

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

HAUTE-GARONNE INGENIERIE - ATD

**ETABLISSEMENT PUBLIC DEPARTEMENTAL
54 Boulevard de l'Embouchure 31200 Toulouse**

OBJET : Délibération 23.10.669

**Présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Organisation d'un débat au sein de l'assemblée délibérante**

ANNEXE : Rapport d'observations définitives

Le lundi 9 octobre 2023, à 10 h 00, s'est réuni à la Maison des Territoires de la Haute-Garonne, le Conseil d'Administration de Haute-Garonne Ingénierie-ATD, sous la présidence de Madame Maryse VEZAT-BARONIA, Vice-Présidente de Haute-Garonne Ingénierie-ATD.

ETAIENT PRESENTS : (16 membres)

Messieurs Jean-Marc BERGIA, Jérôme BOUTELOUP, Mesdames Catherine CAMBEFORT, Martine CROQUETTE, Messieurs Victor DENOUVION, Serge DEUILHE, André DURAND, Loïc GOJARD, Didier LAFFONT, Patrick LEFEBVRE, Bernard PRINCE, Mesdames Françoise SIMEON, Florence SIORAT, Maryse VEZAT-BARONIA, Véronique VOLTO et Monsieur Lionel WELTER.

ETAIENT EXCUSES : (15 membres)

Madame Julie ALBOUY, Monsieur Daniel CALAS, Madame Sandrine FLOUREUSSES, Messieurs Laurent FOREST, Olivier GUERRA, Madame Isabelle HARDY, Messieurs Jérôme LAFFON, Patrice LAGORCE, Mesdames Aude LUMEAU-PRECEPTIS, Lauriane MASELLA, Messieurs Jacques OBERTI, Philippe PETIT, Mesdames Emilienne POUMIROL, Annie VIEU et Monsieur Sébastien VINCINI.

1. Les étapes de la procédure de contrôle

La Chambre régionale des comptes d'Occitanie (CRC) par courrier du 12 juillet 2022 a informé l'ordonnateur de l'agence d'un contrôle des comptes et de la gestion de Haute-Garonne Ingénierie -ATD (HGI-ATD), à compter de 2016 jusqu'à la période la plus récente.

Comme le précise l'article L.211-3 du code des juridictions financières, ce contrôle porte sur :

- la régularité des recettes et dépenses ainsi que l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs ;
- la régularité des actes de gestion et l'économie des moyens mis en œuvre ;
- 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.

Une magistrate et un vérificateur ont été désignés par la Présidente de la CRC pour procéder au contrôle.

Conformément à la procédure, le Président de l'agence était le garant de la confidentialité de toutes les étapes de l'instruction jusqu'à la remise du rapport d'observations définitif.

Les différentes étapes se sont déroulées selon les modalités suivantes :

- Du 31 août 2022 au 3 mars 2023, l'agence a répondu à quatre questionnaires et six séries de questions complémentaires.
- La CRC a rencontré le Président Georges MERIC puis l'équipe de direction, lors d'une visite sur site, à l'Hôtel du Département et au siège de HGI-ATD le 6 septembre 2022.
- Une réunion en visioconférence entre la CRC et la directrice de l'agence a été organisée le 3 octobre 2022.
- Enfin, plusieurs échanges de mails avec la CRC ont complété les modalités du contrôle jusqu'à la remise des rapports d'observation provisoire et définitif.
- La CRC a adressé un rapport d'observations provisoires (ROP) au Président VINCINI le 3 février 2023. L'agence a répondu à ce ROP le 3 mars 2023, dans le respect du délai d'un mois prévu par la procédure.
- Après avoir examiné cette réponse, la CRC a lors de son délibéré du 28 mars 2023, arrêté son premier rapport d'observations définitives (ROD1). Ce ROD1 a été notifié le 14 avril au Président VINCINI et à son prédécesseur le Président MERIC pour « *la partie des observations concernant sa gestion (...), en vue de recueillir son éventuelle réponse* ».
- Le ROD1 ayant pris en compte les remarques formulées par l'agence, le Président a seulement pris acte de la réception de ce rapport par courrier du 12 mai 2023.
- Le rapport définitif (ROD) a été remis le 23 mai dernier au Président de l'agence et au Président du CD31, collectivité de rattachement de l'établissement contrôlé en application des dispositions de l'article R. 243-11 du code des juridictions financières. Les réponses apportées au rapport provisoire par le Président de l'agence ont globalement été mentionnées dans le rapport définitif (ROD) sans être reprises de façon exhaustive par la Chambre.
- Selon la procédure, le ROD doit être porté à la connaissance des membres du Conseil d'administration lors d'une prochaine séance. Dans la mesure où la publication du rapport précédait la tenue du Conseil d'administration de ce 9 octobre, le Président a souhaité communiquer le ROD, aux membres du conseil d'administration, par mail du 20 juillet

2023, avant sa communication possible au grand public dès le 25 juillet.

- Il a été publié par la CRC le 27 juillet 2023 sur son site : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/agence-technique-departementale-haute-garonne-ingenierie-haute-garonne>, avec le courrier de réponse du Président, lequel indique notamment que « *Le Conseil d'administration va s'appuyer dans les prochains mois sur les recommandations et observations contenues dans le rapport d'observations définitives pour améliorer et sécuriser le fonctionnement de l'agence, afin d'en assurer l'efficacité et la pérennité pour ses adhérents* »..
- Ce rapport est donc inscrit à l'ordre du jour de ce conseil d'administration du 9 octobre 2023, après avoir été adressé à chacun de ses membres le 20 juillet. Un débat doit être organisé après la présentation du rapport.
- Enfin, la procédure prévoit la présentation au Conseil d'administration d'un rapport des actions entreprises à la suite des observations de la CRC, dans un délai d'un an à compter de la présentation du ROD au Conseil d'administration, soit le 9 octobre 2024. Ce rapport sera communiqué à la CRC qui en fera une synthèse, transmise à la Cour des comptes.

2. Synthèse du ROD

2.1. Les recommandations

- Le ROD comprend 7 recommandations avec un statut de mise en œuvre. Elles sont classées dans l'ordre de citation dans le rapport.

1. Élaborer le nouveau projet d'établissement, identifiant la stratégie de l'agence, les objectifs retenus et les moyens mis en place pour les remplir. *Non mise en œuvre.* (Cf. Page 21 du rapport)

Afin d'améliorer l'exercice de ses missions, son organisation et son fonctionnement interne et la lisibilité de son activité, le conseil d'administration de HGI-ATD, lors de la séance du 25 mai 2021, a validé la nécessité de se doter d'un projet d'établissement et de se faire accompagner, pour son élaboration, par un cabinet conseil.

Un marché de services devait être passé en 2022 afin de confier au prestataire une mission de conseil et d'assistance pour l'élaboration de ce projet d'établissement, incluant un programme d'actions. Le projet était articulé autour de 2 grands axes de réflexion : les missions et la communication externe. Une somme de 40 000 € a été provisionnée à cet effet au BP 2022.

Le lancement de la consultation devait intervenir avant la fin de l'année 2022 mais avec la démission du Président MERIC le 29 novembre 2022, ce lancement a été retardé.

Dans les prochains mois, le Conseil d'administration sera appelé à statuer sur le lancement du projet d'établissement dont le contenu, avec le changement de présidence de l'agence, pourrait connaître de nouvelles orientations et conduire à des ajustements du cahier des charges et des besoins à satisfaire.

2. Actualiser les règlements d'intervention de Haute-Garonne Ingénierie – Agence Technique Départementale. *Non mise en œuvre.* (Cf. Page 26 du rapport)

Dans le cadre des commissions de travail mises en place dès la fin de l'année 2019 dans la perspective de la transformation de l'ATD en Haute-Garonne Ingénierie, l'actualisation des règlements relatifs aux prestations délivrées par HGI aux adhérents ainsi que le cadre financier de ses interventions devait effectivement faire l'objet d'une réflexion et déboucher sur des propositions à soumettre aux instances décisionnaires de HGI.

Cette réflexion n'ayant pu aboutir du fait du changement de présidence (cf. ci-dessus, recommandation 1), il sera proposé qu'elle soit reprise dans le cadre du projet d'établissement. Dans le cahier des charges initial il est en effet prévu que pour l'élaboration du projet d'établissement, l'axe de réflexion relatif aux missions de l'agence aborde les modalités d'exécution de ces missions et leur mode de financement.

Il est pertinent d'ajouter que les prestations réalisées dans le domaine juridique, financier et informatique n'ont pas connu de bouleversement ces dernières années, justifiant une actualisation des règlements qui s'y rattachent.

S'agissant des règlements relatifs aux missions nouvelles de HGI résultant de la fusion, il n'apparaissait pas opportun de les élaborer dès 2020. Il est apparu au contraire nécessaire d'avoir un peu de recul pour pouvoir mieux préciser ces règles, en tenant compte des enseignements tirés d'une période préalable d'activité.

3. Intégrer l'activité de l'agence réalisée pour le compte du département dans les rapports d'activité. *Non mise en œuvre.* (Page 30 du rapport)

Avant le 1^{er} janvier 2020, le contenu de l'activité réalisée pour le compte du département, restait très ponctuelle et de ce fait peu visible statistiquement.

A compter du 1^{er} janvier 2020, avec la création de HGI-ATD, les prestations sont devenues plus régulières. Dans le rapport d'activité 2020-2021, cette activité est d'ailleurs bien mentionnée (projets cœur de vie, « carte blanche », contrats de projets et de territoire en page 28). Il s'agit quasi-systématiquement de projets partenariaux entre une collectivité ou plusieurs collectivités adhérentes de l'agence et le Conseil départemental.

Dans le rapport d'activités 2022 présenté en cette séance au Conseil d'administration, HGI-ATD suit la recommandation 3 en présentant de manière précise et exhaustive les prestations réalisées pour le compte du Conseil départemental.

4. Mettre en place une procédure d'évaluation régulière de l'ensemble de l'activité de Haute-Garonne Ingénierie. *Non mise en œuvre.* (Cf. Page 36 du rapport)

HGI-ATD mesure l'intérêt d'une procédure d'évaluation régulière de l'activité, c'est pourquoi elle est prévue dans le cadre de l'élaboration du projet d'établissement. A ce titre, elle figure dans la première version du cahier des charges pour le choix d'une assistance.

Par ailleurs, il convient d'ajouter qu'une telle procédure d'évaluation est déjà mise en œuvre lors des différentes formations d'élus dispensées par l'agence, grâce à un formulaire dédié dont l'exploitation donne lieu à des statistiques et des bilans statistiques quantitatifs et qualitatifs.

5. Respecter le cadre de la convention de mise à disposition de personnel avec le département, dans un souci de transparence et de lisibilité sur les moyens humains mis à la disposition de l'agence. *Non mise en œuvre.* (Cf. Page 43 du rapport)

Le personnel de HGI-ATD est mis à disposition par le Conseil départemental conformément à l'article L.512-8 du code de la fonction publique. Une convention définit les modalités de cette mise à disposition : objet, durée, nature des fonctions exercées, conditions d'emploi notamment.

Comme le prévoit le cadre réglementaire, seuls les fonctionnaires et les contractuels de droit public à durée indéterminée sont concernés par ce document.

Ne sont donc pas repris dans la convention : les contractuels recrutés pour un motif d'accroissement temporaire d'activité, ou pour un besoin temporaire sur emploi permanent, les fonctionnaires stagiaires, les contrats aidés, les fonctionnaires détachés.

Comme le constate la Chambre ces effectifs ont augmenté significativement passant d'un seul agent en décembre 2016 à 21 agents au 1^{er} octobre 2022, et représentent ainsi environ 20 % des effectifs.

Les motifs de recrutement sont multiples et répondent à des situations différentes :

- 5 agents ont ainsi été recrutés sur des emplois permanents pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ou parce qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté (articles L.332-8 et L.332-14 du code de la fonction publique).
L'agence a constaté que les candidatures de fonctionnaires sont parfois inexistantes ou limitées sur des profils de poste qui exigent des compétences pointues comme « Assistante analyste » (observatoire touristique), « Chargée de cartographie, d'infographie et de projets SIG », « Chef de projet prospective et innovation territoriale », et « Chef de projets études en aménagement territorial et urbanisme ».
Ce déficit de candidature statutaire s'explique en premier lieu par le défaut de concours ou de spécialités de concours de la fonction publique qui correspondent à ces profils. Il s'explique également par une différence de rémunération parfois importante par rapport au secteur privé. Concernant les postes relatifs aux études, ils relèvent surtout de la filière technique. Or depuis 2008, l'accès à ce concours a été limité aux titulaires d'un diplôme d'ingénieur. Aussi, les profils issus du concours d'attaché territorial sont souvent trop juridiques.
- 1 agent en situation de handicap a bénéficié d'un recrutement direct sur la base de l'article 38.
- 12 agents ont été recrutés sur des remplacements de fonctionnaires absents ou à temps partiel sur des emplois permanents (article L.332-14 du code de la fonction publique) et 3 sur des emplois permanents sur des motifs d'accroissement temporaires d'activité (article L.332-23 du code de la fonction publique)

Afin de respecter la recommandation n°5 de la Chambre, ces agents ne pouvant être intégrés dans la convention de mise à disposition pour les motifs évoqués précédemment, il sera établi un document de suivi pour l'ensemble de ces contrats, en lien avec les services RH du département.

Celui-ci sera porté régulièrement à la connaissance du Conseil d'administration, notamment lors du vote du budget ou des avenants modificatifs de la convention de mise à disposition.

Ainsi, pour une première mise en œuvre de cette recommandation, le rapport sur la délibération n°667 du 16 mars 2023 relative à la Mise à jour de la convention de mise à disposition de personnel entre le Conseil Départemental et Haute-Garonne Ingénierie-ATD - Avenant n°4, précisait « *Pour votre parfaite information, cette convention ne comprend pas les 19 agents contractuels et les 5 fonctionnaires stagiaires affectés à l'agence au 1^{er} janvier 2023* ».

Lors du vote du BP 2024, un tableau récapitulatif des postes de contractuels sera présenté en séance du conseil d'administration, afin de mettre en œuvre cette recommandation 5 de transparence et lisibilité.

6. Mettre un terme aux situations irrégulières de mises à disposition de fait des agents départementaux concernés (contractuels, détachés sur emploi fonctionnel ou d'une autre fonction publique, stagiaires). Mise en œuvre en cours. (Page 44 du rapport)

Afin de régulariser les situations irrégulières évoquées par la Chambre et décrites dans la recommandation 5, plusieurs pistes sont étudiées et déjà mises en œuvre pour certaines :

- Le département a engagé une politique de déprécarisation des contractuels lors des BP 2022 et 2023 en actant des contrats de 3 ans pour les agents de catégorie A et B (article L.332-8 du code de la fonction publique), ou en procédant au recrutement statutaire des contractuels qui ont réussi un concours de la FPT.
Sur 2022, 6 contractuels ont pu bénéficier de cette déprécarisation : 4 agents stagiairisés à la suite de réussite à un concours (2 en catégorie A et 2 en catégorie B), + 1 agent de catégorie B en situation de handicap recruté sur la base de l'article 38 + 1 agent de catégorie A a été pérennisé en CDD 3 ans.
En 2023, 9 agents contractuels ont été déprécarisés, dont 3 stagiairisés en catégorie A à la suite de réussite à un concours, 3 pérennisés sur des emplois permanents CDD 3 ans en catégorie A et 1 en B, et 2 agents stagiairisés en recrutement direct en catégorie C.

Ces actions de déprécarisation correspondent aux préconisations de la Chambre.

Ainsi, compte tenu de la politique de déprécarisation mise en place depuis 2020, il n'a pas été jugé pertinent de mettre en place une cellule RH au sein de l'agence pour le recrutement et le suivi carrière car elle aurait à gérer à court terme environ 5 agents.

Toutefois, la piste de la « mise à disposition de services », reposant sur l'article L.5111-1-1 du sera explorée. Avec cette solution qui s'inscrit dans le cadre d'une mutualisation de fonctions, le statut de contractuel n'est plus un obstacle puisque ce ne sont plus des agents qui sont mis à disposition mais des services (lesquels peuvent être constitués indifféremment de contractuels et de titulaires).

Ainsi, la « mise à disposition de services » du département vers HGI-ATD pourrait être envisagée pour régulariser la situation. Il s'agirait qu'un service du département composé de contractuels et/ou titulaires soit mis à disposition de l'agence pour l'exercice de ses missions auprès de ses adhérents, comme tel est le cas actuellement de la cellule d'appui aux syndicats mixtes départementaux mise en place à la DDAT au sein de la DGD à laquelle est rattachée l'agence.

Cette solution sera mise à l'étude avec les services départementaux.

7. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre.* (Page 47 du rapport)

L'agence présente un excédent de fonctionnement important et constant qui remonte à plusieurs années.

Il faut souligner que les budgets votés ainsi successivement n'ont pas soulevé de remarques du contrôle de légalité tandis que le payeur départemental, sans invalider ces budgets a simplement conseillé à l'agence d'améliorer l'exécution des dépenses prévues. La reprise de ces excédents nous a contraint à augmenter les charges pour atteindre l'équilibre.

Deux moyens permettraient de donner suite à la recommandation de la Chambre :

- Un moyen technique, à savoir présenter un budget en suréquilibre de fonctionnement, par la mise en œuvre de l'article L.1612-6 du CGCT : « *Toutefois, pour l'application de l'article L. 1612-5, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent* ».
- Un moyen politique, par l'application des nouvelles orientations impulsées par le nouveau Président de l'agence, pouvant se traduire par de nouvelles missions et de nouveaux

dispositifs d'accompagnement des adhérents, pour le financement desquels HGI-ATD pourra puiser dans l'excédent de fonctionnement.

Enfin, comme le préconise la Chambre, un travail sera engagé dans le cadre de la préparation du BP 2024 et des relations financières entre le Département et l'agence, afin d'ajuster le niveau des dépenses de l'agence et celui de ses recettes annuelles.

2.2. Les observations

- Pour le suivi à apporter au ROD, l'ordonnateur doit également prendre en compte dans le délai d'un an les observations détaillées dans le corps du rapport et sa synthèse.
- Voici une synthèse thématique d'observations notables, avec les réponses qui peuvent être apportées et intégrées au débat qui suit leur présentation :

Autonomie de l'agence :

- A plusieurs reprises dans le rapport, la Chambre fait le constat d'une « *Satellisation de l'agence par le département* » due notamment à la mutualisation des fonctions de directrice de HGI-ATD et de directrice déléguée du département.
- Ce constat est également fait par rapport à la dépendance financière et au rôle limité du conseil d'administration.
- En ce sens la Chambre émet les observations suivantes :
 - o « *Le département devrait assumer le choix effectué d'une agence technique départementale sous forme d'établissement administratif, autonome et dotée de la personnalité morale et financière, en lui permettant d'exercer pleinement ce statut* ».
 - o « *Il appartient ainsi au département d'assumer le statut choisi pour HGI-ATD 31 et de garantir les conditions favorisant son autonomie* ».
- Si sur le plan des ressources financières, l'agence s'avère dépendante du département, sur le plan des ressources humaines elle bénéficie d'une autonomie.
En effet, elle fait part de ses besoins de recrutement au département, qui dans le cadre de la mise à disposition, est compétent pour créer les postes, publier les vacances et procéder aux opérations de recrutement, mais c'est bien HGI qui conduit les entretiens de recrutement après avoir sélectionné les candidats, fait ses choix en fonction des besoins et compétences attendues pour chaque poste vacant. Le département n'intervient pas dans le choix des candidats retenus.
- Par ailleurs, le conseil d'administration est régulièrement informé des éventuelles créations de poste, et les agents nouvellement recrutés sont présentés en séance, et à l'assemblée générale.
- Plus globalement, les instances collégiales de HGI-ATD qu'elles soient décisionnaires ou pas, sont régulièrement informées en toute transparence de l'activité de l'établissement et appelées le cas échéant à en délibérer ou à en débattre.

