7 %.

L'Occitanie est donc une des régions où la population augmente le plus, avec un fort taux de chômage, une pauvreté marquée chez certaines populations et des disparités fortes entre les territoires de montagne ruraux et un littoral urbanisé. L'économie régionale est néanmoins dynamique, essentiellement tournée vers l'activité touristique, bénéficiant également d'un secteur aéronautique et spatial et d'un secteur agricole importants⁴. Avec un PIB établi à 185,2 Mds€ en 2021, la région se situe au 4^e rang des régions de France métropolitaine pour la richesse créée, même si, ramené au nombre d'habitants, le PIB d'Occitanie se situe en deçà de la moyenne⁵.

1.2. Une collectivité aux moyens institutionnels et financiers importants

Avec des compétences en matière de développement économique, d'environnement et d'énergie, de transports, la région inscrit son action dans une vingtaine de plans et schémas, dont le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), le pacte vert ou encore le plan régional de formation. Pour conduire ses interventions, la région dispose de moyens importants, qu'ils soient institutionnels ou financiers.

³ Part de la population vivant sous le seuil de pauvreté (fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population).

⁴ L'Occitanie regroupe 15 % des exploitations françaises, 12 % de la surface agricole utile.

⁵ PIB par habitant en Occitanie de 30,2 k€ en 2021, contre 31,7 k€ en moyenne pour les régions métropolitaines.

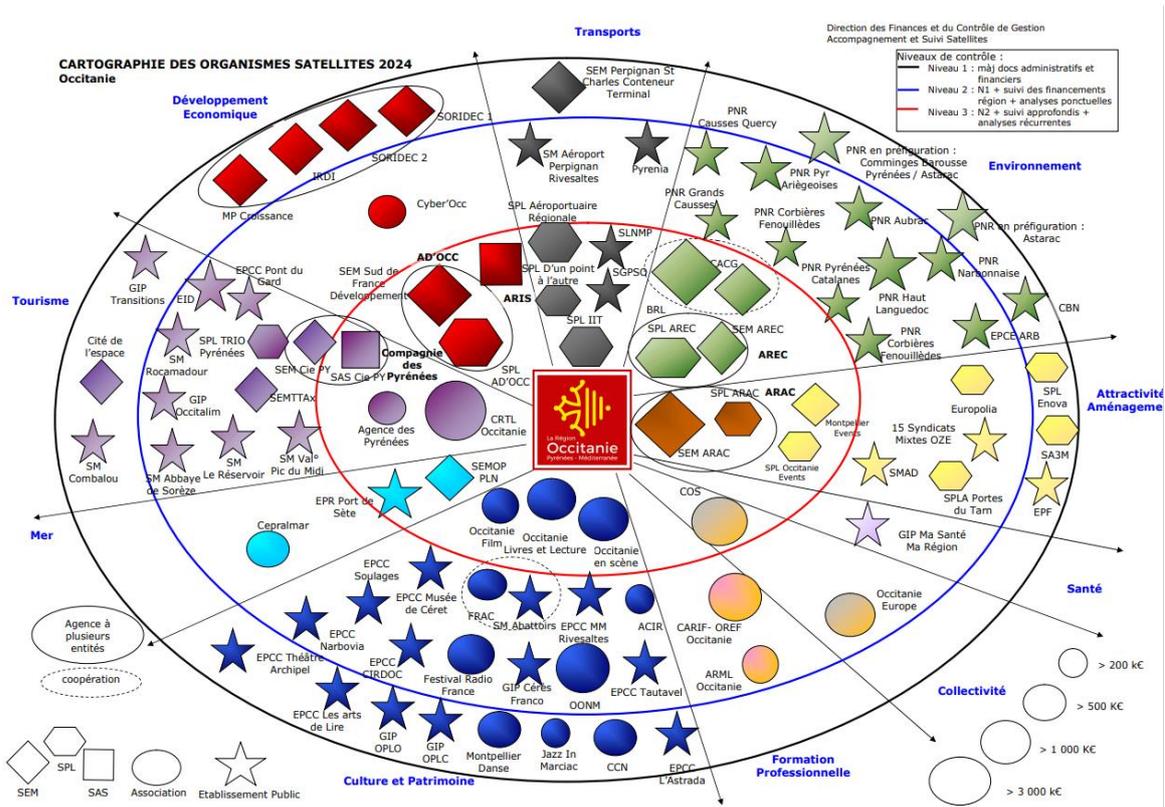
Parmi les principales compétences régionales, les dépenses en matière de transports (ferroviaires, routiers, portuaires et aériens) s'élèvent à plus d'1 Md€ en 2022, à 660 M€ en matière d'enseignement (lycées), 441 M€ en matière de formation professionnelle et 415 M€ pour le développement économique, sur un total de dépenses annuelles de 3,7 Mds€ en fonctionnement et investissement. L'ensemble des dépenses et recettes dépendent du budget principal, la région ne disposant pas de budgets annexes.

En fonctionnement, après avoir enregistré une diminution de ses produits de gestion, la région retrouve en 2022 son niveau de produits d'avant la crise sanitaire, avec 2,5 Mds €. Cette tendance est similaire en matière de dépenses de gestion, qui atteignent près de 2 Mds €. Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute s'établit ainsi à 493 M€ en 2023, soit 19 % de ses produits de gestion.

En matière d'investissement, la région a dépensé 6,2 Mds€ entre 2019 et 2023, sous forme de dépenses d'équipement directes, de subventions et de prises de participations, soit une capacité moyenne d'investissement de près de 1,2 Md€ par an. Son encours de dette passe ainsi de 2 Mds€ fin 2019 à 3,4 Mds€ fin 2023.

Au niveau institutionnel, de nombreux partenaires accompagnent la région dans son action, notamment des établissements publics, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, syndicats mixtes ou associations qu'elle soutient financièrement et a parfois créés en tant que bras armés de certaines politiques publiques. La région constitue un important financeur, versant en moyenne annuelle près de 780 M€ par an de subventions de fonctionnement et environ 750 M€ de subventions d'équipement, auxquelles s'ajoutent des prises de participations de près de 66 M€ par an. Elle accompagne ces satellites en termes de pilotage et doit les contrôler.

Schéma 1 : cartographie des organismes satellites de la région en 2024



Source : Région Occitanie 2024

1.3. La définition et les enjeux d'actualité des prestations intellectuelles

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

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 ».

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'œuvre⁶ et de maîtrise d'ouvrage⁷ déléguée pour les travaux ne sont pas davantage prises en compte. En revanche, l'assistance à maîtrise d'ouvrage⁸ (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. Les prestations informatiques sont incluses dans ce périmètre mais uniquement lorsqu'elles revêtent une dimension de conseil.

Dans son rapport sur les prestations intellectuelles publié en 2023, la Cour des comptes a recensé une typologie de cinq catégories de prestations :

- 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 dans ses projets, 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, entendu comme un conseil stratégique ;
- l'assistance pour la gestion des ressources humaines (recrutement, carrières, qualité de vie au travail).

⁶ La maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération (article L.2431-1 du code de la commande publique).

⁷ Les maîtres d'ouvrage sont les responsables principaux de l'ouvrage (article L.2411-1 du code de la commande publique). Ses attributions sont définies à l'article L.2421-1 : détermination de la localisation de l'opération, élaboration du programme, fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle, financement de l'opération, choix du processus, conclusion des marchés.

⁸ Le maître d'ouvrage peut passer avec un conducteur d'opération un marché public ayant pour objet une assistance générale à caractère administratif, financier et technique (article L.2422-3 du code de la commande publique).

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 Nationale⁹, du Sénat¹⁰ et de l'inspection générale des finances¹¹, 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, le Premier Ministre a publié une circulaire le 19 janvier 2022¹². Bien qu'elle s'adresse aux ministères, ses dispositions peuvent utilement inspirer le secteur public local. 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 1^{er} février 2024, tout en modifiant plusieurs dispositions. Le texte voté au Palais-Bourbon doit faire l'objet d'une deuxième lecture au Sénat. 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. Le texte doit faire l'objet d'un examen par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

1.4. Une hausse conjoncturelle des prestations intellectuelles

Les dépenses de prestations intellectuelles commandées aux cabinets de conseil par la région s'élevèrent à près de 34,4 M€ toutes dépenses confondues entre 2019 et 2023, pour 231 marchés.

De manière globale, les dépenses de prestations intellectuelles représentent 0,2 % des dépenses de la collectivité¹³. En section de fonctionnement, les dépenses de prestations intellectuelles n'ont qu'un faible impact, représentant 1 % des dépenses à caractère général et 0,3 % des dépenses globales de gestion en moyenne sur la période. En section d'investissement, ces dépenses représentent globalement 0,4 % des dépenses d'équipement entre 2019 et 2023¹⁴. Si le recours à des cabinets de conseil ne constitue pas en lui-même un enjeu majeur de maîtrise des

⁹ Rapport d'information du 19 janvier 2022 relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (outsourcing).

¹⁰ 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.

¹¹ Rénovation 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.

¹² 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.

¹³ Dépenses réelles fonctionnement et investissement.

¹⁴ Les subventions d'équipement versées et les participations financières sont exclues du calcul, ne constituant pas des dépenses d'équipement directes. Les dépenses de prestations intellectuelles représentent en moyenne 0,1 % de toutes les dépenses d'investissement confondues (dépenses d'équipement directes, subventions d'équipement et participations).

finances publiques, il révèle d'autres questions, plus qualitatives et stratégiques, en matière de gestion des moyens de la région, de définition et de mise en œuvre de ses politiques publiques.

Tableau 1 : part des prestations intellectuelles dans les dépenses de fonctionnement et d'équipement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total cumulé
Marchés formalisés	2 037 357	2 564 558	7 534 452	6 901 492	6 154 339	25 192 198
Lettres de commande	95 648	199 686	181 914	204 871	208 143	890 262
Prestations de conseils en fonctionnement (a)	2 133 005	2 764 244	7 716 366	7 106 363	6 362 482	26 082 460
Charges à caractère général (b)	362 594 840	380 016 342	491 752 294	484 613 012	930 600 664	2 649 577 153
Dépenses de gestion - DG (c)	2 002 166 552	1 896 774 960	2 019 543 270	2 047 953 633	1 977 989 493	9 944 427 908
<i>Part des prestations dans le chapitre 011 (a/b)</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,5%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,0%</i>
<i>Part des prestations dans les DG (a/c)</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>
Marchés formalisés	2 080 515	2 228 264	962 181	1 405 313	1 249 528	7 925 801
Lettres de commande	46 859	109 372	70 397	97 152	51 489	375 269
Prestations de conseils en investissement (d)	2 127 375	2 337 636	1 032 578	1 502 465	1 301 017	8 301 070
Dépenses d'équipement - DE (e)	309 872 851	430 769 529	468 417 671	468 757 592	410 973 748	2 088 791 391
<i>Part des prestations dans les DE (d/e)</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>

Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

La région a comptablement imputé ses achats de prestations intellectuelles au sein de comptes multiples. Cette diversité d'imputations comptables des prestations intellectuelles peut s'expliquer tant par l'hétérogénéité des pratiques d'enregistrement entre les différents services régionaux que par la variété de certaines prestations. Toutefois, chaque fois qu'un compte d'études, honoraires ou conseils est prévu par la nomenclature, il doit être privilégié pour l'enregistrement de la prestation concernée et l'inscription au compte 611 doit être exclue. Or, la région a comptabilisé 124 marchés de prestations intellectuelles au sein du compte 611 pour un montant global de 20 M€ sur la période.