Gestion du personnel :

- La Chambre relève des difficultés liées au non-respect de la procédure de nomination de la directrice de l'agence : « *la nomination de l'intéressée n'a pas été proposée par le conseil d'administration* »
La mise à disposition de la directrice prendra fin en cours d'année puisqu'elle doit faire part de sa demande de mise à la retraite courant 2023.
Le recrutement à venir respectera les deux conditions cumulatives relevées par la Chambre. Ainsi, le directeur/la directrice :
 - o sera nommé.e par le Président sur proposition du Conseil d'Administration,
 - o ne sera pas détaché.e sur un emploi fonctionnel,
 - o bénéficiera d'un arrêté de mise à disposition du département.

- La chambre pointe l'inadéquation entre le grade et l'emploi pour les 3 postes d'assistantes de direction. Ainsi les 3 assistantes relèvent de cadre d'emplois différents pour l'exercice de missions identiques : 2 agents de catégorie A et 1 agent de catégorie C.
Cette situation résulte des deux fusions successives intervenues en 2020 et 2022 sur lesquelles HGI-ATD n'a pas eu de prise. Ces agents ont en effet été mis à disposition avec leur grade et leur contenu d'emploi existant. Toutefois, lors de la mise à jour de la convention de mise à disposition (avenant n°4), validée par le Conseil d'administration du 16 mars 2023, 1 des assistantes de direction, chargée de la coordination administrative, n'est plus mise à disposition de HGI-ATD.
- La chambre émet l'observation suivante sur la gestion prévisionnelle des effectifs à mettre en œuvre : *« l'agence devrait en outre conduire une réflexion globale sur ses missions et les effectifs prévisionnels nécessaires pour les réaliser, dans l'optique d'une plus grande mutualisation et structuration de ses effectifs. Cette démarche permettrait de mieux identifier les besoins permanents et de fiabiliser les effectifs mis à disposition par le département »*.
Il est prévu qu'un travail soit mené en ce sens une fois le projet d'établissement abouti et les missions de l'agence fixées.

Gestion financière :

- La Chambre souligne un cadre financier des interventions très favorable aux adhérents : *« participation par habitant identique pour toutes les strates communales », pas de « cotisation en fonction des services proposés, ni de participation à la carte »*.
- En ce qui concerne le cadre financier des formations des élus, elle relève la *« faiblesse des coûts non modifiés depuis 2009 »*, et la nécessité de présenter le coût réel des formations *« en s'appuyant sur une comptabilité analytique, afin d'informer les membres du conseil d'administration préalablement à leur vote »*.

Un travail sur le coût des missions, et sur leur accessibilité sans limite pour chaque adhérent devrait être engagé dans le cadre de la formalisation du projet d'établissement.

Maison des Territoires :

- La chambre constate que la finalité de la Maison des Territoires n'est pas atteinte : elle *« n'est pas pour le moment un véritable lieu d'accueil et de rencontre des élus locaux, rôle qui lui avait été assigné »*.
- Si ce constat est partagé, il doit être toutefois nuancé puisque ce lieu est utilisé pour de nombreuses réunions de travail, d'assemblées ou de formations, proposées par l'agence ou le Conseil départemental, auxquelles participent les élus.

Ces éléments présentés, Madame la PRESIDENTE demande aux membres présents de bien vouloir débattre sur le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie relatif au contrôle des comptes et de la gestion de HGI-ATD, à compter de 2016 jusqu'à la période la plus récente.

Après avoir entendu l'exposé de Madame la PRESIDENTE et après avoir pris connaissance de l'intégralité du ROD et débattu des recommandations et observations formulées dans le ROD et sa synthèse, les membres présents du Conseil d'Administration, à l'unanimité :

ARTICLE 1 :

Prennent acte des recommandations et observations exprimées dans le ROD et sa synthèse telles que ci-dessus détaillées.

ARTICLE 2 :

Approuvent les éléments de réponse apportés par l'ordonnateur aux recommandations et observations formulées.

ARTICLE 3 :

Prennent acte que l'ordonnateur doit prendre en compte dans le délai d'un an les recommandations et observations détaillées dans le corps du rapport et sa synthèse.

ARTICLE 4 :

La présente délibération sera transmise à Monsieur Le Préfet, conformément à l'article L.3241-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le Président de Haute-Garonne Ingénierie-ATD

Sébastien VINCINI

**SEBASTIE
N VINCINI**

Signature
numérique de
SEBASTIEN VINCINI
Date : 2023.10.19
09:59:19 +02'00'

Accusé de réception en préfecture
031-253101976-20231009-2310669-DE
Reçu le 19/10/2023

Chambre régionale
des comptes

Occitanie



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

HAUTE-GARONNE INGÉNIERIE AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE (Haute-Garonne)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 4 |
| RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| 1. UNE AGENCE D'INGENIERIE AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS DE HAUTE-GARONNE | 8 |
| 1.1. Une politique volontariste du département | 8 |
| 1.1.1. La mission d'assistance aux communes, une compétence ancienne renforcée par le désengagement de l'État..... | 8 |
| 1.1.2. De l'ATD 31 à Haute-Garonne Ingénierie : un choix porté par le département | 10 |
| 1.1.3. Un axe structurant du département qui s'appuie sur les caractéristiques du tissu communal et intercommunal..... | 10 |
| 1.1.4. Une politique réaffirmée dans un contexte d'évolution institutionnelle | 12 |
| 1.2. Une gouvernance pilotée par le département autour d'une adhésion large | 12 |
| 1.2.1. Des statuts inchangés depuis 2007 | 12 |
| 1.2.2. Une adhésion à l'agence très large | 13 |
| 1.2.3. Le fonctionnement des instances | 13 |
| 1.3. Un acteur majeur de l'écosystème de l'ingénierie en Haute-Garonne | 16 |
| 1.3.1. L'agence, principal acteur de la plateforme d'appui du département | 16 |
| 1.3.2. Des relations diverses avec les autres acteurs de l'ingénierie | 17 |
| 2. L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE | 20 |
| 2.1. La stratégie de l'agence | 20 |
| 2.2. Le cadre d'intervention et les relations avec les membres | 21 |
| 2.2.1. Un cadre juridique caractérisé par la quasi-régie | 21 |
| 2.2.2. Un cadre financier des interventions très favorable aux adhérents..... | 22 |
| 2.2.3. Des modalités d'intervention à actualiser | 25 |
| 2.3. Une activité croissante et diversifiée..... | 26 |
| 2.3.1. Un suivi rigoureux de l'activité..... | 26 |
| 2.3.2. Des interventions centrées essentiellement sur les petites communes, de manière hétérogène..... | 27 |
| 2.3.3. Des missions très diversifiées assumées au sein de neuf services | 30 |
| 2.3.4. Une activité qui reste centrée sur les prestations informatiques | 35 |
| 2.3.5. Une politique d'évaluation à développer | 36 |
| 2.4. Un rôle de soutien aux communes pendant la crise sanitaire..... | 36 |
| 2.5. La Maison des Territoires, un lieu qui reste en deçà de son ambition | 37 |
| 3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES | 38 |
| 3.1. Des ressources humaines étroitement liées au département..... | 38 |
| 3.1.1. Des ressources humaines, matière première de l'agence, en hausse..... | 38 |
| 3.1.2. Une mise à disposition du personnel par le département | 41 |
| 3.1.3. Des personnels affectés à l'agence en dehors du cadre conventionnel | 42 |

| | | |
|--------|--|-----------|
| 3.1.4. | Des recrutements importants de contractuels sur postes non permanents correspondant à des besoins pérennes | 44 |
| 3.2. | La qualité de l'information, des prévisions budgétaires et de la tenue des comptes .. | 45 |
| 3.2.1. | L'information financière | 45 |
| 3.2.2. | Une prévision budgétaire à améliorer | 46 |
| 3.2.3. | Des ajustements en cours dans la perspective du passage à la nomenclature comptable M57..... | 48 |
| 3.2.4. | La tenue de l'actif et de l'inventaire | 48 |
| 3.3. | Une situation financière confortable soutenue par le département | 49 |
| 3.3.1. | Les produits de gestion..... | 49 |
| 3.3.2. | Les charges de gestion | 50 |
| 3.3.3. | La capacité d'autofinancement..... | 50 |
| 3.3.4. | Le financement des investissements | 51 |
| 3.3.5. | Une situation financière confortable qui ne doit pas masquer le coût réel de l'agence pour le département | 52 |
| 3.4. | Un choix statutaire d'établissement public autonome à assumer | 53 |
| | ANNEXES..... | 55 |
| | GLOSSAIRE..... | 61 |
| | Réponses aux observations définitives..... | 62 |

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé, sur la période 2016-2022, la gestion de l'agence technique départementale de la Haute-Garonne, dénommée Haute-Garonne Ingénierie depuis le 1^{er} janvier 2020.

Établissement public administratif assurant des missions d'assistance administrative, juridique et technique, de formation et d'ingénierie à destination de ses membres, l'agence compte 658 adhérents dont 583 communes et 75 établissements publics de coopération intercommunale. Elle dispose d'un budget de 1,02 M€ en 2021, dont 75 % en fonctionnement et 25 % en investissement.

Une agence d'ingénierie au service des collectivités, portée par une politique volontariste du département

Dans un département caractérisé par le poids très important des petites communes (81 % des communes comptent moins de 2 000 habitants), le conseil départemental a développé depuis très longtemps une politique volontariste d'appui aux territoires à travers l'agence technique départementale.

Il a récemment réaffirmé, malgré la mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale conduisant à une meilleure structuration des intercommunalités et à la création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, sa volonté de conserver un lien direct avec les communes et de renforcer l'ingénierie départementale à travers la création de Haute-Garonne Ingénierie.

Cette dernière est issue de la fusion entre l'agence technique départementale et des services départementaux en charge de l'ingénierie territoriale. Elle a également repris les missions de l'ancienne société publique locale Haute-Garonne Développement.

Acteur majeur de la plateforme d'appui du département, Haute-Garonne Ingénierie est très présente auprès des communes, et en particulier des petites communes, et propose un cadre financier très favorable à ses adhérents.

Un renforcement de l'ingénierie départementale qui reste inabouti

Créée dans un objectif de mutualisation et de renforcement de l'ingénierie départementale, Haute-Garonne Ingénierie n'a pas encore finalisé sa transformation : si l'intégration des nouveaux services a été prise en compte en 2023 (validation du nouvel organigramme, extension du logiciel de suivi d'activité aux nouvelles missions), en revanche, le nouveau projet d'établissement n'a pas encore été adopté.

En outre, en dépit de la grande diversité des missions de l'agence, l'assistance informatique concentre l'essentiel des demandes puisqu'elle concerne près de 87 % des sollicitations des membres. Leur délai de traitement (68 heures en moyenne) est néanmoins bien plus court que pour

les autres thématiques, qui requièrent le plus souvent une instruction plus approfondie (le délai moyen de traitement des demandes étant de 364 heures).

Enfin, la Maison des Territoires n'est pas pour le moment un véritable lieu d'accueil et de rencontre des élus locaux, rôle qui lui avait été assigné.

Dans le cadre de son projet d'établissement, Haute-Garonne Ingénierie devrait mettre en place une démarche d'évaluation continue, qui lui permettrait de recueillir de manière systématique le retour de ses adhérents sur ses prestations et de prendre en compte leurs attentes.

Une agence étroitement dépendante du département

En dépit de son statut d'établissement public administratif, Haute-Garonne Ingénierie est très dépendante du département sur le plan de la gouvernance, des ressources humaines et des finances.

Le lien entre la gouvernance de l'agence et celle du département a été renforcé depuis la création de Haute-Garonne Ingénierie. La mutualisation des fonctions de directrice de HGI-ATD 31 et de directrice déléguée du département permet de renforcer la coordination entre le département et l'agence et l'efficacité de l'action en matière d'ingénierie territoriale. Cette situation accentue néanmoins la satellisation de l'agence par le département.

L'ensemble de son personnel est en effet mis à disposition, sans remboursement depuis 2018 des charges de personnel au département. Ce choix de gestion a conduit le département et l'agence à sortir du cadre conventionnel pour un nombre croissant d'agents pour lesquels la mise à disposition n'est pas possible en raison de leur statut. Cette situation crée à la fois un défaut de transparence sur les postes réellement mis à disposition de l'agence et un traitement irrégulier de la gestion des personnels concernés.

Le soutien financier du département à l'agence est particulièrement important puisqu'il représente 90 % de ses ressources. Depuis 2018, avec la prise en charge directe par le département du coût du personnel, et la diminution à due proportion de la subvention versée à l'agence, l'essentiel du soutien financier départemental se fait hors budget. Le coût pris en charge par le département est ainsi 19 fois plus important que le budget propre de l'agence, et la marge de manœuvre budgétaire du conseil d'administration sur le fonctionnement global de l'agence est donc très limitée.

Le département devrait assumer le choix effectué d'une agence technique départementale sous forme d'établissement administratif, autonome et dotée de la personnalité morale et financière, en lui permettant d'exercer pleinement ce statut.

RECOMMANDATIONS

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

1. Élaborer le nouveau projet d'établissement, identifiant la stratégie de l'agence, les objectifs retenus et les moyens mis en place pour les remplir. *Non mise en œuvre.*
2. Actualiser les règlements d'intervention de Haute-Garonne Ingénierie – Agence Technique Départementale. *Non mise en œuvre.*
3. Intégrer l'activité de l'agence réalisée pour le compte du département dans les rapports d'activité. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en place une procédure d'évaluation régulière de l'ensemble de l'activité de Haute-Garonne Ingénierie. *Non mise en œuvre.*
5. Respecter le cadre de la convention de mise à disposition de personnel avec le département, dans un souci de transparence et de lisibilité sur les moyens humains mis à la disposition de l'agence. *Non mise en œuvre.*
6. Mettre un terme aux situations irrégulières de mises à disposition de fait des agents départementaux concernés (contractuels, détachés sur emploi fonctionnel ou d'une autre fonction publique, stagiaires). *Mise en œuvre en cours.*
7. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *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 d'octobre 2017 :

- 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.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : 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.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

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 Haute-Garonne Ingénierie – ATD 31, à partir de l'exercice 2016, a été ouvert le 12 juillet 2022, par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes, par lettre du président de section adressée à M. Georges Méric, ordonnateur alors en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 octobre 2022.

Lors de sa séance du 15 novembre 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Sébastien Vincini, nouvel ordonnateur en fonctions. M. Georges Méric, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE AGENCE D'INGENIERIE AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS DE HAUTE-GARONNE

L'agence technique départementale de la Haute-Garonne, dénommée Haute-Garonne Ingénierie depuis le 1^{er} janvier 2020, est un établissement public administratif assurant des missions d'assistance administrative, juridique et technique, de formation et d'ingénierie à destination de ses membres. Elle compte 658 adhérents dont 583 communes et 75 intercommunalités. Elle dispose d'un budget de 1,02 M€ en 2021, dont 75 % en fonctionnement et 25 % en investissement.

1.1. Une politique volontariste du département

1.1.1. La mission d'assistance aux communes, une compétence ancienne renforcée par le désengagement de l'État

Les départements ont une mission d'assistance aux communes et à leurs groupements, affirmée dès les lois de décentralisation et codifiée à l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹ : « le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences ». Cet article a été abrogé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ), en raison de la perte de la compétence générale des départements.

Cette loi a néanmoins réaffirmé le rôle des départements en matière de solidarité des territoires, qui leur avait été confié par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014. Cette dernière avait en effet désigné les départements comme chefs de file de la solidarité des territoires.

Depuis 2016, la mission d'assistance des départements prend donc deux formes.

D'une part, l'article L. 3232-1-1 du CGCT définit une compétence obligatoire des départements en matière d'assistance technique aux communes et aux EPCI² qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans un certain nombre de domaines.

encadré 1 : la compétence d'assistance technique aux communes et EPCI – article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales

L'article L. 3232-1-1 du CGCT définit une compétence obligatoire des départements en matière d'assistance technique aux communes et aux EPCI. Cette aide, mise en place au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, s'adresse aux communes et EPCI qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans un certain nombre de domaines touchant à la gestion de l'eau (assainissement, protection de la ressource en eau, restauration et entretien des milieux aquatiques, prévention des inondations), mais aussi en matière de voirie, d'aménagement et d'habitat, et plus récemment de mobilité³. Les prestations délivrées à ce titre sont rémunérées dans des conditions prévues par convention. Un décret fixe le plafond d'éligibilité des communes à l'assistance technique à 2 000 habitants, ou 5 000 habitants sous certaines conditions, auxquelles s'ajoutent les communes des zones de

¹ Loi n° 82-213.

² Etablissements publics de coopération territoriale

³ Le décret n° 2020-751 du 18 juin 2020 relatif à l'assistance technique modifiant l'article R. 3232-1-2 du CGCT complète les champs d'intervention de l'assistance technique du domaine de la mobilité.

montagne. Depuis un décret du 14 juin 2019, le plafond des EPCI est fixé à 40 000 habitants⁴ à condition que la moitié de ses membres soit constituée de communes éligibles (ce seuil était auparavant fixé à 15 000 habitants). Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 du CGCT dont il est membre ou à une agence départementale.

D'autre part, l'article L. 5511-1 du CGCT autorise un département, des communes et des EPCI à créer entre eux un établissement public dénommé « agence départementale », chargée d'apporter aux collectivités territoriales et EPCI du département qui le demandent « une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ». Les missions d'une agence départementale sont donc plus larges que celles dévolues aux services d'assistance technique au sens de l'article L. 3232-1-1 du CGCT. En revanche, la création d'une telle agence est facultative.

Dans un premier temps, la faculté de créer ces agences n'a été utilisée que par une minorité de départements, l'assistance apportée par l'État étant suffisante. À la fin des années 1980, sept départements, dont la Haute-Garonne⁵, sont dotés d'une agence technique. Le désengagement progressif de l'État à compter de 2001 a eu pour conséquence le développement des agences départementales. La création de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) par la loi du 22 juillet 2019⁶ marque néanmoins la volonté de l'État de se rapprocher des collectivités territoriales.

encadré 2 : un désengagement progressif de l'État dans l'ingénierie territoriale

À partir de 2001 et en application de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF⁷, l'État a abandonné l'assistance technique relevant du champ concurrentiel, ne conservant que les activités relevant de la solidarité. La loi a en effet introduit une distinction dans l'ingénierie publique entre le champ concurrentiel et le champ de la solidarité.