Tableau 2 : cumul des dépenses de prestations intellectuelles entre 2019 et 2023

Imputations Période 2019-2023	Nombre de marchés	Montants des marchés en €	Montants des lettres de commande en €	Montants cumulés en €
2031 - Frais d'études	71	7 446 737 €	332 649 €	7 779 386 €
2051 - Concessions et droit similaires			21 360 €	21 360 €
2313 - Constructions	1	479 064 €	21 260 €	500 324 €
2315 - Instal mat outil techn				- €
2316 - Restauration collections, oeuvres d'art				- €
2318 - Autres immobilisat corporelles en cours				- €
Investissement	72	7 925 801 €	375 269 €	8 301 070 €
617 - Etudes et recherches	26	2 030 122 €	339 537 €	2 369 659 €
6188 - Autres frais divers				- €
6226 - Honoraires / 62268 - autres honoraires, conseils (2022)	4	1 352 650 €	3 600 €	1 356 250 €
6227 - Frais d'actes et de contentieux				- €
6228 - Rémunérations d'intermédiaires et honoraires - divers	4	2 284 306 €	2 640 €	2 286 946 €
6238 - Publicité, publications, relations publiques - divers	1	7 560 €	46 020 €	53 580 €
Fonctionnement	35	5 674 638 €	391 797 €	6 066 435 €
TOTAL investissement + fonctionnement	107	13 600 439 €	767 066 €	14 367 505 €
611 - prestations de service	124	19 517 560 €	498 465 €	20 016 025 €
Fonctionnement retraité du compte 611	159	25 192 198 €	890 262 €	26 082 460 €
TOTAL investissement + fonctionnement	231	33 117 999 €	1 265 531 €	34 383 530 €

Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

Les erreurs d'imputations altèrent la qualité comptable et sont source de difficulté pour la collectivité quant au suivi de ses dépenses. La chambre recommande à la collectivité de fiabiliser ses imputations comptables.

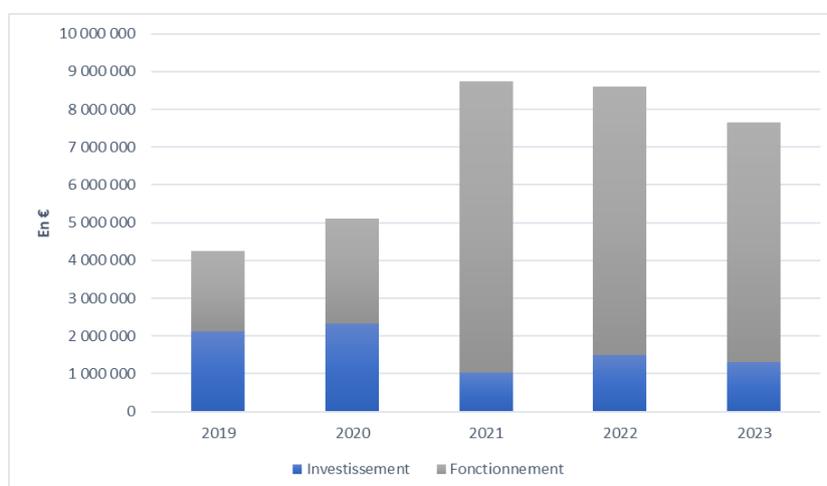
Recommandation

1. Fiabiliser les imputations comptables des prestations de conseil en fonctionnement.
Non mise en œuvre

Suite à la réponse de l'ordonnatrice, la chambre prend note de la volonté de la région de veiller à appliquer la recommandation.

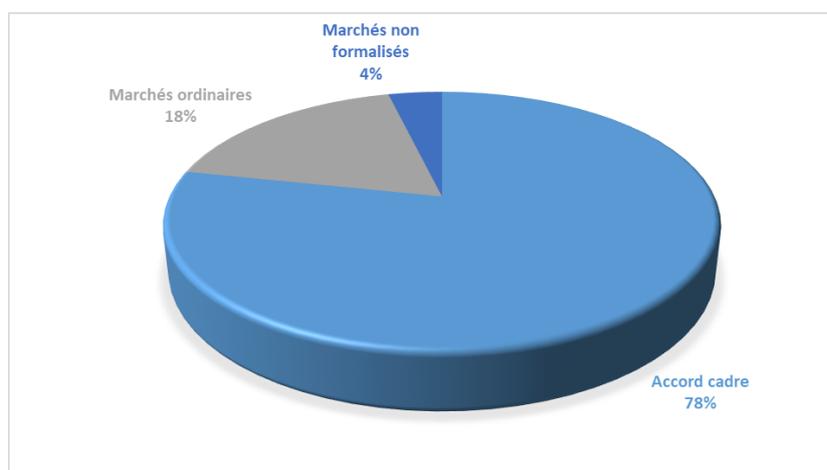
La répartition des prestations intellectuelles de conseil a évolué sur la période. Alors qu'entre 2019 et 2020, les sections de fonctionnement et d'investissement se partageaient globalement pour moitié ces prestations, à compter de 2021, la section de fonctionnement absorbe 85 à 90 % des prestations intellectuelles. Cette forte évolution de la section de fonctionnement est directement liée à la passation de l'accord-cadre dit Innov Emploi relatif à la modernisation de l'appareil de formation professionnelle. Dans le cadre de ce marché signé en 2020, quatre prestataires interviennent pour accompagner les organismes de formation dans la modernisation de l'appareil de formation professionnelle (numérisation et programmes distanciels). Cet accord-cadre à bons de commande, d'un montant de 14 M€ sur quatre ans (2020-2024), a généré près de 11,4 M€ de dépenses cumulées à ce jour (2020-2023). 270 organismes auront ainsi été accompagnés d'ici fin 2024 et une plateforme d'innovation pédagogique a été créée pour l'ensemble des organismes du territoire. Cela génère une augmentation notable des dépenses globales de prestations de conseil, qui passent de 4,2 M€ en 2019 à 7,7 M€ en 2023, soit une hausse de 80 %.

Graphique 1 : les dépenses de prestations intellectuelles de la région par section



Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

Par ailleurs, les commandes de la région sur la période font apparaître que 78 % des achats de prestations intellectuelles ont été réalisés au sein de procédures d'accords-cadres (à bons de commandes ou à marchés subséquents), 18 % dans le cadre de marchés ordinaires formalisés (simples ou fractionnés à tranches) et 4 % dans le cadre de marchés non formalisés (marchés à procédure adaptée -MAPA- ou lettres de commande sans publicité ni mise en concurrence). Malgré les montants parfois faibles de la valeur estimée, le recours aux procédures non formalisées s'avère limité en raison d'une utilisation fréquente d'accords-cadres par la région.

Graphique 2: répartition des procédures de passation des marchés de prestations intellectuelles (en €)

Source : CRC Occitanie sur la base des éléments produits par la région Occitanie

De nombreuses directions de la région sont consommatrices de prestations intellectuelles. Néanmoins, c'est la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats qui enregistre le plus grand nombre de marchés (près de 20 %), tandis que la direction de la formation et des parcours professionnels absorbe plus du tiers des dépenses de prestations intellectuelles avec 12 M€ sur la période. L'accord-cadre Innov Emploi précité relatif à la modernisation de l'appareil de formation en est à l'origine, représentant près de 11,4 M€ sur la période.

Tableau 3 : répartition par direction des prestations intellectuelles

Directions	Nombre de marchés	Montant des marchés en €	Montants des lettres de commande en €	Poids de la direction en nombre de marché	Poids de la direction en montants
Direction entreprises, emploi et partenariats économiques	45	2 364 871 €	36 810 €	19,5%	6,9%
Direction mer	28	2 028 126 €	143 670 €	12,1%	5,9%
Direction générale infrastructures, transports et mobilités	25	3 037 275 €	129 100 €	10,8%	8,8%
Direction aménagement et immobilier	22	3 093 745 €	431 166 €	9,5%	9,0%
Direction économie locale, tourisme, agriculture et alimentation	20	1 525 897 €	29 459 €	8,7%	4,4%
Direction Europe et action internationale	14	1 261 409 €	- €	6,1%	3,7%
Direction formation et parcours professionnels	12	11 979 650 €	- €	5,2%	34,8%
Direction mission coordination de l'innovation	12	1 474 835 €	- €	5,2%	4,3%
Direction finances et contrôle de gestion	10	505 240 €	67 452 €	4,3%	1,5%
Direction transition écologique et énergétique	8	706 717 €	52 890 €	3,5%	2,1%
direction santé, solidarités et logement	6	570 683 €	11 400 €	2,6%	1,7%
Direction communication et information citoyenne	5	2 291 866 €	52 260 €	2,2%	6,7%
Direction information et numérique	5	253 996 €	62 250 €	2,2%	0,7%
Inspection générale des services - optimisation de la gestion régionale	5	333 864 €	- €	2,2%	1,0%
Direction éducation, jeunesse et orientation scolaire	4	230 772 €	7 842 €	1,7%	0,7%
Direction affaires juridiques, commande publique et assemblées	3	1 110 610 €	- €	1,3%	3,2%
Direction culture et patrimoine	2	99 666 €	41 730 €	0,9%	0,3%
Direction industrie, innovation, recherche et enseignement supérieur	2	85 776 €	- €	0,9%	0,2%
Direction mission participation et engagement citoyen	2	130 000 €	- €	0,9%	0,4%
Direction relations usagers, protocole, ressources logistiques	1	33 000 €	75 456 €	0,4%	0,1%
Direction sports	nc	- €	25 620 €	nc	0,0%
Direction administration et pilotage des ressources humaines	nc	- €	1 998 €	nc	0,0%
Direction qualité de vie au travail et formation	nc	- €	96 428 €	nc	0,0%
TOTAL	231	33 117 999 €	1 265 531 €		

Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

Si près de 60 % des prestations intellectuelles recensées bénéficient *in fine* à la région, 35 % sont réalisées au bénéfice d'organismes de formation (en lien direct avec l'accord-cadre précité) et 5 % sont à destination des PME et jeunes agriculteurs (par exemple 225 k€ ont été

investis aux fins d'accompagnement dans la mise en œuvre des contrats emplois formation installation dits CEFI)¹⁵.

Tableau 4 : répartition des bénéficiaires des prestations intellectuelles

Bénéficiaires	Montants	Part
Région	19 096 286 €	58%
Organismes de formation	11 686 992 €	35%
PME	1 452 136 €	4%
Entreprises touristiques	280 466 €	1%
Autres entreprises	372 150 €	1%
Jeunes agriculteurs	229 969 €	1%
Total	33 117 999 €	

Source : CRC d'après la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

Les prestations intellectuelles sont réparties en cinq types, selon qu'il s'agisse d'une prestation aux fins d'expertise, d'accompagnement de la collectivité dans ses projets, d'aide à la décision, de conseil en communication ou d'assistance en gestion de ressources humaines. Les prestations d'accompagnement sont prépondérantes représentant près de 40 % des marchés et 60 % des dépenses¹⁶. Les prestations d'expertise et d'aide à la décision représentent chacune autour de 15 % des dépenses de prestations intellectuelles.

Tableau 5 : répartition par typologie des prestations intellectuelles

Typologie	Nombre de marchés	Montants des marchés en €	Montants des lettres de commande en €	Part sur le nombre de marchés	Part sur les montants cumulés
Expertise	44	4 510 784 €	187 622 €	19,0%	13,7%
Accompagnement	90	19 687 278 €	886 175 €	39,0%	59,8%
Aide à la décision	65	5 412 819 €	186 520 €	28,1%	16,3%
Conseil en communication	6	2 324 390 €	2 640 €	2,6%	6,8%
Assistance gestion RH	26	1 182 728 €	2 574 €	11,3%	3,4%
Total	231	33 117 999 €	1 265 531 €		

Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

Les montants des prestations intellectuelles de conseil peuvent représenter un enjeu financier majeur pour certains cabinets de conseil. Ainsi, sept prestataires sur les 313 prestataires différents recensés sur la période, soit 2 % des prestataires, regroupent près de 15 M€, soit 45 % des dépenses de prestations intellectuelles¹⁷. Ces marchés peuvent relever d'enjeux stratégiques pour la collectivité et ils traduisent un certain phénomène de concentration. L'enjeu financier peut s'avérer important pour les cabinets eux-mêmes au regard de leur chiffre d'affaires. Parmi eux, un cabinet de conseil, avec un seul marché, est bénéficiaire de 4,2 M€, soit près de 13 % du montant des marchés de conseil de la région entre 2019 et 2023. Ce prestataire intervient dans le cadre du marché de 2020 Innov Emploi relatif à la modernisation de l'appareil de formation précité. S'agissant du nombre de marchés, un cabinet rassemble 14 marchés différents commandés par la région sur la période.