Pour le champ concurrentiel, les prestations d'ingénierie susceptibles d'être fournies par des prestataires privés doivent être réalisées dans les conditions fixées par le code de la commande publique, même lorsque le prestataire est l'État ou une collectivité territoriale.

En ce qui concerne le champ de la solidarité, la loi a créé l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), hors champ concurrentiel. Désignée comme un service d'intérêt économique général (SIEG), l'ATESAT est réservée aux communes et structures intercommunales en-dessous d'un certain seuil de population.

Dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), l'État a mis fin à son service d'instruction des actes d'urbanisme pour la plupart des communes dotées d'un document d'urbanisme (pour toutes les communes membres d'une communauté de plus de 10 000 habitants).

De 2007 à 2013, l'État a transféré aux communes et aux EPCI les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement et a renoncé aux prestations de maîtrise d'œuvre.

Enfin, la loi de finances pour 2014 a mis fin au dispositif de l'ATESAT au 31 décembre 2013, avec possibilité de signer des conventions d'achèvement pour 2014 voire 2015. Les départements se sont alors positionnés dès 2014 pour prendre le relais de l'État et de nouvelles agences techniques départementales ont été créées.

⁴ R. 3232-1 CGCT.

⁵ Landes, Vienne, Dordogne, Charentes, Haute-Garonne et Lot-et-Garonne.

⁶ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

⁷ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

La chambre a recensé⁸, en 2022, 77 offres d'ingénierie départementales en France métropolitaine, se répartissant selon les formes suivantes : 61 sous forme de structure juridique autonome (EPA, SPL, syndicat, GIP, etc.) ; 16 réalisées directement par les services du département.

1.1.2. De l'ATD 31 à Haute-Garonne Ingénierie : un choix porté par le département

Le département de la Haute-Garonne a créé l'agence technique départementale de la Haute-Garonne (ATD 31) dès 1985, en application des dispositions de l'article L. 5511-1 du CGCT sous la forme d'un établissement public administratif.

Selon l'article 2 des statuts de 2007, « l'Agence a pour objet d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Elle a vocation à entreprendre toutes études, recherches, démarches et réalisations permettant d'atteindre l'objectif précédemment défini ».

L'agence dispose d'un agrément du Ministère de l'Intérieur comme organisme de formation et peut dès lors assurer des stages de formation, des séminaires et colloques à destination des élus.

Sa dénomination actuelle, Haute-Garonne Ingénierie, est liée à la fusion au 1^{er} janvier 2020 de l'ATD et de deux services d'ingénierie du département. Le département a en effet souhaité mettre en place une structure unique qui rassemble les différents moyens de l'ingénierie départementale. Haute-Garonne Ingénierie constitue ainsi un outil facilitateur des projets des communes et intercommunalités, dans le cadre d'une « ingénierie de proximité ».

L'agence a également absorbé les missions de la société publique locale Haute-Garonne Développement au 1^{er} janvier 2022, à la suite de la dissolution de cette structure.

Selon le département, l'évolution de l'ATD en Haute-Garonne Ingénierie lui permet de poursuivre deux objectifs. Il s'agit en premier lieu de sécuriser l'ingénierie départementale en la regroupant au sein d'une structure dont les statuts permettent de déployer des missions de ce type. La nouvelle structure doit également permettre de mutualiser les moyens et de rassembler ainsi l'ensemble des services qui font de l'assistance technique aux territoires infra-territoriaux.

Le département a, par ailleurs, mis en place la plateforme d'appui aux territoires en 2018 et la Maison des Territoires de la Haute-Garonne en 2020⁹ (cf. *infra*).

1.1.3. Un axe structurant du département qui s'appuie sur les caractéristiques du tissu communal et intercommunal

La faiblesse du tissu communal et intercommunal explique le positionnement historique du conseil départemental dans l'assistance aux territoires.

Avec 1,4 million d'habitants, le département de la Haute-Garonne est le plus peuplé de la région Occitanie, comptant près d'un quart de ses habitants.

⁸ D'après les sites internet de chaque département.

⁹ Située 21 Boulevard de la Marquette, à proximité de HGI-ATD.

Sa densité de 222 habitants/km² cache de fortes disparités. La population haut-garonnaise est fortement concentrée dans le nord : plus d'un habitant sur deux vit au sein de Toulouse Métropole tandis que l'aire urbaine toulousaine concentre 93 % de la population du département. Les zones urbaines côtoient des zones très rurales ainsi qu'une zone de montagne avec les Pyrénées au sud du département.

Malgré la structuration des EPCI avec la mise en œuvre du SDCI¹⁰ au 1^{er} janvier 2017, qui fait passer le nombre de communautés de communes de 31 à 14, le tissu intercommunal reste de petite taille. Sur les 14 communautés de communes, six comptent entre 30 000 et 45 000 habitants et les huit autres entre 15 000 et 30 000 habitants. Les communautés de communes de la Haute-Garonne comptent en moyenne 27 300 habitants. Seules Toulouse Métropole (avec près de 750 000 habitants), et les deux communautés d'agglomération du Grand Muretain et du Sicoval (respectivement 117 000 et 74 000 habitants) sont de taille importante.

tableau 1 : EPCI du département de la Haute-Garonne

| Nom | Nombre de communes | Population (dernière population légale) |
|--|--------------------|---|
| Toulouse Métropole | 37 | 783 353 |
| Le Muretain Agglo | 26 | 121 914 |
| Sicoval | 36 | 79 426 |
| CC Cœur et Coteaux du Comminges | 104 | 44 164 |
| CC Le Grand Ouest Toulousain | 7 | 40 998 |
| CC des Terres du Lauragais | 58 | 40 145 |
| CC Cœur de Garonne | 48 | 34 793 |
| CC des Hauts Tolosans | 29 | 33 977 |
| CC du Bassin Auterivain Haut-Garonnais | 19 | 32 314 |
| CC du Volvestre | 32 | 30 182 |
| CC du Frontonnais | 10 | 26 724 |
| CC Lauragais Revel Sorezois | 28 (*) | 21 523 |
| CC des Coteaux du Girou | 18 | 21 474 |
| CC des Coteaux Bellevue | 7 | 20 286 |
| CC Cagire Garonne Salat | 55 | 17 716 |
| CC Val'Aïgo | 9 | 17 638 |
| CC des Pyrénées Haut-Garonnaises | 76 | 15 555 |

(*) dont 12 dans le 31
 Source : Insee

La très grande majorité des 586 communes que compte le département est de petite taille, puisque 81% comptent moins de 2 000 habitants.

¹⁰ Schéma départemental de coopération intercommunale

tableau 2 : population des communes de Haute-Garonne

| | |
|------------------------------|-----|
| < 500 habitants | 340 |
| De 500 à 2 000 habitants | 135 |
| De 2 000 à 10 000 habitants | 94 |
| De 10 000 à 20 000 habitants | 12 |
| > 20 000 habitants | 5 |
| Total communes | 586 |

Source : CRC à partir des données Insee

1.1.4. Une politique réaffirmée dans une contexte d'évolution institutionnelle

Les fusions d'EPCI, issus des schémas départementaux de coopération intercommunale de 2014 et 2017 ont donné naissance à des communautés de communes de plus grande taille, dont certaines ont désormais la capacité de se doter de moyens d'ingénierie. En outre, la constitution des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)¹¹ permet également de structurer les territoires et de les doter de moyens d'ingénierie.

Face à ces évolutions, le département a fait le choix de renforcer son offre d'ingénierie, à travers la constitution de HGI-ATD¹², et de poursuivre sa politique historique d'assistance. S'il contractualise avec les EPCI et les PETR, à travers la mise en place de contrats de territoire, il souhaite en revanche conserver une relation directe avec les communes.

1.2. Une gouvernance pilotée par le département autour d'une adhésion large

1.2.1. Des statuts inchangés depuis 2007

Depuis sa création, en 1985, l'agence n'a connu qu'une modification statutaire en 2007, pour permettre la modification de son siège social et ouvrir la possibilité d'adhésion aux EPCI. Ces statuts sont depuis toujours en vigueur.

L'élargissement de son périmètre d'action et le changement de dénomination au 1^{er} janvier 2020 n'ont pas donné lieu à une modification des statuts. Le cadre juridique de la structure est inchangé et HGI-ATD 31 reste une agence technique départementale au sens de l'article L. 5511-1 du CGCT.

La rédaction de son objet est par ailleurs très large et a ainsi permis d'inclure les nouvelles missions sans changement statutaire : « l'Agence a pour objet d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du Département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Elle a vocation à entreprendre toutes études, recherches, démarches et réalisations permettant d'atteindre l'objectif précédemment défini ».

¹¹ Les pôles métropolitains d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ont vocation à constituer un outil collaboratif mis à la disposition des territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Il s'agit d'établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou de population (art. L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales).

¹² Haute-Garonne Ingénierie-Agence Technique Départementale

Conformément aux statuts, l'assemblée générale s'est réunie une fois par an entre 2016 et 2022¹⁴, à l'exception de l'année 2020 eu égard à la crise sanitaire. Si l'ordre du jour des réunions correspond bien à ses prérogatives, la présentation du budget prévisionnel est en revanche réalisée pour l'année n+1 et non pour les trois années à venir. A deux reprises, le renouvellement de membres au sein du CA a fait l'objet d'une délibération. L'assemblée générale permet de présenter aux membres des questions d'actualité en lien avec l'activité de l'agence (impact de la loi NOTRÉ, mise en place de la plateforme d'ingénierie territoriale, évolution des missions de l'agence, etc.).

Les partenaires de l'agence (Haute-Garonne Tourisme, Haute-Garonne numérique, CAUE¹⁵, etc.) sont invités aux assemblées générales annuelles.

L'assemblée générale extraordinaire est la seule habilitée à proposer des modifications de statuts et la dissolution de l'agence. Le formalisme de ses séances est plus exigeant (quorum, délais de convocation). Aucune n'a été organisée sur la période contrôlée.

1.2.3.2. Un conseil d'administration centré sur ses attributions de droit

Le conseil d'administration est composé de 32 membres, dont le président du conseil départemental, qui en est le président et le rapporteur général du budget, qui en est membre de droit. Les 30 autres membres sont répartis en deux collèges :

- un premier collège rassemble 15 conseillers départementaux désignés en assemblée générale ;
- un deuxième collège est composé de 15 représentants des communes, des établissements publics intercommunaux et des organismes publics de coopération locale et groupements de communes, désignés selon les statuts en assemblée des communes et EPCI.

Dans les faits, les membres du deuxième collège sont proposés par l'association des maires de Haute-Garonne (AMF 31). Cette dernière enregistre en effet les candidatures et propose, selon le président de HGI-ATD 31, une « liste panachée géographiquement afin que le plus grand nombre de territoires du département puisse être représenté »¹⁶. Une liste de 15 maires communiquée par le président de l'agence aux adhérents a ainsi été soumise au vote pour la constitution du deuxième collège.

Lors du dernier renouvellement en 2020, l'assemblée générale des communes et des EPCI n'a pu être réunie en raison du contexte sanitaire, et le vote a donc été organisé par correspondance. Le taux de participation a été de 57,7%, et la liste présentée par l'AMF 31, seule liste candidate, a recueilli 97,6 % des suffrages. La participation des élus est donc en hausse¹⁷, certainement favorisée par la mise en place du vote par correspondance.

D'après l'article 13 des statuts de l'agence, le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre et dispose de larges attributions parmi lesquelles le vote du budget, du compte administratif et du compte de gestion, l'adoption du règlement intérieur, la fixation des règles concernant l'emploi des différentes catégories de personnel, les actions judiciaires, ou encore l'adoption du rapport d'activité.

¹⁴ 4 avril 2016, 30 mars 2017, 22 février 2018, 27 mars 2019, 1^{er} juillet 2022.

¹⁵ Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

¹⁶ Courrier du 18 novembre 2020 du président de HGI-ATD aux adhérents pour l'élection du 2^{ème} collège du conseil d'administration.

¹⁷ Le taux de participation lors du renouvellement de l'assemblée générale du 19 mai 2014 s'était élevé à 26,1 %.

En effet, la nomination de l'intéressée n'a pas été proposée par le conseil d'administration : aucune décision, ni même information du conseil d'administration sur la nomination n'apparaît dans les procès-verbaux des réunions. L'agence a indiqué à la chambre que l'organigramme nominatif avait été présenté aux membres du conseil d'administration, ce qui tient lieu d'information et de validation de la nouvelle direction. Or, la présentation du nouvel organigramme au conseil d'administration du 27 novembre 2019 a été effectuée par la nouvelle directrice elle-même.

Si une décision prise par le président du département de la Haute-Garonne le 6 août 2019 acte la nomination de l'intéressée à compter du 1^{er} septembre 2019 comme directrice de l'ATD puis à compter du 1^{er} janvier 2020 comme directrice de HGI, en revanche, aucun acte n'a été pris formellement par le président de l'agence technique départementale pour officialiser la décision de nomination de la nouvelle directrice.

La nomination de la directrice soulève ainsi, à travers son processus de nomination et le cumul de ses fonctions avec celles de DGA¹⁹ du département, la question de l'autonomie de l'agence, pourtant établissement public administratif (cf. point 3.3).

Elle renvoie également aux modalités du recrutement, point traité ultérieurement (cf. point 3.1 relatif aux ressources humaines).

1.3. Un acteur majeur de l'écosystème de l'ingénierie en Haute-Garonne

1.3.1. L'agence, principal acteur de la plateforme d'appui du département

Le département a mis en place, depuis 2018, une plateforme d'appuis aux territoires dont Haute-Garonne Ingénierie fait partie, aux côtés de différents satellites et partenaires du département : Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), Haute-Garonne Environnement, Haute-Garonne numérique, Haute-Garonne Tourisme, du Syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement SMEA Réseau 31, du Service départementale d'incendie et de secours (SDIS), du Syndicat départemental d'énergie de la Haute-Garonne (SDEHG) et du centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG).

¹⁹ Directrice générale adjointe

figure 1 : partenaires de la plateforme d'appui de la Haute-Garonne



Source : Guide des dispositifs d'accompagnement à destination des territoires

71 fiches d'interventions dans 16 thématiques différentes sont proposées par cette plateforme. 38 de ces fiches relèvent de Haute-Garonne Ingénierie, soit la moitié des dispositifs prévus. Les territoires ont ainsi la possibilité de solliciter une intervention via un formulaire unique disponible sur la plateforme d'ingénierie www.collectivites.haute-garonne.fr ou en contactant directement la structure adéquate indiquée sur la fiche d'intervention.

La démarche du département présente l'avantage de la simplicité et de la lisibilité pour les élus et services communaux et intercommunaux et contribue à créer un service public de l'ingénierie territoriale.

1.3.2. Des relations diverses avec les autres acteurs de l'ingénierie

1.3.2.1. Des conventions de partenariat dans le domaine de la formation des élus

Dans le domaine de la formation des élus, des conventions de partenariat sont établies avec le CDG 31 (actions communes de formation dans le domaine du handicap par exemple) et le CNFPT (mise à disposition à titre gratuit pour ses membres de logiciels métiers relevant du cycle de formation des secrétaires de mairie). Des conventions ont également été signées avec l'ATD de

l'Aude (ATD 11) et celle des Hautes-Pyrénées (ADAC 65) afin d'ouvrir les formations aux élus de ces deux départements.

1.3.2.2. Une situation de complémentarité avec l'AuaT

L'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AuaT) est une association qui accompagne le développement de l'air urbaine toulousaine. Elle est impliquée dans les domaines de la planification territoriale (SCOT et inter-SCOT), de la coordination des politiques publiques sectorielles (PLH, PDU, etc.), de la programmation urbaine, de la contractualisation (politique de la ville, etc.). Elle intervient dans différentes missions de conseil et d'assistance auprès des collectivités membres, en amont des dossiers pré-opérationnels ou opérationnels que ces dernières souhaitent engager.

Son périmètre d'intervention recoupe celui de HGI-ATD 31, puisqu'une partie des membres adhèrent aux deux structures. En outre, une partie de leurs missions sont similaires, dans la mesure où HGI-ATD 31 accompagne également les EPCI et les PETR dans l'élaboration de leurs projets de territoire et de leurs SCOT. Pour autant, les missions apparaissent plus complémentaires que concurrentes : par exemple, l'intervention de HGI-ATD dans l'élaboration des SCOT reste mineure, l'agence se positionnant prioritairement en réponse aux sollicitations des communes, EPCI et PETR sur des projets de développement précis. De surcroît, le département est également adhérent à l'AuaT et participe à sa gouvernance.

1.3.2.3. Les relations avec les PETR et les EPCI

Comme vu précédemment, le département a fait le choix de poursuivre sa politique d'accompagnement direct des communes et de ne pas s'appuyer sur les PETR et les EPCI pour structurer le territoire.

Or, si nombre d'EPCI et certains PETR restent trop peu structurés ou disposent de budgets trop limités pour investir dans l'ingénierie territoriale, les plus importants d'entre eux pourraient en revanche remplir un tel rôle.

En effet, la communauté d'agglomération du Sicoval propose des services aux communes qui recoupent pour partie les prestations de HGI-ATD 31, que ce soit dans le domaine de l'aménagement local (conseils et assistance technique en urbanisme, instruction du droit des sols et conseils en gestion foncière) ou de l'administratif (conseils et accompagnement dans les projets de contractualisation et la recherche de financements externes, conseils et accompagnement en matière de fiscalité locale, d'achat public et dans les procédures juridiques)²⁰.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du PETR du sud toulousain la chambre notait que le PETR pouvait jouer un rôle en matière d'ingénierie notamment dans le cadre du développement économique²¹.

²⁰ Source : Les services aux communes - Communauté d'agglomération du Sicoval.

²¹ Rapport d'observations définitives sur la gestion du PETR du sud toulousain, rapport d'observations définitives sur la gestion du PETR du sud toulousain, 22 mars 2021.

1.3.2.4. L'impact de la création de l'agence nationale des collectivités territoriales sur les missions de l'agence

Créée par la loi du 22 juillet 2019²², l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)²³ a été instituée au 1^{er} janvier 2020. Agence de l'État, elle a notamment pour mission de faciliter l'accès des collectivités locales aux ressources nécessaires dans leurs projets : ingénierie technique et financière, partenariats, recherche de subventions notamment. Elle intervient sous la coordination du préfet qui agit en tant que délégué territorial de l'agence et est, à ce titre, l'interlocuteur des collectivités. Il s'appuie pour cela sur les directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM), les sous-préfets et les directeurs départementaux de la cohésion sociale (DRDJSCS).

Les missions étant proches de celles des agences techniques départementales, cette nouvelle offre d'ingénierie pourrait apparaître comme concurrente à celle proposée par ces dernières.

Or, dans les faits, le président de HGI-ATD 31 indique ne pas constater une telle situation de concurrence, les moyens d'action et financiers de l'ANCT sur le territoire étant bien plus limités que ceux de l'agence départementale.

La chambre partage le constat d'une complémentarité d'actions, la vocation de l'ANCT étant plus ciblée que celle de l'agence départementale. Elle souligne néanmoins l'intérêt d'une coordination poussée entre les actions des deux structures, d'autant que la création de l'agence nationale reste encore relativement récente et que les effets de sa mise en place devraient être désormais visibles. Le préfet de la Haute-Garonne a indiqué dans sa réponse sa volonté de rechercher une synergie entre l'ANCT et l'ingénierie territoriale, la première étant un partenaire privilégié des collectivités sur certains programmes (Petites villes de demain, Action cœur de ville).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil départemental a développé depuis très longtemps une politique volontariste d'appui aux territoires, à travers l'agence technique départementale, dans un département caractérisé par le poids très important des petites communes (81 % des communes comptent moins de 2 000 habitants).

Il a réaffirmé récemment, malgré la mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale conduisant au renforcement de la structuration des EPCI et à la création des PETR, sa volonté de conserver un lien direct avec les communes et donc de renforcer l'ingénierie départementale à travers la structure Haute-Garonne Ingénierie.

Cette dernière est issue de la fusion entre l'agence technique départementale et les services départementaux en charge de l'ingénierie territoriale. Elle a également repris les missions de l'ancienne SPL Haute-Garonne Développement.

Le statut juridique de la structure est resté inchangé, sous forme d'établissement public administratif. Les modalités de la gouvernance, et tout particulièrement les conditions de

²² Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

²³ Issue de la fusion du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), d'Epareca et de l'agence du numérique.

nomination de la nouvelle directrice, soulèvent la question de l'autonomie de l'agence et de la transparence vis-à-vis des membres du conseil d'administration.

Acteur majeur de la plateforme d'appui du département, elle assure un rôle de formation, d'assistance, de conseil et d'ingénierie auprès de ses 658 adhérents, dont 583 communes sur les 586 que compte le département.

2. L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE

2.1. La stratégie de l'agence

La stratégie de l'agence s'est traduite pour la période 2015-2020 dans un projet d'établissement présenté au conseil d'administration le 16 février 2016. Il retient cinq axes prioritaires :

- pérenniser l'ATD dans le cadre de la réforme territoriale ;
- conforter la qualité du conseil et de la formation des élus ;
- développer l'assistance dans les usages du numérique par le projet « DésIDé31 » ;
- optimiser l'administration de l'agence ;
- renforcer et moderniser la communication en interne et en externe.

Ce projet n'a pas été décliné en actions et ne s'est donc pas traduit dans un document opérationnel. L'agence n'a pas non plus mis en place une procédure de suivi : si un bilan a été présenté lors d'une réunion du personnel, en revanche, aucun bilan intermédiaire ou final ne l'a été devant le conseil d'administration.

De surcroît, la stratégie de l'agence a été impactée par sa transformation en Haute-Garonne Ingénierie, or aucun nouveau projet d'établissement n'a été à ce jour élaboré.

Certes, un nouveau projet d'établissement devrait être adopté pour la période 2023-2028. Cependant, l'année 2020 ayant été impactée par la crise sanitaire puis par le renouvellement des instances suite aux élections locales, le conseil d'administration n'en a validé la démarche ainsi que le principe d'un accompagnement par un prestataire que le 25 mai 2021. Le cahier des charges pour le recrutement du prestataire n'a été présenté que 18 mois plus tard, lors de la réunion du conseil d'administration du 7 octobre 2022, et n'a pas été suivie immédiatement par le lancement de la consultation, qui n'est toujours pas engagée. Si le changement de présidence a pu impacter en décembre 2022 le fonctionnement des instances, la consultation aurait dû néanmoins être déjà engagée.

ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ».

Établissement public administratif, HGI-ATD 31 n'est pas concernée par la troisième condition ; la seconde condition est également remplie dans la mesure où la quasi-totalité²⁴ de l'activité de l'agence s'effectue pour le compte des collectivités adhérentes.

Concernant le contrôle analogue, l'article L. 2511-4 du code de la commande publique précise les trois conditions qu'il convient de réunir afin de caractériser un contrôle conjoint par plusieurs pouvoirs adjudicateurs sur une personne morale :

- « Les organes décisionnels de la personne morale contrôlée doivent être composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux » ;
- « Les pouvoirs adjudicateurs doivent être en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;
- « La personne morale contrôlée ne doit pas poursuivre d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ».

Ces trois conditions sont réunies en l'espèce : l'assemblée générale de HGI-ATD 31 est composée de l'ensemble des adhérents, le conseil d'administration comprend deux collèges, le deuxième collège représentant l'ensemble des communes, EPCI et syndicats ; le statut juridique d'établissement public garantit le respect des deux autres conditions.

La dérogation au principe de mise en concurrence s'applique ainsi sur un champ d'intervention très large au regard de la diversité des activités conduites par HGI-ATD 31 (cf. ci-après, point 2.3)

2.2.2. Un cadre financier des interventions très favorable aux adhérents

L'article 17 des statuts précise que les ressources de l'agence technique départementale sont constituées des participations des membres ainsi que de toutes autres ressources qui ne sont pas interdites par la législation en vigueur.

C'est ainsi que les recettes de l'agence étaient composées, en 2021, pour 25 % de la participation versée par le département et pour 75 % des diverses participations et cotisations versées par les membres adhérents. La faiblesse apparente de la participation du département s'explique par la fin, à compter de 2018, du remboursement par l'agence des moyens mis à disposition, et donc par la prise en charge directe de la masse salariale par le département qui s'est accompagnée de la diminution de la subvention accordée² (cf. *infra* 3.1.2). La répartition était, par exemple, très différente en 2016 : la participation départementale représentait 90 % des recettes et les participations des membres s'élevaient à 10 %.

²⁴ Seule une petite proportion de l'activité de formation peut s'adresser à des collectivités non adhérentes.

2.2.2.1. Les cotisations des membres

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Haute-Garonne, adhérents à HGI-ATD 31, s'acquittent d'une cotisation annuelle établie selon un barème arrêté par le conseil d'administration.

En ce qui concerne les communes, cette cotisation comprend une participation de base de 0,32 € par habitant. À cette participation de base s'ajoute une participation forfaitaire déterminée en fonction de la taille démographique des communes. Ainsi, en 2021, les participations s'élèvent à 1,28 € pour la commune la moins peuplée et à 13 329,28 € pour la commune la plus peuplée. Aussi, les communes de plus de 5 000 habitants supportent à elles seules plus de 46 % de la totalité des cotisations des membres.

En ce qui concerne les EPCI, la cotisation comprend une participation de base de 13 € multipliée par le nombre de communes membres du groupement à laquelle s'ajoute une participation forfaitaire de 37 €. En 2021, la participation la moins élevée était de 63 € et la plus élevée de 7 655 €. Cette cotisation, qui ne repose pas sur la population de l'EPCI, est à proportion bien moins élevée que celle supportée par les communes. Ainsi, à titre d'illustration, alors que les EPCI membres sont en nombre deux fois plus nombreux (75) que les communes se trouvant dans la strate de 2 001 à 3 000 habitants (35), ils cotisent au total quasiment le même montant auprès de l'agence. Cette différence de cotisation est justifiée, selon l'ordonnateur, par un recours bien moindre des EPCI aux services de l'agence (1280 sollicitations en 2022 contre 10 544 pour les communes).

tableau 4 : les cotisations des membres sur la base de la population 2019

| Strate | Participation par habitant | Participation forfaitaire | Participation minimale par commune | Participation maximale par commune | Participation totale de la strate |
|--|--|---------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Communes de 0 à 500 habitants (341) | 0,32 € | 0 € | 1,28 € | 158,72 € | 21 342,40 € |
| Communes de 501 à 1 000 habitants (77) | 0,32 € | 90 € | 250,96 € | 409,04 € | 24 621 € |
| Communes de 1001 à 2 000 habitants (57) | 0,32 € | 135 € | 457,24 € | 766,68 € | 33 547 € |
| Communes de 2001 à 3 000 habitants (35) | 0,32 € | 180 € | 834,72 € | 1 120,16 € | 34 034 € |
| Communes de 3001 à 4 000 habitants (16) | 0,32 € | 225 € | 1 188,52 € | 1 481,96 € | 20 628 € |
| Communes 4 001 à 5 000 habitants (13) | 0,32 € | 270 € | 1 552,56 € | 1 807,92 € | 21 826 € |
| Communes de plus de 5 001 habitants (44) | 0,32 € | 360 € | 2 013,12 € | 13 329,28 € | 165 656 € |
| EPCI (75) | 13 € x le nombre de communes membres de l'EPCI | 37 € | 63 € | 7 655 € | 35 251 € |

Source : HGI-ATD

Il ressort d'une approche comparative nationale avec d'autres agences techniques départementales que l'agence a fait le choix d'une participation par habitant identique pour toutes les strates communales, à laquelle s'ajoute une participation forfaitaire, là où d'autres agences modulent la participation par habitant en fonction de la strate²⁵. Elle n'a, par ailleurs, pas fait le choix d'une cotisation en fonction des services proposés, ni de participation à la carte²⁶. Selon l'ordonnateur, le système de la cotisation forfaitaire permet à l'agence de ne pas être redevable de la TVA.

²⁵ Comme c'est le cas dans les ATD 74 et 21.

²⁶ Comme c'est le cas dans les ATD 87 et 67.

2.2.2.2. La tarification

En dehors des cotisations annuelles, l'agence ne facture quasiment aucune des prestations qu'elle réalise. En effet, seules les trois prestations suivantes font l'objet d'une facturation :

La réalisation de sites internet (DéSIDé) pour les membres

En 2012, le conseil d'administration de l'ATD 31 a mis en place au bénéfice de ses membres un programme intitulé « Déploiement de Sites Internet et Dématérialisation » (DéSIDé) ayant pour objet d'aider les collectivités « les plus modestes » dans la réalisation de leur site internet. Par délibération du 12 juin 2012, le conseil d'administration a fixé une contribution modique sans rapport avec les prix du marché, due par les seuls bénéficiaires des prestations et modulée en fonction de la taille de la collectivité.

Cette contribution est constituée de deux parts, une initiale versée lors de la mise en place du site internet et une récurrente versée chaque année au titre des frais d'hébergement et de nom de domaine. Elle varie de 50 € pour une commune de moins de 50 habitants à 2 000 € pour une commune ou un EPCI de plus de 10 000 habitants. Le montant de la contribution n'a fait l'objet d'aucune évolution depuis 2012.

En 2022, près de 130 collectivités ont bénéficié de ce service pour un total perçu par l'agence de 52 k€.

La réalisation de formations « inter-collectivités » pour les non adhérents

En tant qu'organisme de formation agréé, l'agence réalise des prestations auprès de ses collectivités adhérentes mais également auprès de collectivités non adhérentes.

S'agissant des collectivités membres, ces dernières bénéficient de la gratuité de la formation. En ce qui concerne les collectivités non-adhérentes, elles doivent s'acquitter d'un tarif de 170 € pour une journée de formation par participant et de 85 € pour une demi-journée de formation.

Entre 2016 et 2021, près d'une centaine d'élus de collectivités non-adhérentes ont participé à une formation proposée par l'agence.

La réalisation de formations « intra-collectivités » pour les adhérents et les non-adhérents

L'agence propose également aux collectivités adhérentes et non-adhérentes des formations organisées à la demande et réservées à leurs élus. Elles permettent d'ajuster le contenu d'un stage aux besoins de la collectivité et au contexte dans lequel elle évolue.

L'agence a fixé un tarif de 1 000 € par journée de formation (500 € la demi-journée) pour les collectivités adhérentes et un tarif de 1 500 € (750 € la demi-journée) pour les collectivités non-adhérentes.

Entre 2016 et 2021, l'agence a réalisé 36 formations « intra-collectivités » dont notamment 17 sur la seule année 2021.

En ce qui concerne les tarifs fixés pour les deux catégories de formations proposées aux collectivités, la chambre constate que ces derniers n'ont fait l'objet d'aucune modification ou indexation depuis 2009, alors même qu'ils sont très faibles en comparaison avec d'autres organismes de formation et que les coûts afférents aux formations (frais pédagogiques, restauration, personnel) ont pourtant connu une nette augmentation depuis 13 ans.

Si l'ordonnateur a expliqué, dans sa réponse, l'absence d'actualisation des tarifs par le choix politique de ne pas faire payer aux adhérents le coût réel des services, il lui revient néanmoins de présenter ce coût réel, en s'appuyant sur une comptabilité analytique, afin d'informer les membres du conseil d'administration préalablement à leur vote.

2.2.3. Des modalités d'intervention à actualiser

Le cadre des interventions de l'agence en matière de conseil juridique, financier et documentaire et en matière d'assistance informatique est fixé par plusieurs règlements adoptés entre 1998 et 2012.

Un règlement relatif aux prestations de conseil juridique, financier et documentaire a été adopté le 20 avril 1998 par le conseil d'administration de l'ATD 31. De même, un règlement intérieur du service informatique a été adopté par une délibération du 6 novembre 2006. Il a été complété par un règlement relatif aux prestations de réalisation de sites internet dans le cadre du programme « DéSIDé31 » le 20 juin 2012.

Ces règlements précisent le rôle de l'établissement et ses limites, la nature de ses prestations, les modalités de son fonctionnement ainsi que les règles déontologiques qui régissent son action (confidentialité, neutralité).

Ils précisent en particulier que seuls les exécutifs (maire, président) peuvent saisir l'ATD, la saisine se faisant par courrier adressé à l'agence. Une permanence téléphonique tournante est assurée par les agents de l'agence, afin de répondre aux questions les plus simples et d'accompagner les collectivités dans la définition de leur demande.

Les règlements ne déterminent pas de nombre maximum d'interventions de l'agence pour chaque adhérent et ne formalisent pas de critères d'acceptabilité ou de priorisation des demandes effectuées. Le règlement relatif aux prestations de conseil juridique, financier et documentaire indique néanmoins que « pour certaines prestations et notamment en matière d'analyse financière, les demandes pourront faire l'objet d'une inscription sur liste d'attente et réalisées dans la limite d'une seule saisine par an et par adhérents ». Ils ne donnent, par ailleurs, aucune information sur les délais d'intervention.

En outre, ces règlements n'ont pas été actualisés, en particulier concernant la procédure de saisine qui peut désormais se faire également sur la plateforme d'appui aux territoires mise en place par le département.

Enfin, les nouvelles missions assumées par l'agence (missions d'ingénierie transférées du département et missions de la direction du développement issues de la SPL Haute-Garonne Développement) ne font pas l'objet d'un règlement d'intervention.

HGI-ATD devrait donc conduire un travail d'actualisation et de consolidation de ses règlements d'intervention. Dans le cadre du futur projet d'établissement, il s'agira aussi pour

l'agence de déterminer des critères de priorisation et de régulation des sollicitations des membres au regard de ses moyens humains.

Recommandation

2. Actualiser les règlements d'intervention de Haute-Garonne Ingénierie – Agence Technique Départementale. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse l'ordonnateur a confirmé son souhait d'actualiser les règlements d'intervention et le cadre financier des prestations. La chambre en prend acte mais considère sa recommandation non mise en œuvre à ce stade.

2.3. Une activité croissante et diversifiée

Depuis la création de Haute-Garonne Ingénierie en 2020, l'activité de l'agence est structurée autour de ses missions historiques que sont la formation et l'information des élus, le conseil juridique, le conseil financier, l'assistance informatique et le conseil en urbanisme, mais également autour de ses nouvelles missions que sont l'ingénierie et l'expérimentation territoriales, l'études et l'observation des territoires et le développement.

2.3.1. Un suivi rigoureux de l'activité

Afin de permettre le suivi et le pilotage de son activité, l'agence a passé, en 2014, un marché d'une durée de cinq ans avec la société KIMOCE SA afin d'acquérir la concession des droits d'utilisation d'un logiciel de gestion des sollicitations des adhérents et de suivi de ses activités ainsi que la maintenance de ce logiciel.

Par la suite, deux marchés ont été passés avec la même société, respectivement en 2018 pour une durée de trois ans et en 2022 pour une durée de deux s'agissant de la maintenance et de l'assistance du logiciel.

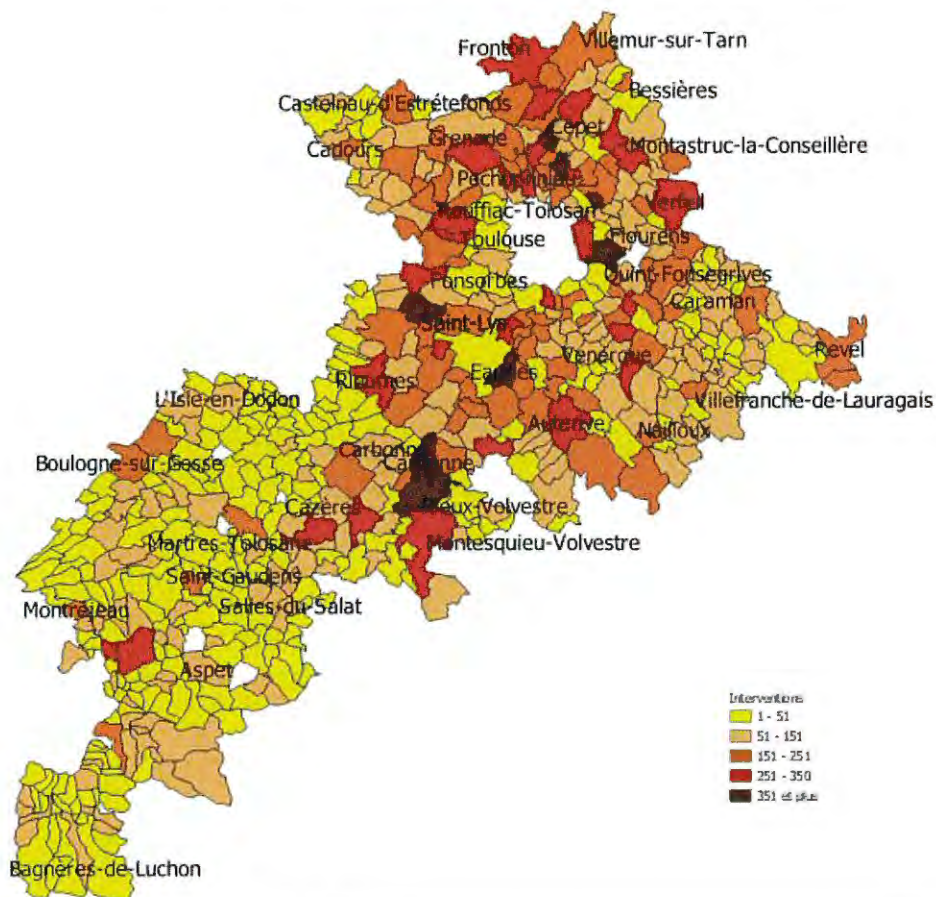
Ce logiciel poursuit quatre objectifs, à savoir, la traçabilité du traitement des sollicitations des adhérents par l'agence, l'exploitation de statistiques et indicateurs de gestion, le pilotage de l'activité des services et le partage d'information entre les agents.