¹⁵ Le contrat emploi formation installation est un contrat de parrainage correspondant à une période d'essai d'une année en cas de nouvelle installation ou de reprise d'activité.

¹⁶ Les dépenses incluent les marchés et lettres de commande.

¹⁷ Par prestataire, les dépenses incluent les lettres de commande.

Tableau 6 : les prestataires les plus importants en volume financier

Prestataires	Nombre de marchés	Montant en €
Prestataire n°1	1	4 210 845 €
Prestataire n°2	2	2 916 762 €
Prestataire n°3	14	2 038 865 €
Prestataire n°4	1	1 830 456 €
Prestataire n°5	1	1 427 810 €
Prestataire n°6	3	1 245 775 €
Prestataire n°7	11	1 187 149 €
Sous-total	33	14 857 662 €
Pour rappel : total des marchés	231	33 117 999 €
Part des prestataires les plus importants en volume de marchés	14%	45%
Pour information : nombre de prestataire:	313	
Part des prestataires les plus importants en volume de marchés	2%	45%

Source : tableaux du guide sur la base de la liste définitive conjointe des marchés de prestations intellectuelles

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région Occitanie a passé 231 marchés de prestations intellectuelles auprès de cabinets privés entre 2019 et 2023 et engagé un montant de dépenses de 34,4 M€ à ce titre sur cette période. Les dépenses de prestations intellectuelles des cabinets privés ne constituent pas un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques, représentant une faible part dans le budget régional, 0,2 % des dépenses réelles totales. Mais le recours aux cabinets de conseil révèle d'autres questions, plus qualitatives et stratégiques, en matière de gestion des moyens de la région, de définition et de mise en œuvre de ses politiques publiques.

L'enjeu financier peut s'avérer important pour les cabinets eux-mêmes. Les dépenses de la région sont principalement concentrées sur sept cabinets privés, qui perçoivent près de 15 M€, soit 45 % des dépenses de prestations intellectuelles sur la période.

2. LES TROIS PRINCIPALES MOTIVATIONS DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL

Un échantillon de 58 prestations intellectuelles représentatives au vu d'un référentiel multicritères tenant compte à la fois des enjeux posés (stratégiques, financiers ...), de la diversité des services concernés et des politiques publiques mises en œuvre, tout en intégrant des achats couverts par l'ensemble des modes de passation de la commande publique (annexe 1) a été constitué.

Les motivations du recours aux prestataires extérieurs avancées par la collectivité lors du contrôle¹⁸ sont globalement de trois ordres, parfois cumulatifs : l'absence de compétences en interne, l'absence de disponibilité des agents et la volonté d'objectiver les décisions de la collectivité. Le point particulier du recours aux organismes satellites de la région appelle également des observations.

¹⁸ Ces motifs, d'ordre essentiellement organisationnel, sont difficilement décelables dans les documents préparatoires des marchés, qui sont dédiés plutôt à l'expression juridique du besoin.

2.1. L'absence invoquée de compétences en interne

L'organisation des services régionaux est structurée autour d'une direction générale des services, dont dépendent notamment la direction des finances et l'inspection générale, ainsi que sept pôles, regroupant un total de 22 directions. Avec 7 628 agents en équivalents temps plein (ETP) rémunérés fin 2022, la région Occitanie constitue une collectivité importante. Parmi ses effectifs, elle compte 969 cadres de catégorie A, soit 12,7 % des ETP. Ces cadres A sont susceptibles d'assurer des missions intellectuelles de conseil aux élus et à la direction générale. Malgré cela, l'absence de compétences en interne est régulièrement avancée par les services régionaux pour justifier le recours aux prestations de conseil des cabinets extérieurs.

L'absence de compétences internes invoquée concerne d'abord des cas de mobilisation ponctuelle d'une compétence technique particulière. Tel a été le cas par exemple pour la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats économiques qui a passé un marché en 2021 pour des analyses financières au bénéfice d'entreprises en difficulté ou de filières émergentes. La direction a précisé avoir eu besoin d'une expertise extérieure sur la santé financière de ces entreprises afin de prendre position sur une potentielle subvention à verser. La direction de la mer a également justifié de besoins d'expertises techniques pointues avant de pouvoir engager une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Tel a été le cas par exemple de l'étude sur la qualité environnementale en amont du projet de nouvelle gare maritime de Sète et Frontignan.

Un cas comparable concerne la direction de la formation professionnelle, qui a signé en 2020 l'accord-cadre Innov Emploi pour accompagner les organismes dans la modernisation de l'appareil de formation professionnelle. L'externalisation de cette importante et coûteuse prestation (14 M€) est motivée par l'absence d'ingénieurs en formation au sein de la direction, qui dispose pourtant de neuf cadres opérationnels, 35 chargés de missions et six instructeurs (hors fonctions supports administratives et financières). Dans sa réponse, la région justifie cette externalisation par une absence de compétences en interne sur cette mission de formation s'écartant selon la région elle-même de son cœur de compétences. La chambre relève que la prestation dépasse la simple formation mais intègre des éléments de définition stratégique et de pilotage (recensement et analyse des besoins de l'organisme, définition d'un plan d'actions, évaluations) qui auraient pu relever des compétences des cadres de la collectivité.

Le besoin d'une compétence extérieure peut concerner également une analyse macroéconomique sur un sujet, apportant une vision nationale dont certains bureaux d'études disposent, comme en matière d'économie bleue¹⁹ par exemple au sein de la direction de la mer.

Mais la région a également recours à des prestataires extérieurs pour des missions pérennes et fréquentes. Ainsi, la direction de la communication et de l'information citoyenne, procède à une gestion entièrement externalisée de ses messages aux citoyens et aux partenaires. La direction a choisi de s'inscrire dans une logique de coordination et de gestion de projet, commandant en externe la stratégie puis la retenant parmi celles proposées par les prestataires, et coordonnant leurs déclinaisons en phase d'exécution. Elle dispose pour cela d'un marché multi-attributaires à bons de commande de quatre ans²⁰, signé en 2016, 2019, puis novembre 2023²¹, comprenant deux lots. Dans le premier lot, établi avec un montant maximum d'1,5 M€ HT par an, la création graphique est exclue de l'analyse. Au contraire, l'accompagnement et le conseil stratégique en communication, également prévus dans le lot n°1, relèvent des prestations intellectuelles. Le second lot, qui concerne la production et l'exécution, pour un montant maximum de 0,9 M€ par

¹⁹ Au niveau européen, l'économie bleue concerne les secteurs et industries liés aux océans, mers et côtes, relevant du milieu marin (le transport maritime par exemple) ou du milieu terrestre (par exemple toutes les infrastructures portuaires).

²⁰ 1 an renouvelable 3 fois.

²¹ 1 an renouvelable 3 fois.

an, est exclu du champ de l'enquête. Lors du renouvellement du marché en novembre 2023, une agence a été ajoutée au lot n°1, portant le total des prestataires à cinq.

Cette absence de gestion directe interne n'apparaît pas dommageable selon la région, qui ne prévoit d'ailleurs aucun transfert ni capitalisation des compétences. Or, cette mission est permanente et l'absence de mobilisation de compétences internes est, en l'espèce, favorisée par les interventions fréquentes de ces prestataires. Cette externalisation délibérée est dommageable en termes d'optimisation des moyens. La direction de la communication compte en effet 67 agents (dont quatre postes actuellement vacants), notamment sept attachés de presse, sept assistants de communication ou de publication et 14 chargés de projet.

La direction de l'économie locale, du tourisme, de l'agriculture et de l'alimentation évoque également, parmi les raisons de son recours aux prestataires extérieurs, soit le manque de connaissances et de compétences, soit un apport extérieur jugé supérieur à l'apport en interne. Tel est le cas pour les audits qualité sur le tourisme (près de 168 k€) et sur l'innovation touristique (34 k€). Le tourisme est une activité majeure pour le territoire, notamment sur l'accompagnement des entreprises touristiques et l'engagement dans un label. La région a voté le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs en 2017 et n'a pas développé de ressource interne qualifiée et expérimentée dans ce type d'audit, notamment au sein de la direction du tourisme qui comptait pourtant 35 agents avant 2022, puis plus de 200 agents depuis sa fusion avec la direction de l'agriculture en 2022.

2.2. L'absence invoquée de disponibilité en interne

Dans certains cas les compétences requises existent en interne mais le recours à des prestataires extérieurs est justifié par une mobilisation des ressources humaines forte sur d'autres missions, limitant la disponibilité pour assurer la mission de conseil et accompagnement en interne. Ce motif relatif au contexte organisationnel résulte parfois de contraintes objectives, mais s'analyse aussi comme un choix opéré par la collectivité sur la mobilisation de ses propres ressources. Or, le choix de répartition des attributions entre les agents régionaux et les prestataires extérieurs, et parfois même le choix de répartition interne entre les directions, peut s'avérer fluctuant ou insuffisamment clair.

Ainsi, l'inspection générale des services (IGS), qui a changé plusieurs fois de périmètre et de dénomination, avait notamment en charge depuis 2019 le contrôle de gestion²² des organismes financés par la région et leur audit²³. En 2022, ce service a perdu la mission de contrôle de gestion, alors confiée à la direction des finances élargie en conséquence, mais a conservé la mission d'audit externe. Dans ce cadre, l'IGS dispose d'un marché public sous forme d'accord-cadre pour la réalisation de 8 à 12 audits par an dans différentes politiques publiques. Signé en 2017 (pour un

²² Le contrôle de gestion vise à mesurer les écarts de résultats par rapport aux objectifs assignés et à mettre en place des outils de pilotage afin d'augmenter la performance de la structure et d'établir des modèles prévisionnels fiables. Il peut être interne ou externe. Comme l'audit, sa définition et son contenu ont évolué et varient d'un pays à l'autre. Comme l'auditeur, le contrôleur de gestion est indépendant des directions opérationnelles, assure une mission transversale, qui peut concerner l'organisation et les comptes de la structure, et fournit une aide à la décision. Le contrôle de gestion est complémentaire de l'audit, offrant des données, analyses et indicateurs pour réaliser ce dernier, qui à son tour évalue la qualité du contrôle interne de la structure et l'oriente grâce à ses conclusions d'audit. Source : Lefebvre-Dalloz.

²³ L'audit regroupe les opérations d'évaluation, d'investigation, de vérification ou de contrôle qui répondent à des exigences normatives de conformité et de qualité, sont tracés dans des procédures écrites, avec des responsables identifiés, et aboutissent à un rapport formulant des constats et identifiant les actions nécessaires à la correction des dysfonctionnements. Il vise à la maîtrise des risques, dans un objectif d'amélioration continue des processus. Il peut être confié à des professionnels indépendants ou non de l'entité auditée : un auditeur externe légal (ex : un commissaire aux comptes), un auditeur externe partenaire (ex : le financeur ou son prestataire) ou un auditeur interne avec un rattachement hiérarchique approprié. Cf. normes ISO 9000 et ISO 9001.

montant total dépensé de 219 k€ TTC), il a été renouvelé en 2022 avec quatre prestataires (pour un montant total dépensé de 115 k€ TTC à la clôture de l'instruction).

Parallèlement, quatre audits de qualité ont aussi été réalisés en interne par l'IGS entre 2019 et 2021. Leur réalisation correspond à la fiche de poste de l'auditrice qui précisait que « *l'agent a pour mission d'organiser, de suivre et/ou de réaliser les actions d'audits concernant les organismes extérieurs financés par la collectivité (Association, Syndicat mixte, EPLE, société bénéficiant d'une participation régionale à son capital, etc.)* » et exigeait, parmi les compétences requises la « *maîtrise des méthodes et techniques d'audit, d'inspection et de contrôle, des techniques d'analyse financière, d'analyse qualitative et statistique* ». Puis cette mission a été entièrement externalisée à compter de 2022. L'agent en charge de ces audits a rejoint le contrôle de gestion à la direction des finances, faisant perdre la compétence interne d'audit à l'IGS, qui n'a pas remplacé cet agent, le poste étant actuellement gelé. Les audits externes sont actuellement commandés aux cabinets extérieurs par l'inspecteur général des services et le responsable régional des audits placé à ses côtés.

Sur demande des directions de la collectivité, l'IGS intervient en audit interne et management des risques (amélioration de l'organisation et des processus de gestion, médiation en ressources humaines) sans recours à un prestataire. Selon l'inspection, le double critère de la pérennité de cette mission et de l'existence d'une compétence en interne permet de ne pas recourir à des cabinets extérieurs. Ce double critère était également rempli pour l'audit des satellites évoqué ci-dessus, qui pourtant a fait l'objet d'une externalisation totale.

Il ressort ainsi que l'IGS bénéficie de compétences en interne, conduisant à s'interroger sur le recours à des cabinets extérieurs pour des missions récurrentes d'audit des organismes. L'absence de disponibilité et l'argument financier sont avancés par la collectivité, laquelle indique vouloir contenir le budget par l'émission ou non de bons de commande sur ses marchés publics d'audit, ce que le recrutement d'agents en interne ne permettrait pas. Selon l'inspection, cette mission serait donc plus coûteuse en cas d'internalisation. Au-delà des coûts, le chevauchement des compétences de contrôle et d'audit des satellites appelle à clarifier leur répartition, dans la mesure où ces derniers peuvent être contrôlés par l'inspection, en interne ou par le biais d'un cabinet extérieur, par le contrôle de gestion de la direction des finances, voire par la direction concernée.

Ainsi, la direction de la santé, de la solidarité et du logement finance et contrôle près de 70 instituts de formation paramédicale et sociale répartis sur 125 sites de formation, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire prévue par le code la santé publique²⁴. Le manque de ressources internes de cette direction, composées de deux chargées de mission dédiées aux subventions de fonctionnement et d'investissement, conduit la direction à faire appel à un cabinet d'expertise comptable le cadre d'un marché signé en 2017 (avec 118 k€ TTC versés) renouvelé avec le même prestataire en 2021 (267 k€ TTC versés). Cette mission n'a jamais été internalisée alors qu'il s'agit de prestations d'instruction des demandes de subventions et d'analyse des documents comptables des organismes, dont les dépenses sont essentiellement constituées de masse salariale. Cette mission est comparable à celle remplie par la direction des finances et du contrôle de gestion, qui dispose de surcroît d'une expertise comptable, auprès des autres organismes financés par la région. Le contrôle de gestion regroupe onze postes, dont deux sont actuellement vacants. La collectivité confirme le besoin de restructuration du contrôle de gestion, indiquant que l'optimisation de l'organisation suite à la fusion des régions est encore en cours.

²⁴ Articles R.6145-58 à R.6145-63 du code la santé publique.

Ce même prestataire se voit également confier, par la direction de la santé, un à deux audits par an. Cette activité relativement faible pourrait être assurée par l'inspection générale des services dans le cadre de sa mission d'audit des organismes financés.

Si l'externalisation de certaines prestations intellectuelles peut participer à la maîtrise des coûts, la dispersion de certaines missions au sein de la collectivité limite justement cette maîtrise. La masse salariale de la région atteint près de 380 M€ par an. La clarification de la répartition des compétences entre les directions et entre la région et ses prestataires, notamment en matière de contrôle et audits, participerait à l'optimisation des processus et des ressources humaines de la collectivité. Elle nécessite l'établissement d'une cartographie de ses compétences internes. La chambre recommande donc l'identification des compétences des agents, par l'élaboration d'une cartographie, permettant d'optimiser les ressources internes.

Recommandation :

2. Identifier, par l'élaboration d'une cartographie, les compétences internes afin d'optimiser les ressources au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre*

2.3. La volonté d'objectiver les décisions de la collectivité

La volonté d'objectiver les décisions de la collectivité a été mis en avant par l'inspection générale des services s'agissant de l'externalisation de sa mission d'audit externe, en sus de l'absence de disponibilité interne. Pourtant, les procédures écrites d'audit et le rattachement hiérarchique des auditeurs en dehors des directions opérationnelles concernées sont à même d'apporter les garanties d'impartialité attendue. En outre, la position de financeur de la région légitime et même oblige celle-ci à opérer un contrôle sur ces organismes, conformément au principe légal du contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Cette mission a d'ailleurs déjà été assurée en interne par la région.

Par ailleurs, au sein de la direction de l'économie locale, du tourisme, de l'agriculture et de l'alimentation, une situation exceptionnelle tenant au transfert de 65 agents de l'État (direction départementale des territoires) vers la collectivité au 1^{er} avril 2023 a justifié le recours à un prestataire extérieur aux fins de conseil organisationnel et d'appui à l'adhésion des nouveaux agents. Différents outils ont été proposés par le prestataire : entrevues avec ces agents et les équipes en place, restitution, feuille de route et animation d'un séminaire. Cette démarche, essentiellement managériale et organisationnelle, a coûté à la collectivité 237 k€ et aurait pu être conduite par les cadres de la direction concernée, au besoin avec l'appui de la direction des ressources humaines. Néanmoins, il s'agit d'une action ponctuelle et le choix d'externalisation a permis d'objectiver les modalités du transfert et d'amoindrir les réticences des agents dans des délais contraints.

La direction de la formation et des parcours professionnels a précisé avoir recours à des partenaires extérieurs, y compris pour l'évaluation de plans pilotés en interne comme le plan régional de formation professionnelle. Ce marché, notifié en mars 2024, a été confié à un cabinet pour un coût de 40 k€ (lot 1). Il s'agirait, selon la collectivité, de s'affranchir de tout risque de posture politique et de favoriser ainsi la démarche critique et la comparaison avec les autres régions. Néanmoins, tout comme l'audit, la démarche d'évaluation constitue une mission qui peut être conduite en interne, selon les procédures habituellement définies en la matière et garantissant la neutralité des constats opérés. La région dispose à ce titre d'une directrice de projet « Évaluation des politiques publiques » qui devrait permettre de développer en interne ce type de démarche.

2.4. Un recours important aux organismes partenaires

La collectivité bénéficie de l'appui de nombreux organismes à statut ou ressources publics dotés d'une capacité d'expertise éprouvée, avec lesquels elle noue des liens privilégiés parfois hors champ de la commande publique, conformément à la réglementation²⁵.

Dans certains cas la collectivité a privilégié l'utilisation d'un marché de conseil avec un prestataire privé. Pourtant, un organisme partenaire de la région dédié à la politique publique concernée existe et aurait pu apporter l'ingénierie souhaitée.

La direction de la mer a signé en 2017 un accord-cadre portant assistance technique, juridique et économique en vue de la création d'un poste de commande centralisé des ponts mobiles du port de Sète, l'intervention de l'établissement public régional (EPR) du port de Sète pouvait être attendue. Dans le cas de l'accord-cadre sur l'AMO pour le développement du fret ferroviaire du port de Port-La-Nouvelle de 2021, l'intervention de la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) de Port-La-Nouvelle s'avérait prévisible. Ces deux satellites ne pouvaient pourtant pas être appelés en raison des exceptions cadrées par les conventions.

Par ailleurs, la région est présente auprès de trois principales sociétés publiques locales (SPL) dont elle est actionnaire : l'agence régionale d'aménagement et de construction (ARAC), l'agence de développement économique (Ad'Occ) et l'agence régionale de l'énergie et du climat (AREC). Elles fournissent des prestations intellectuelles à la région hors marchés publics par contrats de prestations intégrées pour un montant de 55,6 M€ sur la période, selon la collectivité. L'AREC a pour objet la réalisation d'études techniques, de prestations d'ingénierie et de service, d'investissements et de contributions aux capitaux propres en lien avec l'ensemble des sujets et activités liés à la transition énergétique. Elle regroupe 80 collectivités et établissements actionnaires dont la région.

À la suite de la crise de la COVID, dans le cadre d'un renforcement des soutiens publics aux entreprises, la région a confié en 2020 au prestataire privé l'analyse de la faisabilité juridique de la création d'une agence régionale d'investissement stratégique (ARIS) dans les entreprises, pour un montant de 48 000€ TTC. La collectivité a, par un second marché, confié à ce même prestataire l'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, technique et financière pour la création de cette agence, pour un montant de 189 900 € TTC. Par ailleurs, aucune note du besoin n'a pas été présentée en amont de la demande d'achat, alors même qu'elle a été formalisée en cours d'instruction.

L'ARIS a été effectivement mise en place en mars 2021, sous forme de SAS²⁶. Elle œuvre à renforcer la souveraineté industrielle de l'Occitanie et décarboner son économie, avec quatre objectifs statutaires principaux : le développement économique et la création d'emplois, la relocalisation des filières stratégiques, la transition écologique, l'intégration des critères ESG²⁷ à l'activité des entreprises accompagnées. Les missions confiées à cette société font partie des champs d'intervention de l'AREC. La région aurait pu solliciter cette dernière pour la réalisation, même partielle, des études qu'elle a confiées au cabinet privé. En effet, les statuts de l'AREC précisent, dans leur article 2, que la SPL a pour objet d'assurer, pour le compte de ses actionnaires, toute assistance à maîtrise d'ouvrage, toutes études techniques, toute activité d'observation, de conseil ou d'accompagnement dans le domaine de la transition énergétique, y compris pour des solutions innovantes. Avec 56 collaborateurs, l'AREC devrait être en capacité d'assurer l'offre

²⁵ Prestations intégrées effectuées par une entité considérée comme le prolongement administratif du commanditaire, appelées quasi-régies ou « prestations in house » : exceptions de droit communautaire aux règles des marchés publics.

²⁶ Société par actions simplifiée.

²⁷ Environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance.

d'ingénierie prévue par ses statuts. D'ailleurs, la région indique qu'elle n'a plus en charge la maîtrise d'ouvrage dans ce dossier et que l'ARIS est désormais pilotée par l'AREC. Outre sa SPL, l'AREC comprend une SEM qui dispose de 25 % du capital de la société d'investissement et dont le directeur général est également président du directoire de l'ARIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les motivations du recours aux prestataires extérieurs avancés par la collectivité lors du contrôle sont globalement de trois ordres, parfois cumulatifs : l'absence de compétences en interne, l'absence de disponibilité des agents et la volonté d'objectiver les décisions de la collectivité. Certaines missions pérennes sont cependant confiées systématiquement à des cabinets privés. Les motifs relatifs au contexte organisationnel résultent parfois de contraintes objectives, mais s'analysent aussi comme un choix opéré par la collectivité qui avance alors le coût financier d'un recrutement.

Le choix de répartition des compétences entre les agents régionaux et les prestataires extérieurs, et parfois même le choix de répartition interne entre les directions, peut s'avérer fluctuant ou insuffisamment clair. Si l'externalisation de certaines prestations intellectuelles peut participer à la maîtrise des coûts, la dispersion de certaines autres missions au sein de la collectivité limite justement celle-ci. La région compte 7 628 agents, soit une masse salariale de près de 380 M€ par an. La clarification de la répartition des compétences entre les directions mais aussi entre la région et ses prestataires, notamment en matière de contrôle et audits, participerait à l'optimisation des processus et des ressources humaines de la collectivité. La chambre recommande donc l'identification des compétences des agents, par l'élaboration d'une cartographie, permettant d'optimiser les ressources internes.

La collectivité bénéficie par ailleurs de l'appui de nombreux organismes partenaires, à statut ou ressources publics, dotés d'une capacité d'expertise éprouvée. La collectivité a parfois privilégié le recours à un cabinet privé alors qu'un organisme partenaire de la région dédié à la politique publique concernée existait et aurait pu apporter l'ingénierie souhaitée.

3. DES CONDITIONS DE RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES GLOBALEMENT SATISFAISANTES

3.1. L'encadrement poussé des procédures d'achat public

3.1.1. Le nouveau cadre stratégique global de la région

En matière de politique d'achats, la région s'est dotée d'un « schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables » (dit SPASER) voté par les élus pour la période 2023-2028. Cette politique d'achat formalisée a fait l'objet de groupes de travail regroupant la direction des affaires juridiques, de la commande publique et des assemblées (DAJCPA), le réseau interne des acheteurs dans les directions et les agences régionales. Le comité de pilotage était constitué d'élus et membres de la direction générale afin de définir les objectifs, les arbitrer et les valider.