Lors du contrôle, la chambre a pu constater l'intérêt et la performance de ce logiciel pour le pilotage de l'activité en ce qu'il permet de suivre le nombre de sollicitations, le nombre de prestations réalisées pour répondre aux sollicitations, le nombre et le profil des sollicitations par adhérent ainsi que le délai de réponse pour chaque sollicitation.

Cependant, sur la période sous-revue, ce logiciel n'a permis que de suivre les missions historiques de l'agence. Les nouvelles missions liées à la création de HGI-ATD en 2020 ont fait simplement l'objet d'un suivi par tableurs Excel sur les exercices 2020 et 2021. Elles ne sont intégrées que depuis le 1^{er} janvier 2023 dans l'outil KIMOCE.

La chambre a pu constater que le logiciel de suivi était bien intégré dans le quotidien de l'ensemble des services et qu'existe au sein de chaque service des fiches de procédures visant à faciliter l'utilisation de l'outil de la réception d'une demande à la clôture du dossier. Elle invite ainsi la direction de l'agence à s'appuyer sur la richesse de cet outil pour alimenter sa stratégie.

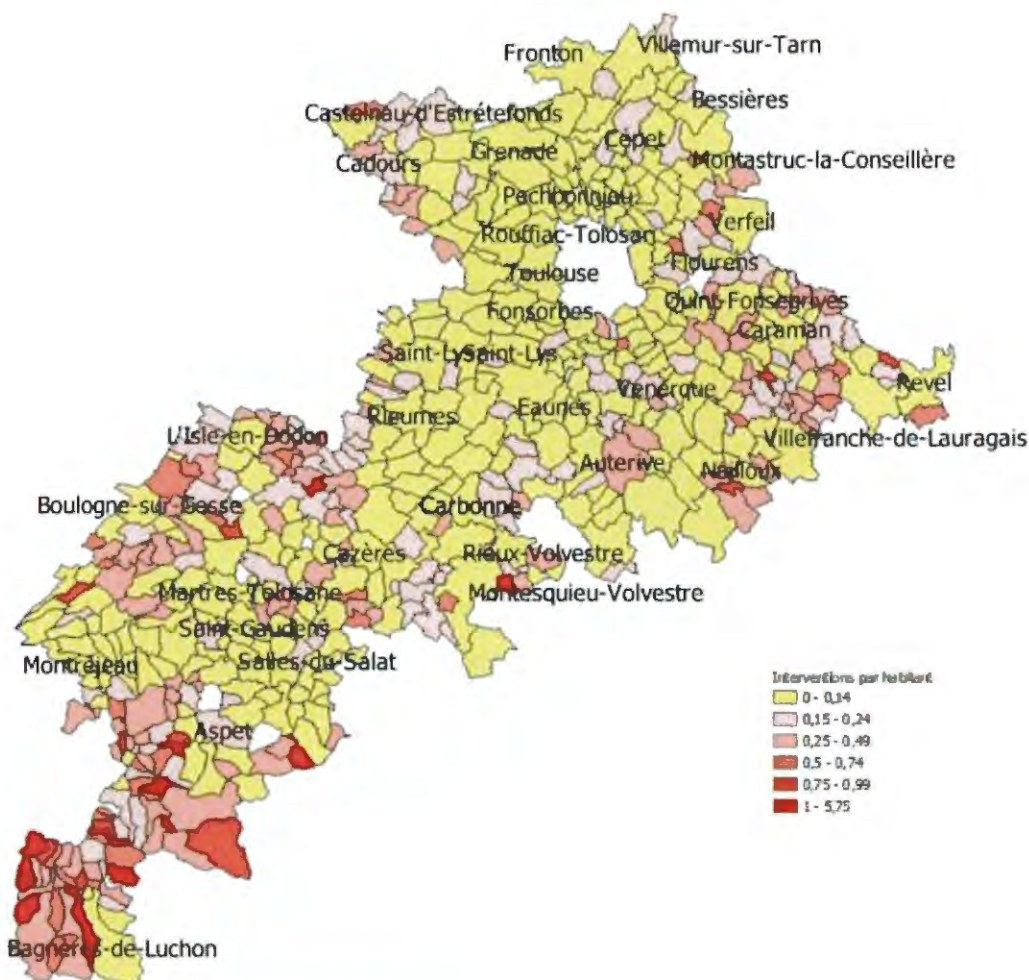
carte 1 : nombre de sollicitations de HGI-ATD par commune entre 2016 et 2021



Source : CRC, à partir des données d'activité de HGI-ATD

Cependant, une pondération des sollicitations par le nombre d'habitants montre que les communes du sud du département, qui ont généralement une population moins élevée, sollicitent à proportion davantage l'agence que celles situées en couronne toulousaine, souvent plus peuplées.

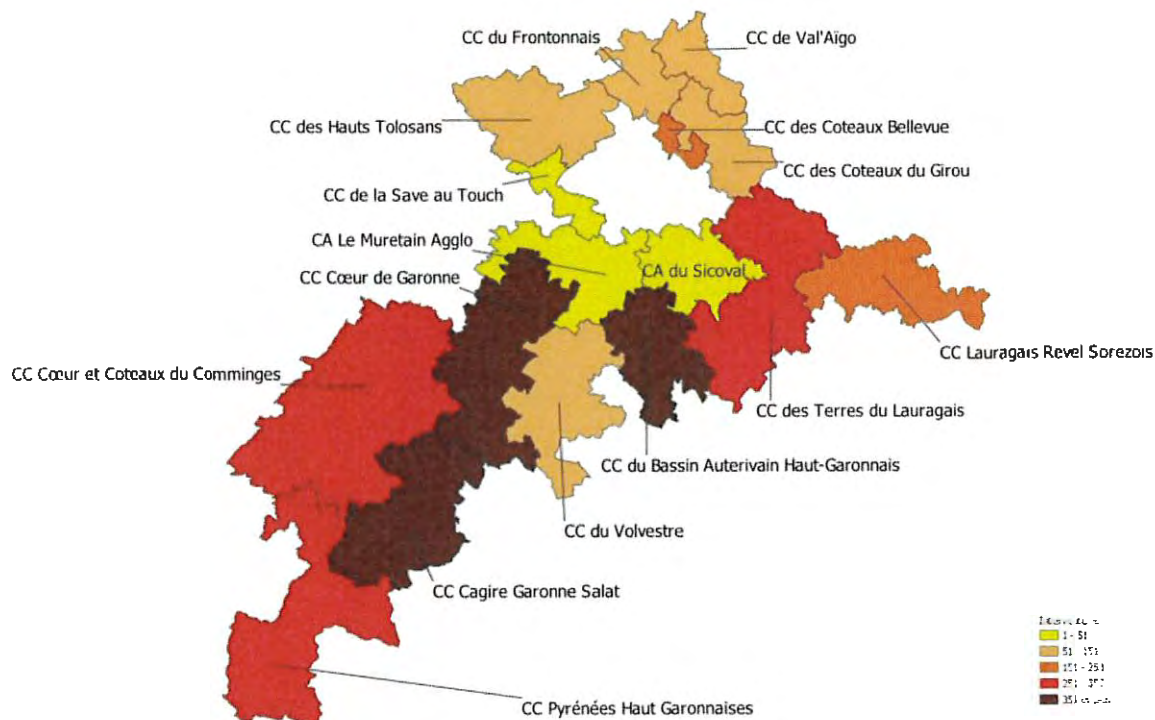
carte 2 : nombre de sollicitations de HGI-ATD par commune entre 2016 et 2021 pondéré par le nombre d'habitants



Source : CRC, à partir des données d'activité de HGI-ATD

En outre, l'analyse des interventions par EPCI à fiscalité propre permet de constater que sur les 16 EPCI à fiscalité propre membres de HGI-ATD (14 communautés de communes et deux communautés d'agglomération), six d'entre eux ont bénéficié sur la période de 71,5 % des interventions à destination des EPCI. Parmi ces six EPCI, les CC Cœur et coteaux du Comminges, de la CC Pyrénées Haut Garonnaises et de la CC Cagire Garonne Salat, dont les communes membres ont le moins sollicité l'agence sur la période, font partie des EPCI qui ont finalement le plus sollicité l'agence. Sur ces territoires, les intercommunalités jouent probablement un rôle structurant pour les communes en portant des projets à leur échelle ou en faisant l'interface entre le département et les communes.

carte 3 : nombre de sollicitations de HGI-ATD par EPCI entre 2016 et 2021



Source : CRC, à partir des données d'activité de HGI-ATD

Par ailleurs, une partie de l'activité de l'agence est consacrée aux sollicitations du conseil départemental. Si celle-ci reste marginale dans le volume global d'activité de l'agence sur la période (moins de 1 % des prestations réalisées et du temps consacré à l'ensemble des membres), il n'en reste pas moins que le département représente un bénéficiaire important des prestations de l'agence (16^{ème} plus gros bénéficiaire sur la période sur les 669 membres) alors même que cette activité n'est pas retracée dans ses rapports d'activité.

Pour une information plus complète de ses adhérents, la chambre recommande ainsi à HGI-ATD 31 d'intégrer les éléments relatifs au département dans ses rapports d'activité.

Recommandation

3. Intégrer l'activité de l'agence réalisée pour le compte du département dans les rapports d'activité. *Non mise en œuvre.*

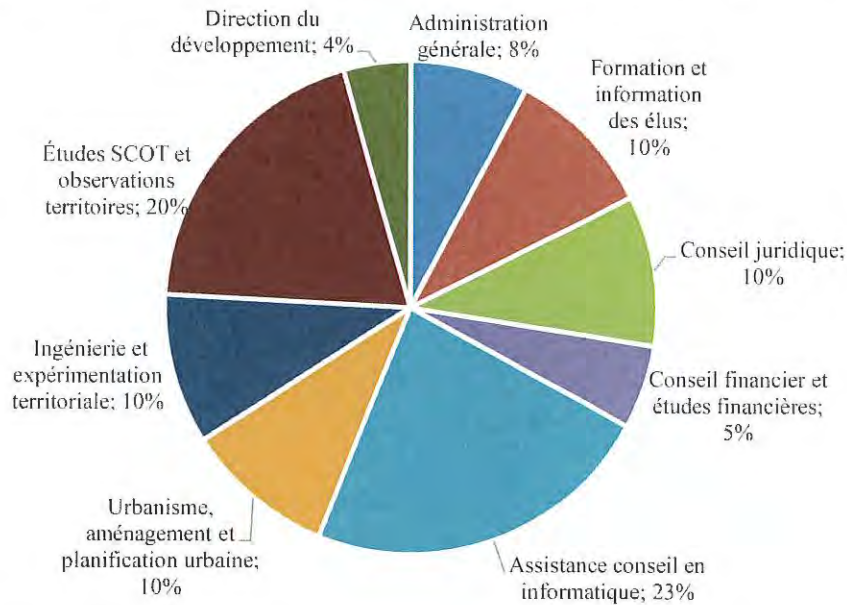
Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'activité réalisée pour le compte du département était devenue plus régulière depuis le 1^{er} janvier 2020, avec la création de HGI-ATD. Si elle est mentionnée dans le rapport d'activité 2020-2021, en revanche, aucun tableau de suivi, ni bilan chiffré, n'y figurent. D'ailleurs, l'ordonnateur souhaite mieux préciser les prestations réalisées pour le compte du département dans son prochain rapport d'activités.

2.3.3. Des missions très diversifiées assumées au sein de neuf services

En 2022, les missions de l'agence se répartissent au sein de neuf services : un service d'administration générale en charge de piloter la structure, un service d'information et de formation aux élus, quatre services historiques de conseil et d'assistance, deux directions issues

des services départementaux ajoutées en 2020 et enfin une nouvelle direction du développement créée à la suite de la dissolution de la société publique locale Haute-Garonne développement.

graphique 1 : répartition des missions par service en termes de moyens humains en 2021



Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

2.3.3.1. L'information et la formation des élus

Comme cela est affiché dans ses rapports d'activité, l'agence a fait du développement de l'information et de la formation des élus une de ses priorités majeures. Disposant d'un agrément ministériel depuis 1994, elle est habilitée à concevoir et à mettre en œuvre des formations ouvertes à tous les élus, et disposait, pour ce faire, de neuf agents en 2021.

Sur la période 2016-2021, l'agence a réalisé près de 340 stages de formation pour une durée totale de 1 488 heures, soit une moyenne de 300 heures de formation par an. Au total, 4 467 élus ont participé, soit une moyenne de 13 élus par session. En outre, depuis 2016, l'agence propose, en moyenne, 33 thèmes de formations par an et voit intervenir, en moyenne, plus de 40 intervenants extérieurs ou internes à l'agence pour préparer et animer ces formations.

Depuis 2020, du fait de la crise sanitaire, elle a développé de nouveaux outils de formation dont notamment les formations à distance. Parallèlement, la demande pour des formations intra-collectivité a fortement augmenté en 2021.

tableau 6 : la mission de formation entre 2016 et 2021

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de stages réalisés | 67 | 52 | 42 | 54 | 53 | 71 |
| Nombre d'heures de stages | 376 | 283 | 244 | n.c | 222 | 363 |
| Nombre de participants | 1100 | 706 | 575 | 645 | 628 | 813 |
| Nombre collectivités représentées | 302 | 329 | 217 | n.c | n.c | n.c |
| Nombre de thèmes proposés | 32 | 33 | 29 | 38 | 18 | 45 |
| Nombre de formateurs | 55 | 50 | 33 | n.c | 18 | 51 |
| Nombre de participants non-adhérents aux formations | 39 | 17 | 25 | 10 | 5 | 1 |
| Nombre de formations intra-collectivité | 2 | 6 | 1 | 7 | 3 | 17 |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

En ce qui concerne l'information des élus, l'agence met à disposition de ses membres un nombre important de publications, de lettres, et dispose d'une base documentaire avec près de 5 900 documents publiés. Les visites sur le site de l'agence ont fortement augmenté et s'élevaient à 388 825 visites en 2021 contre 4 526 en 2016.

tableau 7 : information mise à disposition des membres entre 2016 et 2021

| Information à disposition des membres | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Publications | ATD Actualité/Le mensuel | 11 | 11 | 11 | 11 | 5 | 10 |
| | Conseil en diagonale | 1 | | | | 3 | |
| Site internet | Infolettre | 22 | 21 | 21 | 22 | 18 | 22 |
| | Documents sur la base documentaire | 5 281 | 5 457 | 5 136 | 5 566 | 5 886 | 5 886 |
| | Le Fil d'actu | | | | | | 41 |
| | Visites sur le site | 4 526 | 5 270 | 5 341 | 3 252 | 103 484 | 388 825 |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

2.3.3.2. Les missions historiques de conseil et d'assistance

Jusqu'en 2020, en complément de l'information et de la formation des élus, l'agence était structurée autour de quatre missions historiques :

- Une mission de conseil juridique visant à aider les collectivités adhérentes à résoudre les différents problèmes juridiques et administratifs qu'elles rencontrent dans le domaine de la gestion locale. Elle est réalisée par un service composé en 2021 de neuf agents, amenés à traiter individuellement en moyenne 80 demandes par an. Si le service est susceptible de traiter 25 à 30 thématiques par an, la majorité des demandes reçues sur la période portent en réalité sur cinq thématiques récurrentes : la coopération intercommunale, les marchés publics, la gestion des biens, les contrats administratifs et la police administrative²⁸ ;
- Une mission d'expertise financière qui vise à accompagner les collectivités adhérentes dans la gestion et le pilotage de leurs finances locales. Elle est réalisée par un service composé en 2021 de cinq agents, amenés à traiter individuellement en moyenne 38 demandes par an. Sur la vingtaine de thématiques traitées par le service en moyenne par an, plus des deux tiers des

²⁸ Hormis en 2020, année électorale où les sollicitations portant sur les assemblées locales et les élus locaux ont représenté à elles seules près de 30 % des sollicitations juridiques totales.

demandes consistent en la réalisation d'analyses prospectives et d'études financières spécifiques ainsi que du conseil sur l'intercommunalité, le budget et la comptabilité ;

- Une mission de conseil en urbanisme qui vise à apporter aux collectivités adhérentes des réponses de portée technico-juridique dans l'ensemble des domaines de l'urbanisme. Elle est réalisée par un service composé en 2021 de neuf agents, amenés à traiter individuellement en moyenne 31 demandes par an. Pour plus de 60 %, son activité est centrée sur l'aide à la planification urbanistique des collectivités (plan local d'urbanisme), le financement des projets d'urbanisme et l'urbanisme réglementaire ;
- Une mission d'accompagnement numérique et informatique visant essentiellement à apporter de l'assistance et du dépannage informatique auprès des collectivités adhérentes. Comme indiqué précédemment, le service, qui est composé de 21 agents en 2021, concentre 86,5 % des sollicitations adressées à l'agence (près de 7 800 par an sur la période). L'assistance et le dépannage informatique, qui représentent en moyenne plus de 90 % des sollicitations, portent essentiellement sur l'utilisation des logiciels métiers dans le domaine de la paye, de la comptabilité et de la relation aux administrés.

tableau 8 : principales thématiques traitées par les services de HGI-ATD entre 2016 et 2021

| Services | Thématiques traitées | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| JURIDIQUE | Total sollicitations | 805 | 866 | 759 | 636 | 988 | 918 |
| | Dont Coopération intercommunale | 215 | 177 | 91 | 117 | 60 | 68 |
| | Dont marchés publics | 112 | 123 | 125 | 116 | 143 | 171 |
| | Dont Gestion des biens | 94 | 57 | 48 | 41 | 53 | 84 |
| | Dont Contrats administratifs | 9 | 65 | 27 | 17 | 13 | 21 |
| | Dont police | 62 | 73 | 57 | 53 | 86 | 114 |
| | <i>Ratio des cinq thématiques sur le total des sollicitations juridiques (en %)</i> | <i>61,1%</i> | <i>57,2%</i> | <i>45,8%</i> | <i>54,1%</i> | <i>35,9%</i> | <i>49,9%</i> |
| FINANCIER | Total sollicitations | 160 | 151 | 157 | 96 | 119 | 186 |
| | Dont Analyses prospectives | 55 | 34 | 48 | 27 | 30 | 48 |
| | Dont intercommunalité | 31 | 38 | 36 | 13 | 6 | 27 |
| | Dont budget/comptabilité | 15 | 35 | 6 | 9 | 25 | 31 |
| | Dont études financières spécifiques | 19 | 11 | 7 | 12 | 22 | 22 |
| | <i>Ratio des quatre thématiques sur le total des sollicitations financières (en %)</i> | <i>75,0%</i> | <i>78,1%</i> | <i>61,8%</i> | <i>63,5%</i> | <i>69,7%</i> | <i>68,8%</i> |
| URBANISME | Total sollicitations | 266 | 263 | 243 | 199 | 185 | 256 |
| | Dont financement | 13 | 49 | 59 | 17 | 18 | 43 |
| | Dont PLU | 114 | 72 | 65 | 85 | 61 | 66 |
| | Dont urbanisme réglementaire | 47 | 76 | 61 | 55 | 62 | 84 |
| | <i>Ratio des trois thématiques sur le total des sollicitations d'urbanisme (en %)</i> | <i>61%</i> | <i>56%</i> | <i>52%</i> | <i>70%</i> | <i>66%</i> | <i>59%</i> |
| INFORMATIQUE | Total sollicitations | 6 186 | 6 587 | 7 556 | 8 356 | 9 164 | 8 809 |
| | Dont GF/RH | 3 580 | 3 758 | 4 582 | 4 376 | 4 657 | 5 068 |
| | Dont systèmes et réseaux | 1 096 | 1 016 | 1 340 | 1 371 | 2 240 | 1 673 |
| | Dont GRA | 946 | 1 187 | 1 038 | 2 216 | 1 381 | 1 465 |
| | <i>Ratio des trois thématiques sur le total des sollicitations informatiques (en %)</i> | <i>90,9%</i> | <i>90,5%</i> | <i>92,1%</i> | <i>95,3%</i> | <i>90,3%</i> | <i>93,2%</i> |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

2.3.3.3. De nouvelles missions liées à la création de Haute-Garonne Ingénierie en 2020

Avec la création de Haute-Garonne Ingénierie au 1^{er} janvier 2020, l'agence a élargi son champ d'intervention à deux missions d'appui technique, anciennement rattachées à la Direction générale déléguée au développement et à l'attractivité des territoires du conseil départemental, à savoir l'étude et l'observation des territoires et l'ingénierie et l'expérimentation territoriales. De plus, au 1^{er} janvier 2022, l'absorption des services de l'ancienne société publique locale Haute-Garonne Développement a conduit à la création d'une nouvelle direction en charge du développement des territoires.