Ce schéma développe cinq axes déclinés en vingt chantiers :

1. un levier de transformation écologique : insérer systématiquement des considérations environnementales, développer l'économie circulaire, prendre en compte le cycle de vie du produit et son caractère durable ou bio, aller vers plus de sobriété des achats ;
2. un levier d'inclusion sociale et solidaire : favoriser l'accès et le retour à l'emploi des jeunes et des personnes rencontrant des difficultés sociales, encourager les entreprises dans une démarche de responsabilité sociale et de prévention des risques professionnels, développer les achats de produits issus du commerce équitable, promouvoir l'égalité professionnelle femmes/hommes et lutter contre toutes les formes de discriminations ;
3. un levier de transformation économique : améliorer l'attractivité et la qualité de la commande publique, accroître l'accès des très petites et petites et moyennes entreprises (TPE/PME) à la commande publique, développer l'achat auprès des entreprises régionales et auprès du secteur de l'économie sociale et solidaire, développer les achats innovants ;
4. un outil de performance : professionnaliser la fonction achat et poursuivre la digitalisation de la chaîne d'achat, maîtriser la relation fournisseur et développer le *sourcing*²⁸, renforcer la performance économique dans les marchés ;
5. un levier de confiance : rechercher un équilibre contractuel réel avec les entreprises, prévenir les conflits et privilégier le recours aux solutions de médiation, garantir la transparence des procédures et s'engager dans une démarche de prévention des risques d'atteinte à la probité.

Chaque chantier est décliné en actions, comporte un ou plusieurs objectifs cibles, ainsi que les outils et actions de mise en œuvre et les indicateurs de suivi et d'évaluation. À titre d'exemple concernant l'axe 3 du levier de transformation économique, les objectifs sont 80 % des achats auprès des entreprises locales, l'augmentation de 3 % par an du nombre de primo-accédants à la commande publique, 85 % des marchés notifiés à des TPE/PME et l'augmentation de 10 % par an des achats auprès du secteur économique social et solidaire.

Certains marchés de prestations intellectuelles avaient pour objectif de préparer les éléments de mise en œuvre desdits objectifs, par exemple celui de l'accompagnement à la relocalisation de l'achat public passé en 2021 par la direction des affaires juridiques, de la commande publique et des assemblées pour un montant de 82 k€ TTC. Ce marché s'est inscrit dans le cadre du contrat de relance post crise sanitaire. La région proposait un soutien méthodologique aux structures privées et publiques pour identifier les produits dont la production pouvait être relocalisée en France. La mission du prestataire consistait à mettre à disposition des partenaires institutionnels locaux les outils juridiques (étude du cadre réglementaire) et économiques (méthodologie individualisée) pour la sécurisation de cette relocalisation.

Si la période de contrôle ne permet pas d'évaluer la mise en œuvre de ce SPASER, la région s'est engagée dans une démarche globale de qualité de sa commande publique, démarche qui ne pourra se faire que dans le respect des principes de la commande publique. À ce titre, la chambre appelle la région à la vigilance quant à son objectif de 80 % des achats réalisés auprès d'entreprises locales afin qu'il ne devienne pas un critère discriminatoire contraire au droit européen.

²⁸ Le *sourcing*, ou *sourçage*, est défini comme la possibilité pour un acheteur « d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs économiques du projet et de ses exigences » afin de préparer la passation d'un marché public (article 4 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics).

3.1.2. Un cadre opérationnel à mettre en œuvre systématiquement, notamment sur la formalisation des besoins

La région a opté pour une organisation décentralisée de ses achats au niveau de ses directions opérationnelles. La direction des affaires juridiques, de la commande publique et des assemblées joue un rôle de support transversal en exerçant des missions de conseil des directions acheteuses, de sécurisation des achats à forts enjeux et d'harmonisation des pratiques. Au-delà du schéma stratégique, un plan de formation des acheteurs est mis en œuvre, ainsi que des ateliers internes sur les processus de la direction de la commande publique, en phase de passation comme en exécution. Un comité de pilotage et un comité de suivi de la politique achat soutiennent la démarche. Par ailleurs, deux chartes de déontologie cohabitent, concernant respectivement la probité des élus et celle des agents (obligations, intégrité, impartialité, politique des cadeaux, ressources en matière de prévention, sanctions), qui permettent de prévenir efficacement les conflits d'intérêts.

Dans le cadre de sa mise en œuvre opérationnelle, le processus général de la commande publique est précisément documenté. La performance de l'achat public est en outre appuyée par les procédures comptables et financières.

À compter de 2023 pour les directions opérationnelles aux enjeux financiers les plus importants, et à compter de 2024 pour les autres directions, la direction des finances et du contrôle de gestion a instauré des organigrammes fonctionnels nominatifs des acteurs de la chaîne comptable afin d'encadrer et de maîtriser les risques comptables et financiers : tâches de chaque acteur, sécurisation des délégations et des habilitations.

Ainsi, la collectivité a mis en place un encadrement général poussé de l'achat public. Néanmoins, la chambre souligne une faiblesse dans l'application de la procédure en matière de définition et de motivation des besoins. Ces motivations doivent être formulées par les directions acheteuses dans une note de besoin exigée par les règles internes et forment le point de départ de toute consultation²⁹. L'analyse de l'échantillon de marchés publics de prestations de conseil permet de constater que cette note de besoin, prévue dans les documents cadres de la collectivité, n'est pas systématiquement fournie.

Tel a été le cas par exemple pour la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats économiques qui a passé un marché en 2021 pour des analyses financières au bénéfice d'entreprises en difficulté ou de filières émergentes sans qu'une note de besoin en amont de la demande d'achat ne soit intervenue. De même, au sein de la direction de l'économie locale, du tourisme, de l'agriculture et de l'alimentation, la situation exceptionnelle tenant au transfert de 65 agents de l'État vers la collectivité au 1^{er} avril 2023 a justifié le recours à un prestataire extérieur. Pour autant, aucune note de besoin précédant la demande d'achat n'a été formalisée, contrairement aux exigences du cadre interne de la région, laquelle aurait pu développer la nécessité d'adhésion des agents au transfert et donc justifier le recours à un tiers neutre.

L'identification des besoins en amont de toute demande d'achat, pourtant prévue par la région dans ses procédures, est insuffisamment mise en œuvre. Une définition systématique et anticipée du besoin permettrait l'identification des motifs d'externalisation des prestations intellectuelles, participant à leur juste mobilisation, à l'efficacité de la commande publique et à l'utilisation optimale des deniers publics. En outre, eu égard au caractère dérogatoire des procédures de prestations intellectuelles de la région, cette note des besoins est un élément majeur de transparence et de traçabilité.

²⁹ Cette étape intervient en amont de la rédaction du cahier des charges.

La chambre recommande donc à la collectivité d'appliquer ses documents cadres en motivant systématiquement les besoins conformément à sa procédure interne.

Recommandation :

3. Définir systématiquement les besoins préalablement à tout achat public de prestations intellectuelles, conformément à la procédure interne. *Non mise en œuvre*

3.1.3. Un circuit de décision dérogatoire pour les prestations de conseil

L'achat des prestations intellectuelles relève des règles générales d'achat public définies par la région, sans que des règles spécifiques aient été définies en matière de conseil.

Néanmoins, le circuit de la commande de prestations intellectuelles fait l'objet, depuis mai 2022, d'un processus dérogatoire au circuit commun, dans la mesure où les demandes d'AMO sont, outre les étapes habituelles de l'achat, soumises en amont à l'arbitrage direct du directeur général des services (DGS). L'existence de cette procédure particulière traduit le fait que la collectivité a identifié le caractère à la fois sensible et stratégique de ce type de commande. Cependant aucune définition du périmètre concerné n'est formalisée. Ainsi, la collectivité gagnerait, à préciser le périmètre des achats relevant de cette procédure dérogatoire.

Entre mai 2022, date de mise en place de cette procédure dérogatoire, et juin 2024, 66 demandes d'achats ont ainsi été transmises au DGS pour arbitrage. Les décisions ne sont pas toutes motivées, or une telle formalisation serait de nature à améliorer la traçabilité des décisions prises.

3.2. La régularité des procédures de passation des contrats

Les commandes de prestations intellectuelles sont soumises aux principes rappelés à l'article 3 du code de la commande publique, de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, applicables à tous les marchés publics, y compris ceux qui ne sont pas soumis à des procédures formalisées.

3.2.1. Le respect global des règles de publicité et de mise en concurrence

Les procédures formalisées de publicité et de mise en concurrence s'appliquent aux marchés publics d'un montant supérieur à 221k€ HT depuis le 1^{er} janvier 2024³⁰ s'agissant des marchés de fournitures et de services, dont relèvent les prestations intellectuelles. En dessous de ce seuil, l'achat public relève des procédures non formalisées : soit les MAPA, soit les procédures sans publicité ni mise en concurrence préalables. Ces deux procédures concernent des marchés de faibles montants³¹ pour lesquels l'acheteur public dispose d'une liberté de choix étendue du prestataire, moins coûteuse en moyens.

Dans le cadre de l'analyse de la passation des marchés publics sélectionnés dans l'échantillon, les règles de publicité et de mise en concurrence sont globalement respectées par la collectivité, qui dispose d'une ingénierie conséquente en matière juridique et de commande publique, tant en termes de compétences internes que d'outils, et qui utilise principalement des accords-cadres ou des marchés ordinaires formalisés. Les achats passés par lettres de commande

³⁰ Ce seuil était de 221k€ HT en 2019, 214k€ HT en 2020-2021 et 215k€ HT en 2022-2023.

³¹ Entre 40k€ HT et 221k€ HT pour les MAPA et moins de 40k€ HT pour les marchés sans publicité ni mise en concurrence.

(marchés sans publicité ni mise en concurrence) sont systématiquement inférieurs à 40 k€ HT, et différents devis sont sollicités.³²

Un élément appelle néanmoins des observations : la détection des offres anormalement basses. En vertu des articles L. 2152-5 et L. 2152-6 du code de la commande publique, une offre est anormalement basse lorsque le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché. L'objectif poursuivi est de protéger l'acheteur d'offres financières attrayantes mais dont la solidité n'est pas assurée. Or, aucun document interne n'encadre le traitement des offres anormalement basses. La démarche est appliquée globalement sur certains marchés par les directions, mais ce n'est pas le cas s'agissant des marchés de prestations intellectuelles.

Tel est le cas, par exemple, du marché initié par la direction de la mer sur l'appel à manifestation d'intérêt pour l'ingénierie de la future candidature au projet « Territoire d'innovation de grande ambition » (Littoral+). L'offre la plus basse était 2,5 fois inférieure à la moyenne des offres et plus de trois fois inférieure à l'offre maximale et aucune procédure de détection d'une offre anormalement basse n'a été déclenchée.

Cette exigence est particulièrement utile s'agissant des commandes de prestations intellectuelles, qui, du fait de leur caractère immatériel, peuvent générer des évaluations de prix parfois empiriques par les prestataires. La collectivité est encouragée à formaliser la procédure de détection des offres anormalement basses et à l'appliquer avant toute analyse des offres, conformément à la loi.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice prend acte de la nécessité de structurer et formaliser la détection de ces offres et précise qu'une fiche interne est ainsi en cours de rédaction à l'attention des services acheteurs.

3.2.2. Une sélection des prestataires perfectible

Dans le cadre de l'analyse de la passation des marchés publics, la sélection de certains prestataires appelle des observations. Ainsi, deux marchés successifs avec le même prestataire pour l'année 2021 au sein de la direction des finances et du contrôle de gestion retiennent l'attention.

Comme évoqué, la région a confié en 2020 à un cabinet privé l'analyse de la faisabilité juridique de la création de l'agence régionale d'investissement stratégique (ARIS), pour un montant de 48 000€ TTC. La collectivité a, par un second marché, confié à ce même prestataire l'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, technique et financière pour la création de cette agence, pour un montant de 189 900 € TTC. L'avis d'ouverture du marché avait pourtant abouti au dépôt de six offres. Trois critères permettaient d'analyser ces offres : la compréhension du contexte et des enjeux (30 points), la qualité du mémoire technique (50 points) et le prix (20 points).

Le rapport d'analyse des offres, précise que le cabinet retenu, avec la note la plus élevée sur le premier critère, a su notamment exposer une « parfaite compréhension du contexte avec apport de contenu sur la stratégie régionale, les filières clés et des éléments de financement ». Le groupement classé en deuxième position, avec également la note la plus élevée sur le premier critère, a bénéficié de la même appréciation, enrichie d'éléments sur la bonne analyse des filières

³² Article R. 2122-8 du code de la commande publique : l'acheteur doit choisir une offre pertinente, faire une bonne utilisation des deniers publics et ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

concernées, les articulations avec les dispositifs nationaux et le capital investissement dans la région. Les éléments ainsi relevés auraient pu justifier l'attribution au second candidat d'une note supérieure à celle attribuée au premier. Sur le deuxième critère, seul deux points sur les 50 séparent le premier du second. Au sein de ce critère, les deux candidats se différencient sur la mission de sourcing permettant d'identifier les entreprises cibles, ainsi que sur l'accompagnement de l'ARIS dans l'étude et la maturation des projets territoriaux choisis. Il est ainsi reproché au second cabinet de ne pas mentionner les aspects juridiques des missions identifiées. Les quatre autres candidats étaient distancés d'un point de vue des enjeux comme de la qualité technique.

La connaissance précise des enjeux et la qualité de l'offre du premier cabinet sont nécessairement en lien avec sa précédente intervention dans la modélisation économique, juridique et financière de l'ARIS, que ce cabinet retenu juge lui-même comme une « *connaissance intime de l'ARIS* ». Avec une pondération faible du critère prix, il semblait difficile de permettre aux autres candidats d'emporter ce second marché. La région aurait dû privilégier un marché unique avec phases ou options, afin d'écartier le risque de favoriser un des candidats.

Par ailleurs, les marchés annuels passés sur la période de contrôle par la direction de la communication et de l'information citoyenne en matière de conseil et stratégie de communication (lot 1) soulèvent la question de la reconduction des titulaires de ces marchés. Bien que, dans ces procédures d'accord-cadre, plusieurs prestataires interviennent simultanément selon les thèmes de communication concernés, ce sont globalement les mêmes prestataires qui sont retenus depuis près de huit ans. Les appels d'offres lancés pour les marchés courant jusque 2019 puis 2023 ont rassemblé respectivement 13 et 10 offres de la part de sociétés candidates. La direction met en avant, *a fortiori*, la bonne connaissance par les cabinets retenus des enjeux et des objectifs institutionnels de la région.

Ainsi, la volonté générale de la collectivité rappelée dans les documents cadres d'éviter toute pérennisation de prestataires n'est ici pas vérifiée. Les entreprises retenues sont devenues des partenaires pérennes de la région et ont reçu au total 2,2 M€ au titre des prestations intellectuelles sur la période de contrôle. La région doit rester vigilante, lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, au fait de ne pas reconduire plusieurs fois un prestataire au motif que la qualité de son travail lui apporte pleine satisfaction dans le cadre des précédents marchés. Ce type de pratique est susceptible de générer des phénomènes d'abonnement au profit des cabinets concernés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité a mis en place un encadrement général poussé de sa commande publique. Néanmoins, la définition et la motivation des besoins est faiblement réalisée et formalisée. Les motivations doivent être formulées par les directions acheteuses de la région dans une note de besoin, d'ailleurs exigée par ses règles internes avant toute consultation, ce qui, n'est pas systématiquement réalisé. La chambre recommande donc à la région d'appliquer ses documents cadres en systématisant la motivation des besoins préalablement à toute demande d'achat.

L'achat de conseil relève des règles générales définies par la région. Néanmoins, les commandes d'AMO font l'objet d'un processus dérogatoire qui ajoute l'arbitrage préalable du DGS. L'existence de cette procédure particulière traduit le fait que la collectivité a identifié le caractère à la fois sensible et stratégique de ce type de commande. Cependant aucune définition précise du périmètre concerné, ni motivations des arbitrages ne sont fournies. La collectivité gagnerait donc à préciser les thèmes et périmètres concernés par cette procédure dérogatoire et à en enrichir la traçabilité.

Les règles de publicité et de mise en concurrence sont globalement respectées lors de la passation des marchés par la région, qui dispose d'une ingénierie conséquente en matière juridique et de commande publique. Certains marchés soulèvent toutefois la question de la reconduction de leurs titulaires, parfois depuis de nombreuses années, les cabinets privés concernés devenant ainsi des partenaires pérennes de la région, bénéficiant pour certains de rémunérations cumulées importantes. La région doit rester vigilante, lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, au fait de ne pas reconduire plusieurs fois un prestataire au motif que la qualité de son travail lui apporte pleine satisfaction dans le cadre des précédents marchés. Ce type de pratique est susceptible de générer des phénomènes d'abonnement au profit des cabinets concernés.

4. UN EMPLOI DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES A PARFAIRE

4.1. Des modalités d'exécution des contrats à parfaire

L'adéquation du résultat de la mission confiée au prestataire à la commande de la collectivité requiert que cette dernière mette en place une organisation rigoureuse lui permettant de piloter son prestataire : désignation d'un référent, définition d'un calendrier, points d'étape avec le prestataire, voire installation d'un comité de pilotage pour les missions les plus structurantes. La région adapte son pilotage des prestataires en fonction de la nature et des enjeux du projet. La collectivité dispose d'un nombre important de chargés d'opérations ou référents internes en charge du pilotage des marchés dans les différentes directions. Ils assurent l'encadrement effectif des cabinets de conseil, par le biais d'échanges réguliers, voire de comités dédiés, avec, le cas échéant, des demandes de réorientation concernant les travaux fournis. Les prestataires ne bénéficient ainsi pas d'une trop large latitude dans la conduite de leur mission.

Par ailleurs, de nombreux avenants ont été conclus dans des délais contraints entre 2021 et 2022 pour prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire, soit en allongeant la durée des marchés soit en intégrant le surcoût lié à cette période. Ainsi, le marché relatif à l'AMO pour la modification du patrimoine ferroviaire du port de Sète géré par la direction de la mer, marché subséquent à l'accord-cadre de 2018 sur la gestion de l'exploitation et de la maintenance des voies ferrées régionales, a fait l'objet d'un avenant aux fins de couvrir les effets financiers de la crise et le rallongement des délais des chantiers. Si ce type de situation est justifiée et indépendante de la gestion de la région, certains exemples traduisent une exécution de marchés moins rigoureuse.

Au sein de l'échantillon de marchés de conseil analysés, l'articulation entre les accords-cadres et les marchés subséquents présente un cas d'irrégularité.

Ainsi, la direction de la mer a complété les prestations d'un marché avec des bons de commande dans le cadre de l'ingénierie pour la candidature à l'appel à projet Territoire d'innovation de grande ambition (TIGA) du projet « Littoral+ ». Il s'agit d'un contrat signé mi-2018 sous forme de marché ordinaire pour une partie et d'accord-cadre pour l'autre partie, d'un montant total de 237 k€ TTC. Il a été abondé en 2019, dans sa partie ordinaire forfaitaire, de plus de 30 k€ par deux bons de commande directs. Ils sont justifiés, selon la région, par des besoins nouveaux apparus au sein de la partie ordinaire du marché suite à la modification du cahier des charges par les services de l'État. Ces deux bons de commande ont fait l'objet de livrables intégrés dans les livrables du marché. Le premier bon de commande encadrait une mission supplémentaire

sur l'identification de modèles juridiques et économiques envisageables. Le second prévoyait la réalisation d'un accompagnement économique et financier approfondi des porteurs d'action.

Or, l'article L. 2194-1 du code de la commande publique précise que le marché peut être modifié sans nouvelle procédure par voie d'avenant lorsque des travaux, fournitures, services supplémentaires sont devenus nécessaires. La conclusion d'un avenant aurait dû intervenir en lieu et place de bons de commandes.

Par ailleurs, l'analyse de l'échantillon a révélé l'exécution partielle d'un marché phasé, sans clôture de celui-ci.

En effet, dans le cadre de sa compétence ferroviaire, la région a recours à des études de faisabilité externalisées. Un marché à procédure adaptée a été conclu en 2020 pour un montant de 135 890 € HT. Cinq phases sont prévues au marché mais le prestataire s'est arrêté à la 4^e phase, qui avait montré la fragilité du modèle économique envisagé. Aucun avenant sur le contenu de la prestation ni clôture du marché n'est intervenu³³. La région a versé à ce stade 114 490 € au prestataire. À défaut de clôture, chacune des parties demeure tenue par ses obligations contractuelles, terminer la prestation d'une part, verser le solde du prix d'autre part. Or, la région considère que le marché est terminé, aucun ordre de service n'ayant déclenché la phase n°5. Elle s'appuie sur l'article 8-2 du CCAP, lequel prévoit qu'en application du CCAG-PI, le pouvoir adjudicateur se réserve la possibilité d'arrêter l'exécution des interventions qui font l'objet du contrat, à l'issue de chaque phase définie au CCAP.

Aux termes de l'article 22 de l'arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du CCAG-PI, lorsque les prestations sont scindées en plusieurs parties techniques distinctes, l'acheteur peut décider, au terme de chacune de ces parties de ne pas poursuivre l'exécution des prestations. Deux conditions doivent être remplies : les documents particuliers du marché doivent prévoir expressément cette possibilité et chacune de ces parties techniques doit être clairement identifiée et assortie d'un montant. L'arrêt de l'exécution des prestations entraîne la résiliation du marché. L'article 36 du CCAG-PI précise que la décision de résiliation doit être notifiée au titulaire du marché, ce que la collectivité n'a pas été en mesure de justifier. Pour l'avenir, la région doit veiller à adopter un acte de clôture du marché afin que ses effets juridiques cessent.

En matière d'exécution, une des phases de procédure concerne la mise en œuvre de pénalités. Si la région applique des pénalités de retards dans certains marchés de travaux, soumis fortement aux aléas, tel n'est pas le cas en matière de prestations intellectuelles, un seul cas a été identifié.

Ainsi, la direction de la mer a appliqué des pénalités de retard en 2019, sans pour autant formaliser leur suivi dans un document récapitulatif des marchés. Devant l'importance de la notion de pénalités de retard, cette direction a dispensé une formation interne en juin 2024 insistant sur leur anticipation dès les pièces du marché et les différents délais à computer pour la mise en œuvre ou non de ces pénalités. À l'inverse, la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats économiques a confirmé que des pénalités étaient prévues en cas de travail dissimulé ou de retard des livrables attendus, mais n'a jamais jugé nécessaire de déclencher ces dernières.

La quasi-absence de pénalités mises en œuvre à l'égard des cabinets de conseil par la région pourrait traduire la pleine exécution quantitative et qualitative des prestations commandées. Cependant, certaines difficultés ont été relevées.

³³ Seuls deux avenants de prolongation ont été conclus portant décalage du calendrier jusqu'au 2 septembre 2023 sans modification du prix ni de la prestation.

Ainsi, des réorientations sont intervenues en cours de marché quand la réalisation était jugée peu développée, par exemple au sein de la direction de l'économie locale, du tourisme, de l'agriculture et de l'alimentation. La prestation consistait à contrôler auprès des entreprises le respect du règlement d'usage et la présence des pièces prévues dans le cadre du label Sud de France. Le livrable de cet audit jugé non conforme a été réalisé une seconde fois sans délai. Le paiement de la prestation n'est intervenu qu'après cette rectification. L'expression des besoins de la collectivité dans le marché suivant, sur le même sujet, a été ajustée en fonction de cette expérience. Les pénalités prévues dans le CCAP³⁴ n'ont pas été appliquées en raison, selon la collectivité, de la présentation d'un nouveau livrable. Or, l'exigence d'un nouveau livrable et les pénalités de retard ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et ces pénalités, prévues en l'espèce, doivent être mises en jeu.

La région doit veiller à la bonne application des pénalités en cas de difficulté dans l'exécution des obligations contractuelles des cabinets privés, en conformité avec la réglementation et ses documents cadres.

4.2. La valeur ajoutée des prestations et l'impact sur les services

4.2.1. L'absence d'évaluation des prestations

L'analyse de la valeur ajoutée des prestations intellectuelles rendues n'a pas été mise en place par la région, alors même que certains projets sont stratégiques ou que des difficultés sont parfois rencontrées avec les prestataires.