Ce sont ainsi quatre nouvelles missions réparties en trois directions qui se sont ajoutées depuis 2020 aux missions historiques de l'agence :

La direction études et observation des territoires en charge de deux missions

Une première mission d'études, qui s'appuyant sur la technicité de huit agents, consiste à accompagner les adhérents dans leurs réflexions d'aménagement du territoire portant sur plusieurs domaines (géographie, urbanisme, économie, environnement, mobilité, habitat). Au titre de cette mission, la direction a clôturé 27 études (dont huit pour le Conseil départemental) entre début 2020 et septembre 2022, pour un délai moyen de 280 jours par étude. Ces études portent à titre d'exemple sur la réalisation d'un schéma d'aménagement ou d'un projet de territoire, sur des études prospectives des équipements scolaires, sur l'analyse d'un dispositif, etc.

Une seconde mission d'observatoire territorial, composée de dix agents, consiste à observer les tendances et les évolutions du département et de ses territoires urbains, périurbains, ruraux et de montagne sur diverses thématiques (population, économie, tourisme, cadre de vie, etc.). Elle est en charge de mesurer (enquêtes, structuration de bases de données, etc.), d'analyser (cartographie, infographie, indicateurs, etc.) afin de pouvoir diffuser ces données aux territoires au moyen de publications, portraits statistiques, etc. Au titre de cette mission d'observation, la direction a clôturé, entre début 2020 et septembre 2022, 88 travaux d'observations au bénéfice de ses adhérents dont 76 pour le compte du conseil départemental.

La direction ingénierie et expérimentation territoriales

Composée de neuf agents, la direction a pour mission d'apporter un soutien technique et une ingénierie sur mesure dans la mise en œuvre des projets poursuivis par les adhérents. Ainsi, elle vient en appui des collectivités de l'émergence du projet jusqu'à la recherche de financements adaptés et coordonne les différents experts et partenaires thématiques concernés par le projet : architectes, urbanistes, juristes, etc. Au titre de cette mission, entre début 2020 et septembre 2022, la direction a clôturé 128 dossiers dont 24 pour le conseil départemental. Parmi les dossiers traités, 32 ont consisté à animer sur les territoires la mise en place des politiques du conseil départemental : projets cœur de vie (2019), élaboration et suivi des contrats de projet (2016), 66 à apporter un appui technique au financement de projets divers et 4 à aider à l'élaboration d'un projet de développement local.

La direction en charge du développement des territoires

Au 1^{er} janvier 2022, les services de l'ancienne société publique locale Haute-Garonne (dissoute le 28 octobre 2021) ont été intégrés à HGI-ATD 31. L'agence a récupéré les missions au sein d'une direction qui compte six agents en 2022 et qui apporte un appui technique aux adhérents essentiellement dans trois domaines : l'aide au développement de zones d'activités économiques, le développement des circuits courts et l'accompagnement dans la création de tiers lieux. Au total sur ces trois champs d'intervention, près d'une soixantaine de dossiers sont en cours d'instruction.

2.3.4. Une activité qui reste centrée sur les prestations informatiques

Entre 2016 et 2021, sur la base des données extraites du logiciel KIMOCE et communiquées par HGI-ATD, l'agence a traité, au titre de ses missions historiques, près de 9 000 sollicitations en moyenne par an, ayant donné lieu à plus de 14 300 prestations en moyenne par an²⁹. Parmi les sollicitations, 86,5 % concernent le service informatique et 9,2 % le conseil juridique.

tableau 9 : nombre de sollicitations et de prestations réalisées entre 2016 et 2021

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Variation ann. moy. | Total période et répartition activité par service en % |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|--|
| Sollicitations traitées par l'agence | 7 417 | 7 867 | 8 715 | 9 287 | 10 456 | 10 169 | 6,5% | 53 911 |
| <i>Dont service juridique</i> | 805 | 866 | 759 | 636 | 988 | 918 | 2,7% | 9,2% |
| <i>Dont service financier</i> | 160 | 151 | 157 | 96 | 119 | 186 | 3,1% | 1,6% |
| <i>Dont service urbanisme</i> | 266 | 263 | 243 | 199 | 185 | 256 | -0,8% | 2,6% |
| <i>Dont service informatique</i> | 6 186 | 6 587 | 7 556 | 8 356 | 9 164 | 8 809 | 7,3% | 86,5% |
| Prestations réalisées par l'agence | 11 852 | 13 095 | 13 958 | 14 293 | 15 573 | 17 223 | 7,8% | 85 994 |
| <i>Dont service juridique</i> | 1 713 | 1 796 | 1 589 | 1 374 | 1 425 | 2 002 | 3,2% | 11,5% |
| <i>Dont service financier</i> | 499 | 468 | 585 | 453 | 599 | 896 | 12,4% | 4,1% |
| <i>Dont service urbanisme</i> | 1 459 | 1 547 | 1 821 | 2 077 | 1 299 | 1 840 | 4,7% | 11,7% |
| <i>Dont service informatique</i> | 8 181 | 9 284 | 9 963 | 10 389 | 12 250 | 12 485 | 8,8% | 72,7% |

Source : CRC, à partir des données relatives à l'activité transmises par HGI-ATD

Le délai moyen de réponse de l'agence dans le champ des quatre missions historiques est de 364 heures (soit 15 jours) par demande sur la période 2016-2021. Ce délai moyen exprimé en jours ouvrés d'une durée de 24 heures doit cependant être nuancé dans la mesure où le logiciel KIMOCE n'est pas paramétré pour tenir compte de la durée effective de travail sur une journée. Ainsi, le délai réel passé sur une demande est surestimé et l'agence gagnerait à mieux paramétrer cette donnée afin de présenter un suivi d'activité plus réaliste à ses membres.

Le délai moyen de traitement par service permet de constater que le service informatique est généralement sollicité pour des interventions ciblées et rapides là où les autres services doivent faire face à des sollicitations nécessitant un temps plus long d'analyse et d'expertise. Ainsi, à titre d'illustration, le délai moyen de traitement par demande sur la période est de 68 heures (soit 2,8 jours) pour le service informatique contre 722 heures (soit 30 jours) pour le service urbanisme.

²⁹ Une sollicitation est une saisine susceptible de générer plusieurs prestations (échanges téléphoniques, mails, réunions, etc.). Voir annexe sur le détail des prestations réalisées.

tableau 10 : délai moyen par service exprimé en heures (en tenant compte du calendrier des jours ouvrés) entre l'enregistrement de la demande et sa résolution

| Services | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Délai moyen période |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Administration Générale Formation et info élus | 142 | 143 | 242 | 214 | 234 | 255 | 205 |
| Service Juridique | 641 | 510 | 364 | 293 | 181 | 312 | 383 |
| Service Financier | 554 | 448 | 412 | 582 | 1222 | 558 | 629 |
| Juridique et financier | 76 | 20 | 41 | 54 | 717 | 133 | 173 |
| Service Informatique | 58 | 59 | 74 | 82 | 69 | 69 | 68 |
| Service Urbanisme | 966 | 982 | 650 | 766 | 626 | 345 | 722 |
| Délai Moyen Agence | 406 | 360 | 297 | 332 | 508 | 279 | 364 |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

2.3.5. Une politique d'évaluation à développer

Sur la période contrôlée, une seule enquête évaluative a été menée, en 2016, auprès des adhérents. Il s'agit, selon l'agence, de la première enquête depuis sa création.

Les résultats ont été présentés lors du conseil d'administration du 1^{er} décembre 2016. 58 % des adhérents y ont participé. Les résultats ont fait apparaître une sollicitation assez large de l'agence puisque 97 % des répondants sollicitent l'ATD pour des conseils et de l'assistance entre une et cinq fois par an et 60 % participent aux sessions de formation d'élus. Le taux de satisfaction est élevé : 99 % pour les prestations de conseil et d'assistance, 92 % pour les prestations de formation.

L'enquête permet également de souligner des axes d'amélioration : amélioration des délais de réponse, renforcement de la diffusion et de la communication de l'offre de formation et de l'utilisation du site internet, maintenir une offre de formation en présentiel et des supports d'information papier.

La chambre souligne tout l'intérêt d'une approche évaluative, *a fortiori* pour un organisme dédié à l'assistance, au conseil, à l'accompagnement et à la formation. Elle recommande donc à HGI-ATD 31 de mettre en place, dans le cadre de son futur projet d'établissement, une procédure d'évaluation régulière de son activité, en complément de l'évaluation déjà existante portant sur les formations dispensées aux élus.

Recommandation

4. Mettre en place une procédure d'évaluation régulière de l'ensemble de l'activité de Haute-Garonne Ingénierie. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur a confirmé, dans sa réponse, son intérêt pour conduire une démarche d'évaluation de l'ensemble de l'activité de l'agence, et la prévoir dans le futur projet d'établissement. La chambre prend acte de son engagement.

2.4. Un rôle de soutien aux communes pendant la crise sanitaire

L'activité de l'agence a été soutenue pendant la période de la crise sanitaire, d'autant que cette période a été concomitante du renouvellement des équipes municipales. L'assistance aux

élus, nouveaux pour un certain nombre, a fortement augmenté. Selon les données transmises, les sollicitations en matière de conseil juridique (tenue des assemblées locales, statut des élus, élections et installations des nouvelles gouvernances locales, gestion des biens et des services publics) ont augmenté de 62,7 % et celles en matière financière de 14,5 %. L'assistance informatique, qui a porté sur l'utilisation des logiciels métiers, a de son côté augmenté de 11 % sur la même période³⁰.

Pour répondre à ces demandes, et s'adapter à la crise sanitaire, l'agence a mis en place de nouvelles ressources documentaires (infolettres hebdomadaires au lieu de bimensuelles, infolettres consacrées à la covid 19 et à ses conséquences sur la gestion locale, 22 quotidiennes pendant le premier confinement sous forme de questions/réponses), une plateforme téléphonique spéciales élections, l'ouverture et la mise à jour quotidienne du fonds documentaire présent sur le site internet de l'agence (le fonds était jusqu'alors réservé aux adhérents), la mise en ligne de dossiers documentaires, l'organisation des formations aux élus en visioconférence.

Pour assurer la continuité du service, HGI-ATD 31 a développé le télétravail de ses agents et adapté son organisation (acquisition d'ordinateurs portable, élargissement de son VPN, etc.).

2.5. La Maison des Territoires, un lieu qui reste en deçà de son ambition

En 2020, le département a créé la Maison des Territoires de la Haute-Garonne qui se situe à Toulouse entre les locaux du conseil départemental et ceux de HGI-ATD 31³¹. D'une superficie de 488 m², elle se veut un espace ressources pour les adhérents, ce qui permet d'organiser des réunions, des ateliers et des formations et de proposer un cadre de travail innovant (espace de coworking et équipement d'une salle pour des visioconférences).

La Maison des Territoires est rattachée à Haute-Garonne Ingénierie mais les locaux sont pris en charge par le département puis mis à disposition de l'agence. Un agent de HGI-ATD³² est en charge de la gestion et de l'animation de ce lieu.

Au total, selon les chiffres transmis par l'agence, entre 2020 et 2021, 3 448 personnes ont été accueillies dans cet espace pour 192 réunions et 39 formations organisées. En termes de jours ouverts sur l'année 2021³³, cela représente en moyenne 9 personnes accueillies par jour.

Une analyse des plannings de l'année 2021 de l'agence montre que sur près de 200 évènements accueillis au sein de la Maison des Territoires, moins de 40 % l'étaient pour le compte de HGI-ATD 31 (CODIR, réunions avec les élus, formations, etc.). La majeure partie du temps, la Maison des Territoires sert donc de salle de réunions pour les autres directions du département.

Ainsi, en dépit de son ambition initiale, la Maison des Territoires ne constitue pas à ce jour un véritable lieu d'accueil des élus communaux et intercommunaux.

³⁰ Rapport d'activité 2020-2021.

³¹ La Maison des territoires est située au 21 boulevard de la Marquette à Toulouse.

³² Mis à disposition par le département comme l'ensemble du personnel de l'agence.

³³ 2 131 personnes accueillies sur l'année 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le cadre financier des relations avec les adhérents est très favorable à ces derniers : les cotisations sont peu élevées et peu de services font l'objet d'une facturation supplémentaire sous forme de prestations.

Haute-Garonne Ingénierie dispose d'une offre particulièrement diversifiée, qui comprend la formation aux élus, l'assistance informatique, le conseil juridique, administratif ou urbanistique, les études financières, l'accompagnement en matière d'ingénierie territoriale ou encore l'aide au montage de projets de développement économique.

En dépit de cette grande diversité, l'assistance informatique concentre l'essentiel des demandes puisque près de 87 % des sollicitations des membres concernent l'assistance informatique. Ce constat doit cependant être nuancé au regard des délais de traitement (68 heures en moyenne), qui sont bien plus courts que pour les autres thématiques, qui requièrent le plus souvent une instruction plus approfondie (le délai moyen de traitement des demandes étant de 364 heures).

L'élargissement constant de l'activité de l'agence, notamment en 2020 et 2022, soulève la question de l'efficacité de la structure. Elle interroge sa capacité à agir, ainsi que les moyens nécessaires pour répondre à la diversité de ses missions. Le nouveau projet d'établissement aura à établir la stratégie de l'agence, à s'interroger sur ses priorités et sur les moyens à mettre en place.

L'agence est très présente auprès des communes, et en particulier des petites communes, et a joué un rôle de soutien important pendant la crise sanitaire. En revanche, la Maison des Territoires ne semble pas avoir atteint son ambition initiale : elle semble être pour le moment plus un lieu de réunion et de formation, plus que de rencontres et de coworking entre élus locaux.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

3.1. Des ressources humaines étroitement liées au département

3.1.1. Des ressources humaines, matière première de l'agence, en hausse

3.1.1.1. Une hausse des effectifs et de la masse salariale

Les ressources humaines représentent logiquement le premier poste de dépenses de l'agence : la masse salariale représente en moyenne sur la période 87 % de son coût de fonctionnement³⁴. Entre 2016 et 2021, elle a augmenté de 3,3 M€ à 5,1 M€.

Cette forte hausse s'explique en grande partie par la hausse des effectifs, liée à l'élargissement des missions de l'ATD 31. Ces derniers ont en effet augmenté de 58 à 103 agents entre 2016 et octobre 2022, soit de 57,6 à 99,6 ETP.

³⁴ Cf 3.2.3 tableaux n°25 et 26.

Le taux d'encadrement n'a pas varié, passant de 10 à 11. En revanche, le niveau de cet encadrement a été globalement requalifié, des chefs de service étant devenus directeurs adjoints et l'encadrement supérieur passant de 1 à 1,5 ETP.

En outre, le poids des agents des catégories A et B est largement prédominant au sein des effectifs : les agents relevant de la catégorie A et A+ représentent ainsi 47 % des effectifs, tandis que la catégorie C ne pèse que pour 20 %.

tableau 12 : répartition par catégorie des agents de HGI-ATD 31

| | Nombre d'agents | en % |
|--------------|-----------------|------|
| Catégorie A+ | 2 | 2 % |
| Catégorie A | 47 | 45% |
| Catégorie B | 35 | 33% |
| Catégorie C | 21 | 20% |

Source : CRC d'après l'organigramme

Si cette répartition est logiquement liée aux missions de l'agence, l'adéquation grade-emploi n'est, en revanche, pas toujours justifiée. Ainsi, les postes d'assistante de la directrice de l'agence et de chargée de coordination administrative et d'appui aux projets de la direction du développement sont occupés par des agents détenant le grade d'attaché territorial. Leurs fiches de poste mentionnent pourtant que les emplois de référence sont respectivement assistant(e) de direction et assistant(e) administratif(ve). Le poste d'assistante de direction auprès du directeur délégué, dont la fiche de poste relève également du même emploi de référence, est lui occupé par un adjoint territorial. C'est ainsi que les deux fiches de poste font apparaître pour un même emploi de référence, assistant de direction, deux cadres d'emploi totalement différents, l'un étant attachés territoriaux (catégorie A) et l'autre adjoints territoriaux (catégorie C).

Le service informatique présente de son côté deux fiches de poste génériques, l'une d'agent de traitement informatique, l'autre de formateur / pupitreux, dont le cadre d'emploi de référence est adjoint technique territorial. Or le service concerné ne compte que deux adjoints techniques, un adjoint administratif et un agent de maîtrise, contre neuf techniciens ou techniciens principaux et quatre rédacteurs.

L'ordonnateur a précisé que ces situations résultent des fusions intervenues en 2020 et en 2022 et de la mise à disposition d'agents départementaux, qui connaissaient déjà dans leur administration d'origine un écart entre leur grade et le contenu de leur emploi. Si les agents mis à disposition relèvent du département, la structure d'accueil a néanmoins une responsabilité dans leur affectation. L'inadéquation entre le grade et l'emploi reste possible mais cette situation ne saurait être pérenne.

3.1.1.3. Une approche prévisionnelle des effectifs à mettre en œuvre

Au moment du contrôle de la chambre, l'organigramme n'avait pas connu de modifications depuis la fusion, en dehors de la création d'une direction du développement après la dissolution de la SPL Haute-Garonne Développement. La création de cette nouvelle direction n'avait d'ailleurs pas fait l'objet d'un avis préalable du comité technique.

Un nouvel organigramme n'a été soumis pour avis au comité technique que le 15 novembre 2022 puis approuvé au conseil d'administration du 8 décembre 2022. Il formalise les évolutions intervenues dans l'organisation des services.

L'agence devrait en outre conduire une réflexion globale sur ses missions et les effectifs prévisionnels nécessaires pour les réaliser, dans l'optique d'une plus grande mutualisation et structuration de ses effectifs. Cette démarche permettrait de mieux identifier les besoins permanents et de fiabiliser les effectifs mis à disposition par le département.

3.1.2. Une mise à disposition du personnel par le département

La totalité du personnel de HGI-ATD 31 est mise à disposition par le département, conformément aux dispositions prévues par l'article L. 512-8 du code général de la fonction publique et le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Sur la période au contrôle, les modalités de cette mise à disposition sont régies par deux conventions, une première courant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018 et une seconde courant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022. Des avenants annuels permettent d'ajuster ces conventions en actualisant le nombre d'agents mis à disposition par catégorie et par filière.

L'année 2019 n'a pas été couverte par une convention de mise à disposition. Interrogée sur ce point, la direction de l'agence a indiqué que la convention conclue le 4 décembre 2016 et courant jusqu'au 31 décembre 2018 était tacitement reconduite³⁶ et que l'avenant n° 2 en date du 3 septembre 2018 prenait en compte l'année 2019. Il aurait été néanmoins plus lisible que l'avenant précise que la convention de 2016 était reconduite.

Jusqu'en 2017, l'agence procédait annuellement au remboursement du coût de cette mise à disposition. Par délibération de la commission permanente du département du 12 juillet 2018, le conseil départemental a approuvé un avenant prévoyant l'exonération du remboursement des rémunérations et charges des personnels mis à disposition.

Cette disposition est conforme à l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique. Ce dernier prévoit en effet qu'il peut être dérogé à la règle de remboursement du coût du personnel mis à disposition (rémunération et cotisations et contributions afférentes) de l'organisme d'accueil à la collectivité territoriale si la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché.

Les règles de gestion de l'agence sont très proches de celles du département. Selon l'article 4 de la convention de la mise à disposition, le règlement du temps de travail du département s'applique également à HGI-ATD 31. Des délibérations ont été prises par l'agence sur les jours de repos, le compte épargne-temps et le télétravail. Les règlements adoptés sont identiques à ceux pris par le département, en intégrant les adaptations aux spécificités propres à l'agence lorsque cela est nécessaire.

Pour les agents mis à disposition pour plus de 50 % de leur temps, les décisions relatives aux congés annuels, de maladie ordinaire et liés à un accident du travail ou une maladie professionnelle sont prises par l'agence qui en informe le département.

³⁶ L'article 11 de la convention prévoit effectivement sa tacite reconduction à l'issue de la période initiale de trois ans.

L'article 1 du décret de 2008 précité dispose que la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'intéressé et du ou des organismes d'accueil dans les conditions définies par la convention de mise à disposition. La durée de la mise à disposition est fixée dans l'arrêté la prononçant. Elle est prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée (article 3). La chambre a pu constater que ces arrêtés de mise à disposition étaient bien établis, pour les agents relevant officiellement de cette position statutaire.

3.1.3. Des personnels affectés à l'agence en dehors du cadre conventionnel

3.1.3.1. Un cadre conventionnel non respecté entraînant un défaut de transparence

Entre 2016 et 2021, l'analyse des conventions de mise à disposition du personnel par le département de la Haute-Garonne et des tableaux des effectifs réels au sein de l'agence a permis de constater l'existence d'un écart toujours plus croissant entre ces deux documents.

L'écart trouve sa source dans le fait qu'au-delà des postes mis à disposition dans le cadre de la convention liant le département et HGI-ATD 31, un certain nombre d'agents départementaux travaillent pour le compte de l'agence en dehors du cadre conventionnel.

tableau 13 : écart entre les conventions de mise à disposition du personnel et les effectifs réels entre 2016 et 2021

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-------------|
| Effectifs convention MAD | 62 | 60 | 58 | 58 | 80/78 ³⁷ | 78 |
| Effectifs réels (31/12) | 58 | 58 | 61 | 60 | 92 | 99 |
| <i>Dont effectifs réels MAD</i> | <i>57</i> | <i>56</i> | <i>59</i> | <i>54</i> | <i>79</i> | <i>72</i> |
| <i>Dont effectifs hors MAD</i> | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>2</i> | <i>6</i> | <i>13</i> | <i>27</i> |
| <i>En ETP</i> | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>2</i> | <i>6</i> | <i>12,5</i> | <i>26,2</i> |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

Cela concernait un à deux agents entre 2016 et 2018 pour atteindre 27 agents en 2021, soit 27 % des effectifs réels.

Il résulte de cette situation un défaut de transparence et de lisibilité dans la présentation des emplois budgétaires et des emplois contractuels et dans la masse salariale, au niveau du département comme de l'agence. La traçabilité des effectifs mis à disposition de HGI-ATD 31 n'est pas exhaustive, et la masse salariale prise en charge par le département pour le compte de l'agence est sous-évaluée : les personnels mis à disposition de fait, hors cadre conventionnel, représentent un coût de 952 k€ en 2021, soit 23 % de la masse salariale prise en charge dans le cadre de la convention de mise à disposition³⁸.

La chambre recommande donc à HGI-ATD 31 de respecter le cadre de la convention de mise à disposition pour la gestion des effectifs de l'agence, et ce dans un souci de transparence et de lisibilité sur les moyens mis à disposition de l'agence.

³⁷ Année 2020.

³⁸ La masse salariale de la convention de mise à disposition s'élève à 4 112 k€ - cf. partie 3.2.4

Recommandation

5. Respecter le cadre de la convention de mise à disposition de personnel avec le département, dans un souci de transparence et de lisibilité sur les moyens humains mis à la disposition de l'agence. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur a indiqué qu'il établirait, en complément de la convention de mise à disposition des agents, un document de suivi pour l'ensemble de ces contrats et qu'il les porterait régulièrement à la connaissance du conseil d'administration, notamment lors du vote du budget ou des avenants modificatifs de la convention de mise à disposition. Si cet engagement de présentation exhaustive des effectifs et de la masse salariale intervenant pour HGI-ATD 31 permet de répondre à l'objectif de transparence et de lisibilité, il ne résout pas néanmoins les situations de mise à disposition de fait, sans cadre juridique, d'agents qui ne peuvent pourtant pas l'être statutairement (cf. ci-après).

3.1.3.2. Des irrégularités en termes de gestion du personnel

La non exhaustivité de la convention de mise à disposition tient aux limites définies par les textes législatifs et réglementaire : seuls les fonctionnaires et les contractuels de droit public à durée indéterminée peuvent bénéficier d'une mise à disposition ; les fonctionnaires stagiaires, les agents en contrat à durée déterminée de droit public et les contrats de droit privés en sont exclus.

Les 27 agents, affectés en 2021 à l'agence en dehors du cadre conventionnel, sont effectivement dans cette situation : il s'agit de contractuels recrutés pour un motif d'accroissement temporaire d'activité ou un besoin temporaire sur emploi permanent, de fonctionnaires stagiaires, de contrats aidés, de fonctionnaires d'État détachés et de fonctionnaires détachés sur emplois fonctionnels, conformément aux articles L. 332-8, L. 332-14 et L. 332-23 du code général de la fonction publique.

La directrice de l'agence elle-même, détachée sur emploi fonctionnel, est dans une situation irrégulière. Sa nomination comme directrice ne s'appuie juridiquement sur aucun fondement puisque seule une décision du président du département l'informe de sa nomination comme directrice. Aucun arrêté de mise à disposition n'a été établi par le département. De fait, le statut de l'intéressée ne lui permet pas d'être mise à disposition, ni donc d'intégrer les effectifs de la convention de mise à disposition du personnel auprès de l'agence. Parallèlement, aucune décision émanant de HGI-ATD 31 ne procède au recrutement et à la nomination de la directrice. Il n'existe ainsi aucun document valable permettant à la directrice de l'agence d'être affectée sur ce poste et de disposer des prérogatives de direction, en particulier les délégations de signature accordées par le président de l'agence technique départementale³⁹.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que la situation de la directrice prendrait fin au cours de l'année 2023 en raison de sa demande de mise à la retraite et que cela sera donc régularisé pour son successeur.

De manière générale, l'accueil de ces personnels au sein des services de HGI-ATD 31 se fait en méconnaissance des dispositions du code général de la fonction publique sur la mise à disposition du personnel et des droits des agents concernés.

³⁹ Cf. point 1.2.3.3 : Une présidence et une direction étroitement liées au département.

Les agents sont recrutés par le conseil départemental pour être affectés à HGI-ATD 31, cette dernière étant traitée comme une simple affectation au sein d'un service. Cette manière de procéder apparaît dans trois types de documents :

- l'ensemble des fiches de poste, établies par la direction des ressources humaines du département, traitent l'affectation au sein d'HGI-ATD 31 comme celle au sein d'une simple direction ;
- les annonces de poste positionnent le département comme employeur et mentionnent une affectation au sein de la direction Haute-Garonne Ingénierie ;
- en revanche les contrats d'engagement des agents ne mentionnent pas la structure HGI-ATD 31, seul le département y apparaît.

La chambre recommande donc à HGI-ATD 31 de se mettre en conformité avec le droit de la fonction publique et de respecter le cadre juridique de la mise à disposition.

Recommandation

6. Mettre un terme aux situations irrégulières de mises à disposition de fait des agents départementaux concernés (contractuels, détachés sur emploi fonctionnel ou d'une autre fonction publique, stagiaires). *Mise en œuvre en cours.*

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir étudié toutes les conditions pour un recrutement direct des contractuels par l'agence. Selon lui, la création d'une cellule ressources humaines au sein de l'agence pour le recrutement et la gestion d'un nombre d'agents contractuels ayant vocation à diminuer (cf. point 3.1.4) ne lui apparaît pas pertinente. HGI-ATD 31 et le département étudient donc d'autres modalités, telle la mise à disposition de services visée à l'article L. 5111-1-1 du CGCT.

3.1.4. Des recrutements importants de contractuels sur postes non permanents correspondant à des besoins pérennes

La chambre a examiné plusieurs procédures de recrutement des agents affectés à HGI-ATD 31, qui n'appellent pas d'observations. Les vacances de poste donnent bien lieu à publicité et les entretiens effectués par des jurys, composés des cadres de l'agence et d'un chargé de recrutement de la direction des ressources humaines du département, donnent lieu à l'établissement d'une note expliquant le choix proposé.

En revanche, un certain nombre de postes, apparaissant répondre à un besoin permanent de la structure, ne sont pas ouverts au tableau des emplois et donnent donc lieu à un recrutement excessif et prolongé d'agents contractuels.

Les personnels contractuels en fonction au sein de HGI-ATD sont au nombre de 21 au 1^{er} octobre 2022. Ils représentent 20,4 % des effectifs.

Six de ces agents contractuels répondent à un besoin permanent et 15 agents sont recrutés pour un besoin temporaire, sur un poste non permanent et donc non créé au tableau des emplois.

tableau 14 : répartition des agents contractuels par motif de recrutement

| Type de poste/besoin | Motif du recrutement | Nombre d'agents |
|----------------------|---|-----------------------------|
| Poste non permanent | Accroissement temporaire d'activité ⁴⁰ | 3 |
| Poste permanent | Remplacement d'un fonctionnaire momentanément absent ou autorisé à exercer son activité à temps partiel ⁴¹ | 12 |
| | Attente de recrutement d'un fonctionnaire ⁴² | 2 |
| | Article 3.3 – Recrutement d'un contractuel sur besoin permanent en cas de défaut de personne titulaire ⁴³ | 3 (1 CDD de 3 ans et 2 CDI) |
| | Article 38 – Recrutement de travailleur handicapé | 1 |

Source : CRC à partir des données de HGI-ATD

Or l'examen des contrats montre que des agents sont recrutés pour des périodes excédant un besoin temporaire. Ainsi, pour quatre situations individuelles analysées par la chambre, le parcours est identique : deux contrats de six mois pour un motif d'augmentation temporaire d'activité, soit le total réglementaire de 12 mois, puis un recrutement sur la base du remplacement temporaire d'un fonctionnaire d'une durée de 12 mois. Le basculement sur ce dernier motif suppose qu'un poste existe au tableau des emplois, occupé par un fonctionnaire momentanément indisponible ou à temps partiel. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Ces modalités de recrutement au sein de HGI-ATD 31 n'apparaissent pas satisfaisantes : d'une part, elles font obstruction à la création d'un poste permanent et au recrutement d'agents titulaires ou sur liste d'aptitude de la fonction publique, ce qui est la règle pour un besoin pérenne au sein d'une collectivité⁴⁴ ; d'autre part, elles maintiennent les agents concernés dans des situations de précarité, occupant successivement des contrats de courte durée alors qu'ils pourraient prétendre, s'agissant des agents recrutés sur des postes de catégorie A, à des CDD d'une durée de trois ans.

L'ordonnateur a indiqué que le département avait engagé une politique de déprécarisation des contractuels lors des BP 2022 et 2023, ce qui va permettre de régulariser la situation des agents mis à disposition de HGI-ATD 31 : quatre contractuels ont pu bénéficier de cette déprécarisation en 2022, et neuf agents contractuels seront pérennisés sur des emplois permanents en 2023⁴⁵.

3.2. La qualité de l'information, des prévisions budgétaires et de la tenue des comptes

3.2.1. L'information financière

Bien que l'agence ne soit pas astreinte à l'obligation de tenir un débat d'orientation budgétaire⁴⁶, son président présente chaque année au conseil d'administration un rapport sur les orientations budgétaires de l'année à venir. Ce rapport s'attache à mentionner les différents axes d'intervention de l'agence pour l'année (formation des élus, accompagnement informatique, etc.),

⁴⁰ Article L. 332-23 du code général de la fonction publique (ex-article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

⁴¹ Article L. 332.13 du code général de la fonction publique (ex-article 3.1 de la loi précitée).

⁴² Article L. 332.14 du code général de la fonction publique (ex-article 3.2 de la loi précitée).

⁴³ Article L. 332.8 du code général de la fonction publique (ex-article 3.3 de la loi précitée).

⁴⁴ Si la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit les facultés de recruter des agents sous contrat sur certains emplois (emplois de direction, contrat de projet contractuels), le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires demeure dans le statut général.

⁴⁵ Recrutement d'agents en contrat de trois ans les agents de catégorie A et B (article L. 332-8 du code de la fonction publique), recrutement statutaire des contractuels qui ont réussi un concours de la FPT, ou encore recrutements directs pour les grades autorisés.

⁴⁶ L'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales s'applique uniquement au conseil départemental.

ainsi que les moyens internes à développer et à moderniser pour y parvenir. Il valorise également les coûts de personnel et de locaux pris en charge par le département. Le rapport fait chaque année l'objet d'une délibération.

S'agissant de l'information disponible sur le site de l'agence, cela se résume à une présentation des missions de l'agence, de son fonctionnement et de son organisation. Par contre, les données budgétaires et financières (budgets, comptes administratifs, etc.) liées à son activité ne sont pas mentionnées.

Même si l'obligation de publication des données budgétaires et financières n'incombe qu'aux collectivités territoriales et à leurs EPCI⁴⁷, l'agence pourrait toutefois y procéder dans un objectif de transparence de son activité, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse pour 2023.

3.2.2. Une prévision budgétaire à améliorer

Sur la période contrôlée, les ratios de réalisation des dépenses de fonctionnement sont médiocres et s'établissent en moyenne à 41 % sur la période. Ils se détériorent à partir de 2018 avec la mise en place de l'exonération du remboursement de la mise à disposition de personnel par le département qui a conduit à réduire fortement le niveau des charges à caractère général.

La prévision doit être améliorée dans la mesure où l'agence a tendance à surestimer fortement le niveau de ses charges à caractère général sur l'ensemble des postes de dépenses. Cette surestimation a pour conséquence, au niveau du budget, de maintenir un niveau de prévision élevé de recettes, et notamment de cotisations, et aboutit finalement à maintenir annuellement l'agence dans une situation excédentaire, avec une trésorerie importante (cf. *infra*). Cette situation excédentaire semble, toutefois, moins liée à un niveau excessif de recettes qu'à un faible niveau de charges pris en charge par l'agence.

S'agissant des dépenses d'investissement, la chambre relève un niveau moyen de prévision s'élevant à 270 k€ sur la période alors même que le niveau moyen de dépenses réelles s'élève à 60 k€, et que ces dernières portent majoritairement sur le renouvellement du parc informatique. Ainsi, le taux d'exécution ressort en moyenne à 22 % sur la période et est insatisfaisant.

⁴⁷ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne de documents d'informations budgétaires et financières par les collectivités territoriales, et pris en application de l'article 107 de la loi NOTRe a modifié les obligations de publication prévues par l'article R. 3313-8 du CGCT.

l'équilibre budgétaire, en revanche ce dernier ne peut expliquer les différences entre la prévision et l'exécution annuelle des dépenses et des recettes réelles, telles qu'elles sont présentées dans le tableau 17.

Enfin, l'ordonnateur évoque deux voies pour améliorer ses prévisions budgétaires : présenter un budget en suréquilibre de fonctionnement ou attribuer à l'agence de nouvelles missions et de nouveaux dispositifs. Au-delà de ces moyens, la chambre invite HGI-ATD 31 et le département de la Haute-Garonne à mieux définir les modalités de leurs relations financières afin d'ajuster le niveau des dépenses de l'agence et celui de ses recettes annuelles (cf. point 3.2.4).

3.2.3. Des ajustements en cours dans la perspective du passage à la nomenclature comptable M57

La comptabilité de l'agence (comme celle du département) est régie actuellement par l'instruction budgétaire et comptable M52.

Dans la perspective de la généralisation de la M57 à l'ensemble des collectivités territoriales au plus tard au 1^{er} janvier 2024, le décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015, portant application du III de l'article 106 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'opter pour une transition anticipée au 1^{er} janvier 2023 avec l'accord du comptable public.

Après avoir reçu un avis favorable du comptable public, le conseil d'administration de l'agence a par délibération du 4 octobre 2022 fait le choix d'opter pour ce passage anticipé au 1^{er} janvier 2023.

Ce passage anticipé a nécessité la mise en place d'ajustements comptables comme notamment la mise à jour des règles et du barème d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles de l'agence.

3.2.4. La tenue de l'actif et de l'inventaire

L'agence a tenu un inventaire pour l'ensemble de la période au contrôle. Cependant, le rapprochement entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire mis à jour par l'ordonnateur, qui permet de s'assurer de la qualité de suivi du patrimoine de l'établissement, révèle une discordance entre les deux documents.