Par exemple, la région a externalisé l'analyse de faisabilité juridique de la création de l'agence régionale d'investissement stratégique (ARIS), ainsi que l'AMO juridique, technique et financière pour la mise en place de cette agence. L'ARIS a été effectivement créée en mars 2021 et cofinance les entreprises, au même titre que la BPI ou la Banque des territoires. La région n'a mené aucune évaluation de la prestation de conseil apportée par le cabinet, notamment au regard des suites données et de l'efficacité du nouvel outil que constitue cette agence. La région a précisé que 17 entreprises avaient à ce jour bénéficié du fonds pour un total de 20 M€. Le caractère innovant de la démarche et les enjeux financiers auraient justifié la conduite d'une évaluation des marchés publics concernés.

La direction de la communication et de l'information citoyenne, commanditaire important de prestations externes, ne formalise ni l'évaluation des prestations ni les bilans oraux en fin de contrat, privilégiant le contact direct et les échanges quotidiens. Pourtant, la direction a précisé avoir dû évoquer le retrait d'un dossier à l'encontre d'une agence de communication en raison de son insatisfaction quant aux livrables proposés dans le cadre du lot n°1 du marché. Le livrable, initié en février 2024 avec un délai de réalisation fixé en avril 2024, n'a été livré qu'en juin 2024. L'absence de formalisation est ici dommageable tant pour l'avancement des projets que pour l'amélioration de ces derniers en intégrant l'évaluation comme processus à part entière d'un cercle vertueux.

Également, la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats économiques s'est appuyée sur une étude transversale des dispositifs de soutien aux entreprises réalisée par un cabinet privé fin 2021 pour reconduire certains objectifs du schéma régional de développement

³⁴ Le CCAP précise que « par dérogation au CCAG (...), lorsque le délai contractuel d'exécution ou de livraison est dépassé, par le fait du titulaire, celui-ci encourt, par jour de retard et sans mise en demeure préalable, une pénalité fixée à 150,00 € ».

économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) 2017-2021³⁵. Pour autant, la direction admet que si la qualité des livrables est suivie par les agents en charge du marché, les points de contrôle ne sont pas normés ni systématiquement formalisés et reportés dans un document. Elle estime ne pas avoir rencontré de cas récent d'attendus insatisfaits dans les livrables. Néanmoins, cette évaluation n'est précisément pas réalisée, empêchant toute démarche d'amélioration continue.

À l'inverse, suite au plan régional de la formation professionnelle 2019-2022 et à la crise sanitaire, la direction de la formation a eu recours à un marché encadrant l'effort de digitalisation des structures de formation, la transition numérique et le besoin d'accompagnement. Dans le cadre de cet important marché de prestations intellectuelles (14 M€ prévus sur quatre ans), un bilan a été réalisé en interne, par le biais de 174 questionnaires adressés aux organismes bénéficiaires, illustrant ainsi, de manière isolée, une démarche d'évaluation partielle.

Ainsi, l'évaluation, pourtant prévue et cartographiée dans les procédures régionales, n'est pas souvent réalisée, même pour les principales prestations. La collectivité ne respecte pas les procédures utiles pour la performance de l'achat public qu'elle s'est assignées. Il lui appartient pourtant d'apprécier la qualité du travail accompli par le prestataire au regard du prix convenu, s'assurant ainsi de la bonne utilisation des deniers publics. La région précise avoir identifié cette lacune et travailler sur une méthode d'évaluation des marchés, à mettre en place d'ici fin 2024 sur un échantillon de marchés. Une évaluation des principaux marchés publics exécutés permettrait en effet de développer la connaissance des opérateurs et la qualité de leurs prestations, de sécuriser les prochains marchés, améliorant ainsi l'organisation. Afin d'éviter toute rigidification des processus, elle pourrait s'opérer après élaboration de critères de priorisation des marchés à enjeux. La chambre recommande donc à la région de procéder à l'évaluation des principales prestations intellectuelles réalisées par les cabinets de conseil.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice précise qu'une démarche d'évaluation a été initiée sur un échantillon.

Recommandation :

4. Procéder à l'évaluation des principales prestations intellectuelles réalisées par les cabinets de conseil. *Mise en œuvre partielle*

4.2.2. L'absence de transfert et de capitalisation des connaissances

L'absence de transfert ou de capitalisation des connaissances peut générer des impacts négatifs sur les services, tels le risque d'une relative dépendance vis-à-vis des prestataires, de perte de compétences, voire de démotivation pour les agents.

Par exemple, alors que la direction de la communication et de l'information citoyenne conclut des contrats depuis plus de 8 ans avec les mêmes prestataires de conseil et stratégie, la capitalisation des compétences n'est pas formalisée considérant que la proximité quotidienne des agents avec les agences externes est suffisante. Une telle proximité devrait précisément favoriser la professionnalisation en interne, permettant au moins en partie de diminuer le risque de dépendance aux agences externes en matière de communication.

³⁵ Parallèlement, le SRDEII lui-même avait fait l'objet d'une évaluation réalisée en interne par une ancienne direction de la région (aujourd'hui scindée).

Les audits fournis par le cabinet d'expertise à la direction de la santé, de la solidarité et du logement et relatifs au suivi comptable et budgétaire des instituts de formation paramédicale et sociale permettent, pour leur part, une montée en compétence des agents avec la réalisation d'une journée de formation par an assurée par le cabinet, prévue au contrat. Le CCTP précise en effet que l'assistance technique de l'équipe de chargées de mission doit se traduire par une « *formation d'une journée par an au profit de la région* » et « *l'analyse de certaines problématiques spécifiques rencontrées avec les établissements de formation* ». Cette nouveauté du marché de 2021 n'a pourtant permis de réaliser cette formation qu'en 2022. Or, en 2023, une partie de l'équipe a changé.

L'un des motifs avancés de l'absence de transfert de compétence est celui de la non pérennité du champ d'intervention. Ainsi, la direction des entreprises, de l'emploi et des partenariats économiques n'assure pas de reprise des connaissances et des compétences, notamment s'agissant des prestations relatives aux nouvelles filières économiques car, selon elle, il faudrait s'assurer que la filière devienne pérenne et structurée. Cependant, l'objectif de transmission de la compétence devrait être au préalable formulé dans les marchés, ce qui n'est pas le cas en l'état, y compris dans les prestations afférentes aux filières économiques matures.

L'argument tenant à la volonté des prestataires extérieurs de ne pas se démunir de leur propre savoir-faire est un argument récurrent au sein des directions. Cependant, dans le cadre d'un appel d'offres sur le conseil et l'accompagnement à la relocalisation de l'achat public des collectivités territoriales de la région, un prestataire, non retenu in fine, s'engageait à mettre en œuvre un transfert de compétences vers les services et une capitalisation des bonnes pratiques. Si cet élément, identifié et valorisé par la direction, n'a pas suffi au choix du prestataire, il ressort néanmoins que les cabinets sont en capacité de répondre à ce besoin.

Une formulation précise de cet objectif dans les CCTP permettrait d'inciter l'ensemble des prestataires à articuler leurs travaux en ce sens d'autant que la direction des affaires juridiques et de la commande publique souhaite que les échanges avec les cabinets produisent de la valeur ajoutée (notamment sur les droits des marques, de la propriété intellectuelle, des réseaux et sécurité informatique, de la gestion des bases de données). À ce stade, cette volonté n'est pas soutenue par un objectif de retour d'expérience et se limite dans les faits à de l'échange informel avec les cabinets. La chambre recommande d'inscrire l'objectif de transfert de compétences dans les marchés de prestations intellectuelles. La région prend acte de la recommandation, qu'elle envisage de mettre en œuvre en 2025.

Recommandation :

5. Inscrire l'objectif de transfert de compétences dans les marchés de prestations intellectuelles. *Non mise en œuvre*

4.2.3. Une doctrine d'emploi à mettre en place pour les prestations de conseil

La région gère en interne certaines missions relevant de l'analyse et du conseil et en externalise d'autres. S'agissant par exemple de l'expertise juridique (hors contentieux³⁶), la direction des affaires juridiques est composée, outre le directeur et la directrice adjointe, de dix agents dont huit juristes de catégorie A, un responsable délégué et un responsable. Cette composition est relativement stable depuis 2016, date de la fusion des régions et de leurs services, sans diminution de personnels pour cette direction. Le service fonctionne selon une double logique de polyvalence, aucun juriste n'étant spécialisé, et de priorisation, en fonction de l'agenda

³⁶ Exclu du champ de l'enquête.

politique et des projets en cours. Le choix d'internaliser ou externaliser la mission de conseil juridique va ainsi dépendre de la technicité du champ concerné, de l'enjeu du sujet, de la charge de travail en interne ou d'obligations juridiques (par exemple les fonds européens). À titre d'illustration, la direction a fait appel en moyenne à 50 consultations juridiques par an auprès de cabinets d'avocats entre 2018 et 2022 et 35 en moyenne par an entre 2022 et 2024. Dans le même temps, les juristes de la région ont réalisé 674 analyses en interne en 2022 et 655 en 2023, soit 95 % des prestations de conseil du service.

Cependant, l'enjeu de ré-internalisation des missions, chaque fois que possible, est peu identifié par les services régionaux. S'agissant par exemple des audits des instituts de formation paramédicale et sociale, la direction de la santé, de la solidarité et du logement n'envisage aucune perspective d'évolution dans la mission de contrôle de ces organismes, pourtant pérenne. La possible formation à cette compétence ne s'inscrit pas dans une stratégie globale de la direction ni dans un objectif d'internalisation, même partielle.

Une démarche d'internalisation s'agissant des prestations intellectuelles en matière de transports ferroviaires a été initiée. En effet, la direction des mobilités, infrastructures et développement souhaite gérer ses besoins « *en extinction* » et a conduit, en partenariat avec la direction des finances, une internalisation de mission. Ainsi, le marché d'audit de répartition des missions et financements entre la région et la SNCF, confié à un cabinet privé sur la période 2019-2022 (pour 151 k€ TTC), n'a pas été reconduit à la date de son renouvellement. L'audit de la facturation 2022 transmise par la SNCF a ainsi été réalisé en interne par la direction des finances.

De par ses compétences et son organisation, la collectivité dispose d'un nombre important de chargés d'opérations offrant une expertise dans les différentes directions. Comme déjà abordé, la région regroupe 969 cadres de catégorie A. Leur effectif a progressé de 6 % depuis 2019, tout comme l'effectif total de la collectivité.

Tableau 7 : évolution du nombre d'agents en équivalents temps plein rémunérés entre 2019 et 2022

Evolution du nombre d'ETPR fonctionnaires et contractuels par catégorie	2019	2020	2021	2022	Evolution 2019-2022
Catégorie A	912	945	967	969	6%
Catégorie B	488	486	488	506	4%
Catégorie C	5 805	5 879	6 032	6 153	6%
TOTAL	7 206	7 309	7 487	7 628	6%

Source : CRC d'après les rapports sociaux uniques (2023 n'étant pas transmis au moment de l'instruction)

Une montée en compétences le cas échéant, qui pourrait résulter de la mise en place d'actions de formation, de recrutements d'agents ou du développement de leur mobilité interne, constitue un levier de réduction du risque de dépendance à l'expertise externe. Les dépenses de prestations intellectuelles de la région auprès des cabinets de conseil entre 2019 et 2023 atteignent un montant annuel moyen de 6,8 M€.

La conduite d'une réflexion globale et systématique sur l'internalisation, même partielle, des prestations intellectuelles s'avère nécessaire, notamment concernant les marchés de conseil utilisés soit pour des besoins permanents de la collectivité, soit sur des champs de compétence de l'administration générale. Le cadre générique de la commande publique à la région ne le prévoit pas actuellement. Une doctrine d'emploi sur l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, qui constituent des achats peu standardisés, permettrait de déployer différents axes utiles pour les missions de conseil : juridique (cadre spécifique et procédures claires et adaptées), de ressources humaines (évaluation en jour-agent et arbitrages entre ressources internes et cabinets privés) voire budgétaire (fixation annuelle d'une enveloppe consacrée aux achats de conseil).

Une telle doctrine permettrait en outre de parfaire l'expression des besoins et de clarifier le circuit dérogatoire d'arbitrage du DGS précités, s'agissant notamment des thèmes et périmètres concernés, de la traçabilité et du suivi de ce processus. La chambre recommande donc à la région d'élaborer une doctrine d'emploi afin de mieux encadrer le recours aux prestations intellectuelles auprès des cabinets de conseil.

Recommandation

6. Élaborer une doctrine d'emploi afin de mieux encadrer le recours aux prestations intellectuelles auprès des cabinets de conseil. *Non mise en œuvre*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse de la valeur ajoutée des prestations intellectuelles rendues s'avère difficile, en l'absence d'évaluation des prestations par la région. La collectivité n'a pas mis en place cette démarche, alors même que certains projets sont stratégiques et que l'évaluation est prévue par ses procédures internes. La chambre recommande donc à la région de procéder à l'évaluation des principales prestations intellectuelles réalisées par les cabinets de conseil, afin d'apprécier la qualité des livrables au regard du prix convenu, garantie de la bonne utilisation des deniers publics.

En outre, la capitalisation des compétences n'est pas formalisée dans les marchés, la région considérant que la proximité quotidienne des agents avec les agences externes est suffisante. Une formulation précise de cet objectif permettrait d'inciter les prestataires à articuler leurs travaux en ce sens, d'autant qu'il s'agit d'un axe interne de commande publique. La chambre recommande donc d'inscrire l'objectif de transfert de compétences dans les marchés de prestations intellectuelles.

Si la région gère en interne certaines missions relevant de l'analyse et du conseil, l'enjeu d'internalisation des missions actuellement confiées aux cabinets privés est peu identifié par les services. Or, la collectivité dispose d'un nombre important de chargés d'opérations offrant une expertise dans les différentes directions. La conduite d'une réflexion globale sur l'internalisation, chaque fois que possible, des prestations intellectuelles s'avère nécessaire, notamment concernant les marchés de conseil utilisés soit pour des besoins permanents de la collectivité, soit sur des champs de compétence de l'administration générale. La chambre recommande donc à la collectivité d'élaborer une doctrine d'emploi afin de mieux encadrer le recours aux prestations intellectuelles auprès des cabinets de conseil.

ANNEXES

Annexe 1 : échantillon de marchés de prestations intellectuelles analysés.....36

Annexe 1 : échantillon de marchés de prestations intellectuelles analysés

N° compte	N° marché	direction cliente	Montant	Objet	Typologie	Durée
62268	18P00415-05	DAJCPA	425 875,20 €	conseil et représentation en justice lot 5 montages complexes infrastructures de transport	expertise	1 an reconductible 3 fois
62268	2021-1305-00	DAJCPA	82 140,00 €	conseil et accompagnement à la relocalisation de l'achat public des CT de la région	accompagnement	durée ferme 3 ans
2031	2022-0022-00	DAJCPA	94 907,00 €	AMO PRODUCTION BILANS ANNUELS DES AIDES ECONOMIQUES AUX SIEG	aide à la décision	1 an
6228	16500398-01	DCIC	136 134,00 €	prestations de conseil en stratégie globale lot 1	conseil en comunication	3 ans
6228	16500398-02	DCIC	822 028,28 €	prestations de conception, rédaction, création, graphique, audio et vidéo lot 2	conseil en comunication	4 ans
6228	2019-1224-01	DCIC	894 194,39 €	prestations de conseil, création, exécution graphique et digitale	conseil en comunication	1 an
2031	2019-0617-00	DEEP	260 600,00 €	éval po publique dans le dév éco, rech, innov et tourisme	expertise	2 ans
611	2019-0453-00	DEEP	124 800,00 €	LOT 1: intelligence économique/technique pour des projets d'envergure	expertise	18 mois
611	2019-0454-00	DEEP	91 200,00 €	LOT 2: Accompagnement analyse expertise stratégique et financière entreprises en difficulté	expertise	18 mois
611	2020-0659-00	DEEP	28 176,00 €	Lot 1 - PASS Conseil RH - Ariège - Aude	assistance RH	12 mois reconduction 1 fois
611	2020-0660-00	DEEP	85 700,00 €	Lot 2 - PASS Conseil RH - Aveyron - Lot - Lozère	assistance RH	
611	2020-0661-00	DEEP	36 750,00 €	Lot 3 - PASS Conseil RH Gard	assistance RH	
611	2020-0662-00	DEEP	180 981,00 €	Lot 4 - PASS Conseil RH Haute Garonne	assistance RH	
611	2020-0663-00	DEEP	41 256,00 €	Lot 5 - PASS Conseil RH - Gers - Hautes Pyrénées	assistance RH	
611	2020-0664-00	DEEP	316 164,00 €	Lot 6 - PASS Conseil RH - Hérault	assistance RH	
611	2020-0665-00	DEEP	19 940,00 €	Lot 7 - PASS Conseil RH - Pyrénées Orientales	assistance RH	
611	2020-0666-00	DEEP	68 810,00 €	Lot 8 - PASS Conseil RH - Tarn - Tarn & Garonne	assistance RH	
611	2021-0466-01	DEEP	137 280,00 €	Etude marché secteur activité à fort impact territoire lot 1	aide à la décision	12 mois
611	2021-0467-00	DEEP	37 200,00 €	ANALYSE DE PROJETS AVEC UNE DIMENSION FINANCIERE ET/OU STRATEGIQUE COMPLEXE lot 2	expertise	12 mois

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

611	2021-0553-00	DEEP	46 800,00 €	mission d'assistance à la validation d'approches méthodo d'accompagnement des entrepr	accompagnement	4 mois
611	2022-0409-00	DEEP	44 520,00 €	pass RH lot 1 Ariège, Aude, PO	aide à la décision	2 ans reconductible 1 fois
611	2022-0411-00	DEEP	40 800,00 €	pass RH lot 3 Haute-Garonne	aide à la décision	
611	2022-0412-00	DEEP	162 048,00 €	pass RH lot 4 Hérault	aide à la décision	
611	2022-0414-00	DEEP	28 420,00 €	pass RH lot 6 Tarn et Tarne-et-Garonne	aide à la décision	
611	2022-0415-00	DEEP	7 620,00 €	pass RH lot 7 Gard	aide à la décision	
611	18S00430-01	DELTA	34 068,00 €	Réalisation de séminaires techniques et conseils QUALITE INNOVATION TOURISME	aide à la décision	24 mois
611	2020-0974-00	DELTA	167 724,00 €	REALISATION D AUDITS D EVALUATION MISE EN OEUVRE DISPOSITIF QUALITE TOURISME OCCITANIE SUD DE FRANCE	expertise	1 an reconductible 1 an
611	2021-0313-01	DELTA	78 674,00 €	Audit sur les adhésions à la marque sud de france	accompagnement	1 an reconductible 2 fois
611	2022-0096-00	DELTA	128 304,00 €	AMO organisation transfert gestion FEADER	accompagnement	2 ans
617	2021-0490-00	DFCG/ Mme Dubois	25 200,00 €	rapport d'expert société Epargne Occitanie	expertise	1 mois
617	2021-0810-00	DFCG/ Mme Dubois	93 900,00 €	AMO opérationnelle tech fi et juridique de l'agence régionale inves stratégiques (ARIS)	expertise	2 ans
611	2020-0287A-00	DFPP	495 870,00 €	Innov Emploi Modernisation de l'appareil de Formation Lot, gers, HP, Tarn, Tarn et G, Haute-G	accompagnement	4 ans
611	2020-0287B-00	DFPP	701 441,02 €		accompagnement	
611	2020-0287C-00	DFPP	279 465,00 €		accompagnement	
611	2020-0288A-00	DFPP	410 475,00 €		accompagnement	
611	2020-0288B-00	DFPP	374 879,22 €		accompagnement	
611	2020-0288C-00	DFPP	610 416,00 €		accompagnement	
2313	2019-0650-00	DGD IM	479 064,00 €	Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en Région Occitanie	aide à la décision	24 mois
2031	2019-0950-00	DGD IM	12 000,00 €	Avis d'expert sur l'opportunité, la faisabilité et la consistance d'un RER pour l'étoile ferroviaire	expertise	12 mois
2031	2020-0524-00	DGD IM	136 635,46 €	définition et faisabilité création centre d'interprétation et technicentre du savoir faire dédiés au ferroviaire Nîmes et Béziers	accompagnement	1 an

2031	2021-1194-00	DGD IM	26 347,00 €	AMO pour démarches environnementales relatives à 2 lignes ferroviaires	accompagnement	2 ans
2031	17P00115-01-02	DIRMER	53 006,40 €	Port de Sète - Assistance technique, juridique et économique créa poste commande centralisé des ponts mobiles	accompagnement	1 an reconductible 2 fois
2031	18S00164-00	DIRMER	212 220,00 €	AMI pour l'ingénierie et la candidature à l'appel à projet TIGA du projet Littoral +	accompagnement	10 mois
2031	2019-0119-00	DIRMER	6 484,00 €	AMO qualité environnementale nouvelle gare maritime Sète-Frontignan	expertise	7 ans
2031	2020-0243-00	DIRMER	54 729,66 €	AMO la modification du patrimoine ferroviaire du port de Sète Front dans cadre nouvelle gare	accompagnement	2 ans
2031	2021-1309-00	DIRMER	104 572,50 €	AMO pour le developpement du fret ferroviaire du port de PLN	accompagnement	2 ans
617	2019-0160-00	ex DMCI	449 460,00 €	accompagnement relation citoyenne économie comportementale	aide à la décision	3 ans
2031	2019-0614-00	DFCG	192 853,00 €	ACCOMPAGNEMENT A LA PRODUCTION REPORTINGS IMPACT ENVIRONNEMENTAL SOCIAL PERFORMANCE DES PROJETS	accompagnement	3 ans
611	2021-0646-00	DITEE	132 396,00 €	AMO suivi et accompagnement projet corridor H2	accompagnement	1 an reconductible 3 fois (max 48 mois)
2031	2022-0719-00	DITEE	67 650,00 €	REFERENTIEL D'EVAL ACTIONS DANS LE CADRE DU PLAN ECONOMIE RESILIENTE SOCIALE ET SOLIDAIRE PACTE VERT	aide à la décision	1 an
617	2017-1128-00	DSSOL	155 017,05 €	assistance et conseil suivi comptable et budg des inst formation paraméd et soc	expertise	3 ans
617	2017-1129-00	DSSOL	152 411,33 €	assistance et conseil suivi comptable et budg des inst formation paraméd et soc	expertise	3 ans
617	2021-0333-00	DSSOL	151 767,00 €	assistance et suivi compt et budgétaire instituts formations SS et para	expertise	3 ans
617	2017-1176A-00	IGS OGR	60 126,00 €	Audits régularité et thématiques d'organismes financés par la Région : audits de régularité fi, RH, ob* fiscales et sociales, commande publique, vie statutaire, autres thématiques dédiées	aide à la décision	4 ans
617	2017-1176B-00	IGS OGR	57 570,00 €		aide à la décision	
617	2017-1176C-00	IGS OGR	94 236,00 €		aide à la décision	
617	2017-1176D-00	IGS OGR	86 088,00 €		aide à la décision	
617	2022-0050-00	IGS OGR	59 568,00 €	audits régularité des organismes financés par la région	expertise	4 ans

Source : CRC Occitanie

GLOSSAIRE

AD OCC	Agence de développement économique
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARAC	Agence régionale d'aménagement et de construction
AREC	Agence régionale de l'énergie et du climat
ARIS	Agence régionale d'investissement stratégique
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAG-PI	Cahier des clauses administratives générales des prestations intellectuelles
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
DGS	Direction générale des services
EPCC	Etablissement public de coopération culturelle
EPR	Etablissement public régional
ETP	Equivalents temps plein
IGS	Inspection générale des services
MAPA	Marché à procédure adaptée
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SAEM	Société anonyme d'économie mixte
SAS	Société anonyme par actions simplifiée
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SPASER	Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables
SPL	Société publique locale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 29 novembre 2024 de Madame Carole DELGA, présidente de la région Occitanie.

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