En effet, au 31 décembre 2021, l'inventaire présente une valeur nette comptable de 1 376 278,67 € contre 1 437 388 € pour l'état de l'actif. Il revient donc à l'agence de se rapprocher du comptable public afin de remédier à cette situation. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, avoir engagé avec le comptable public la mise à jour de son inventaire, qui devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2023.

tableau 16 : écart entre l'état de l'actif et le compte de gestion au 31 décembre 2021 (en €)

| Compte | Inventaire | Compte de gestion | Écart |
|---|------------------|-------------------|---------------|
| 2033 - Frais d'insertion | 4 825 | 0 | - 4 825 |
| 2051 - Concessions et droits similaires | 529 521 | 522 977 | - 6 545 |
| 21352 - Bâtiments privés | 381 | 381 | 0 |
| 2182 - Matériel de transport | 202 574 | 205 473 | 2 899 |
| 21838 - Autre matériel informatique | 471 584 | 484 327 | 12 743 |
| 21841 - Matériel de bureau et mobilier scolaire | 56 952 | 54 792 | -2 161 |
| 21848 - Autres matériels de bureau et mobiliers | 57 440 | 113 075 | 55 635 |
| 2185 - Matériel de téléphonie | 53 001 | 56 363 | 3 362 |
| Total général | 1 376 279 | 1 437 388 | 61 109 |

CRC, à partir de l'inventaire et du compte de gestion

3.3. Une situation financière confortable soutenue par le département

3.3.1. Les produits de gestion

Jusqu'en 2017, les produits de gestion de l'agence étaient essentiellement composés de la participation versée par le département afin de lui permettre de rembourser la mise à disposition de personnel.

Avec la mise en place, à compter de 2018, de l'exonération de ce remboursement, les produits de gestion sont passés de 3,8 M€ en 2016 à 401 k€ en 2021 et sont désormais composés de quatre types de recettes :

- la participation du département de la Haute-Garonne notamment sur les exercices 2019 et 2021 au titre de la mise en place du délégué à la protection des données (249 k€) ;
- les cotisations des membres qui représentent en moyenne 61 % des recettes depuis 2018 (339 k€ par an en moyenne sur la période). Ces dernières connaissent une diminution exceptionnelle en 2021 en raison d'un glissement dans le recouvrement des titres de recettes sur l'exercice 2022 ;
- les prestations liées à la mise en place de formations pour les collectivités non-adhérentes et les formations « intra-collectivités » (7 k€ par an en moyenne) ;
- les recettes liées à la mise en place du programme « Déploiement de sites internet et dématérialisation » (DÉSIDÉ31) (8 k€ par an en moyenne).

tableau 17 : évolution des produits de gestion

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Participation du département de la Haute-Garonne | 3 438 331 | 3 266 619 | 12 520 | 150 000 | 0 | 99 000 | - 50,8 % |
| Cotisations des membres | 347 098 | 350 711 | 349 708 | 351 887 | 354 336 | 282 754 | - 4,0 % |
| Formations intra-collectivités et non adhérents | 6 505 | 5 685 | 7 570 | 6 165 | 1 340 | 14 870 | 18,0 % |
| Programme Désidé | 14 702 | 8470 | 7 678 | 5 622 | 4 654 | 4 126 | - 22,4 % |
| Total | 3 806 636 | 3 631 485 | 377 476 | 513 674 | 360 330 | 400 750 | - 36,3 % |

Source : grands livres de la commune

3.3.2. Les charges de gestion

Dans la mesure où l'agence ne rembourse plus au département la mise à disposition de son personnel depuis 2018, les charges de gestion sont passées de 3,7 M€ à 296 k€ entre 2016 et 2021 (- 40,3 %). Elles sont essentiellement composées de charges à caractère général (95 %), le reste étant composé de charges de vacances.

Depuis 2018, les charges à caractère général les plus représentatives sont celles liées à l'achat de documentation générale et technique (abonnements divers) pour 329 k€ en cumulé sur la période, à la location de matériel (logiciel d'assistance, photocopieurs, etc.) pour 284 k€, à la maintenance de logiciels et de matériel informatique (220 k€) et à l'impression des publications (138 k€).

tableau 18 : évolution des principales charges à caractère général

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total période | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|-----------------------|
| Charges à caractère général | 3 709 621 | 3 508 172 | 267 720 | 423 846 | 319 754 | 282 257 | 8 511 370 | - 40,3 % |
| <i>Dont remboursement MAD au département</i> | 3 438 331 | 3 266 619 | 12 520 | 0 | 0 | 0 | 6 717 470 | - 100,0 % |
| <i>Dont documentation générale et technique</i> | 45 021 | 51 285 | 50 277 | 54 146 | 60 959 | 66 833 | 328 521 | 8,2 % |
| <i>Dont location de matériel</i> | 7 880 | 8 511 | 7 945 | 158 126 | 93 399 | 7 696 | 283 557 | - 0,5 % |
| <i>Dont maintenance informatique</i> | 34 300 | 36 357 | 36 816 | 32 492 | 46 070 | 34 385 | 220 420 | 0,0 % |
| <i>Dont catalogues et imprimés et publications</i> | 29 544 | 15 888 | 16 378 | 16 640 | 24 896 | 34 869 | 138 216 | 3,4 % |
| <i>Dont frais de télécommunications</i> | 20 063 | 19 859 | 21 012 | 19 882 | 26 054 | 26 574 | 133 445 | 5,8 % |
| <i>Dont frais de colloques et séminaire</i> | 19 708 | 21 689 | 20 379 | 37 920 | 3 256 | 25 283 | 128 236 | 5,1 % |

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.3.3. La capacité d'autofinancement

La CAF brute, dont le niveau est quasiment identique à celui de l'EBF, fluctue entre 76 k€ et 115 k€ sur l'ensemble de la période.

tableau 19 : évolution de la CAF brute

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Produits de gestion (A) | 3 807 636 | 3 630 485 | 377 476 | 513 674 | 397 087 | 400 325 | - 36,3 % |
| Charges de gestion (B) | 3 729 440 | 3 514 609 | 270 367 | 429 798 | 322 404 | 296 429 | - 39,7 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 78 196 | 115 876 | 107 109 | 83 876 | 74 683 | 103 895 | 5,8 % |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | -159 | 0 | 4 938 | 204 | 1 541 | - 251 | 9,6 % |
| = CAF brute | 78 037 | 115 876 | 112 047 | 84 080 | 76 224 | 103 644 | 5,8 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>2,0 %</i> | <i>3,2 %</i> | <i>29,7 %</i> | <i>16,4 %</i> | <i>19,2 %</i> | <i>25,9 %</i> | |

Source : comptes de gestion

3.3.4. Le financement des investissements

En l'absence de dette, le niveau de la CAF nette de l'agence est identique à celui de la CAF brute. Cette dernière s'élève en cumulé à 570 k€ sur l'ensemble de la période.

Les recettes d'investissement correspondent uniquement au montant du FCTVA, avec un décalage du versement en n+2 par rapport aux dépenses génératrices (40 k€ en cumulé sur la période). Ainsi, au total, le financement propre disponible s'est élevé à 610 k€ sur la période.

S'agissant des dépenses d'équipement, elles correspondent majoritairement à l'acquisition de matériels et de licences informatiques pour un total de 365 k€ sur la période. Elles augmentent sensiblement en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire et de la généralisation du télétravail qui a induit des coûts d'équipement pour permettre au personnel de travailler à domicile (ordinateurs portables, licences etc.).

Le financement propre disponible a, de manière générale (hormis en 2020), permis de couvrir l'intégralité des dépenses d'équipement sur la période et l'agence n'a donc pas eu besoin de recourir à un financement externe ou de mobiliser son fonds de roulement qu'elle a reconstitué à hauteur de 245 k€ au total sur la période.

tableau 20 : le financement des investissements

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Cumul sur les années |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|
| CAF brute | 78 037 | 115 876 | 112 047 | 84 080 | 76 224 | 103 644 | 569 908 |
| - Annuité en capital de la dette | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = CAF nette ou disponible | 78 037 | 115 876 | 112 047 | 84 080 | 76 224 | 103 644 | 569 908 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 11 732 | 0 | 7 116 | 8 322 | 3 137 | 9 443 | 39 750 |
| = Financement propre disponible | 89 769 | 115 876 | 119 164 | 92 402 | 79 361 | 113 088 | 609 659 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i> | <i>501,79%</i> | <i>193,08%</i> | <i>623,10%</i> | <i>160,51%</i> | <i>70,52%</i> | <i>115,95%</i> | - |
| - Dépenses d'équipement | 17 890 | 60 015 | 19 124 | 57 567 | 112 540 | 97 531 | 364 667 |
| = Besoin (-) capacité (+) de financement propre | 71 879 | 55 860 | 100 039 | 34 835 | -33 179 | 15 557 | 244 991 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | 71 879 | 55 860 | 100 039 | 34 835 | -33 179 | 15 557 | 244 991 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement | 71 879 | 55 860 | 100 039 | 34 835 | -33 179 | 15 557 | 244 991 |

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Aussi, la chambre constate qu'au regard des faibles besoins de la structure, ses réserves apparaissent très élevées puisque son fonds de roulement ressort à 507 k€ en 2021 (soit 624 jours de charges courantes) et que sa trésorerie s'élève à 568 k€ fin 2021, ce qui représente l'équivalent de presque deux ans d'activité.

tableau 21 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Var. annuelle moyenne |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Fonds de roulement net global | 333 979 | 389 839 | 489 879 | 524 714 | 491 535 | 507 091 | 8,7 % |
| - Besoin en fonds de roulement global | - 2 259 | 16 592 | 4 642 | - 146 985 | 151 824 | - 60 813 | 93,2 % |
| = Trésorerie nette | 336 238 | 373 248 | 485 236 | 671 698 | 339 711 | 567 905 | 11,1 % |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>33</i> | <i>39</i> | <i>655</i> | <i>570</i> | <i>385</i> | <i>699</i> | - |

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.3.5. Une situation financière confortable qui ne doit pas masquer le coût réel de l'agence pour le département

Bien que la situation financière de Haute-Garonne Ingénierie soit relativement confortable, la chambre souligne que cette situation est loin de refléter le coût réel de l'agence dans la mesure où le département de la Haute-Garonne prend en charge la quasi-totalité de ses coûts de fonctionnement.

Ainsi, les coûts supportés directement par le département sont passés de 3,4 M€ à 5,7 M€ entre 2016 et 2021 en raison notamment du passage de ATD à HGI au 1^{er} janvier 2020. Ils comportent la mise à disposition de personnel et de locaux, les charges de personnel non intégrées dans la convention (cf. partie 3.1.3), ainsi que les prestations d'entretien et d'affranchissement.

tableau 22 : évolution des coûts supportés directement par le département la Haute-Garonne pour le compte de Haute-Garonne ingénierie

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Mise à disposition du personnel | 3 232 223 | 3 169 599 | 3 155 686 | 2 191 860 | 4 165 734 | 4 111 927 |
| Autres charges de personnel prises en charge par le département | 80 539 | 82 951 | 88 258 | 1 086 013 | 712 417 | 952 246 |
| Mise à disposition des locaux | 30 779 | 38 434 | 30 779 | 31 000 | 419 454 | 554 121 |
| Prestations d'affranchissement | 14 212 | 9 782 | 11 066 | 10 522 | 9 026 | 9 441 |
| Prestations de maintenance, d'entretien et de nettoyage des locaux | 49 747 | 61 765 | 46 693 | 50 345 | 20 999 | 38 553 |
| Total | 3 407 500 | 3 362 531 | 3 332 481 | 3 369 740 | 5 306 686 | 5 627 752 |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

Sur l'ensemble de la période, les cotisations versées par les membres de l'agence couvrent seulement 8 % du coût réel de l'agence⁴⁸, la différence étant supportée par le département. Aussi, la part des cotisations des membres sur le coût total de l'agence a fortement diminué avec la création de HGI-ATD, dans la mesure où le conseil d'administration n'a pas décidé de revoir le montant des cotisations en 2020 alors même que les missions réalisées pour le compte des membres se sont élargies.

tableau 23 : part du coût total consolidé de l'agence supportée par les cotisations des membres

| En € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total participation département (A) | 3 407 500 | 3 362 531 | 3 332 481 | 3 369 740 | 5 306 686 | 5 627 752 |
| Charges de gestion HGI-ATD (B) | 3 729 440 | 3 514 609 | 270 367 | 429 798 | 322 404 | 296 429 |
| Dépenses d'équipement (C) | 17 890 | 60 015 | 19 124 | 57 567 | 112 540 | 97 531 |
| Coût total consolidé de l'agence (A+B+C) | 3 747 330 | 3 574 624 | 3 621 972 | 3 857 105 | 5 741 630 | 6 021 713 |
| Cotisations des membres | 347 098 | 350 711 | 349 708 | 351 887 | 354 336 | 282 754 |
| Cotisations/coût total (en %) | 9,3% | 9,8% | 9,7% | 9,1% | 6,2% | 4,7% |

Source : CRC, à partir des données de HGI-ATD

Comme indiqué précédemment, s'il contribue très fortement au financement de l'agence, le département est néanmoins un des bénéficiaires les plus importants des prestations qu'elle délivre (cf. partie 2.3.2).

La chambre souligne que le coût pris en charge par le département est 19 fois plus important que le budget propre de l'agence et qu'en conséquence, la marge de manœuvre budgétaire du conseil d'administration sur le fonctionnement global de l'agence est en réalité très limitée.

3.4. Un choix statutaire d'établissement public autonome à assumer

Le département a fait le choix, ancien, de doter l'agence technique départementale d'un statut d'établissement public administratif. Il a réaffirmé ce choix lors de l'évolution de la structure et de sa transformation en Haute-Garonne Ingénierie. En vertu de ce statut juridique, l'agence est donc dotée de la personnalité morale et financière.

Or le contrôle effectué par la chambre a mis en évidence que dans de nombreux domaines, l'agence dispose d'une autonomie relative et que les membres de son conseil d'administration ne bénéficient pas de toute la transparence requise.

⁴⁸ Montant total supporté par le département additionné aux charges de gestion.

La gestion des ressources humaines relève en grande partie du département : le processus de nomination de la directrice n'a pas été transparent, la création des postes budgétaires et l'autorisation de recrutement de contractuels relèvent de la gouvernance départementale. L'autonomie financière de l'agence est très limitée, le montant des charges supporté par le département étant 19 fois plus important que le budget propre de la structure. Le niveau élevé de sa trésorerie n'est en outre pas justifié dans la mesure où la très grande partie des coûts est prise en charge par le département

Au final, le poids du conseil d'administration de HGI ATD 31 reste limité, conférant à l'agence une autonomie très relative. Bien que l'ordonnateur ait indiqué que le conseil d'administration était tenu informé des créations de postes et des recrutements, et que les instances collégiales de l'agence étaient régulièrement informées des activités de HGI-ATD 31, la nature des relations entre le département et l'agence exclut les membres du conseil d'administration de cette dernière des prises de décisions majeures.

Il appartient ainsi au département d'assumer le statut choisi pour HGI-ATD 31 et de garantir les conditions favorisant son autonomie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Haute-Garonne Ingénierie est très dépendante du département sur le plan de la gestion des ressources humaines et des finances.

L'ensemble de son personnel est en effet mis à disposition, sans remboursement depuis 2018 des charges de personnel au département. Ce choix de gestion a conduit le département et l'agence à sortir du cadre conventionnel pour un nombre croissant d'agents pour lesquels la mise à disposition n'est pas possible en raison de leur statut. Cette situation crée à la fois un défaut de transparence sur les postes réellement mis à disposition de l'agence et un traitement irrégulier de la gestion des personnels concernés, en particulier pour la directrice de la structure.

Le soutien financier du département à l'agence est particulièrement important puisqu'il représente 90 % de ses ressources. Depuis 2018, avec la prise en charge directe par le département du coût du personnel, et la diminution à due proportion de la subvention versée à l'agence, l'essentiel du soutien financier départemental se fait hors budget. Le coût pris en charge par le département est ainsi 19 fois plus important que le budget propre de l'agence, et la marge de manœuvre budgétaire du conseil d'administration sur le fonctionnement global de l'agence est donc très limitée. Alors que la très grande majorité des coûts est prise en charge par le département, l'agence détient une trésorerie abondante, non justifiée.

L'agence dispose ainsi d'une autonomie très relative et des décisions majeures (créations de postes, recrutement du directeur...) ne sont pas soumises aux membres de son conseil d'administration, ce qui est en contradiction avec son statut d'établissement public administratif, qui lui confère la personnalité morale et financière. Il appartient ainsi au département d'assumer le statut qu'il a choisi pour HGI-ATD 31 et de garantir son autonomie et une transparence des décisions.

ANNEXES

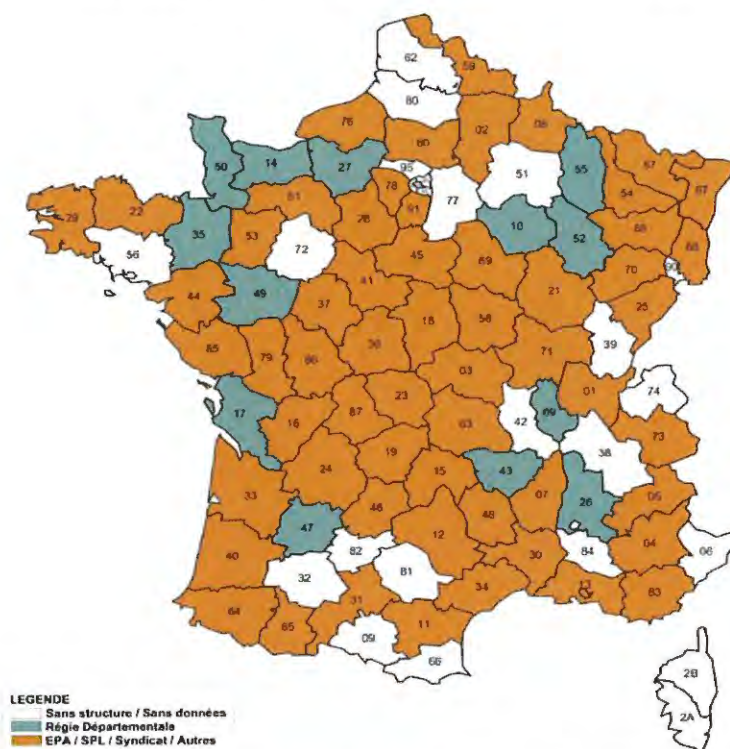
| | |
|--|----|
| annexe 1 : les agences techniques départementales en France..... | 56 |
| annexe 2 : carte des intercommunalités en Haute-Garonne..... | 57 |
| annexe 3 : l'activité de l'agence..... | 58 |

annexe 1 : les agences techniques départementales en France

La chambre a recensé⁴⁹, en 2022, 77 offres d'ingénierie départementale en France métropolitaine se répartissant selon les formes suivantes :

- 61 sous forme de structure juridique autonome (EPA, SPL, syndicat, GIP, etc.) ;
- 16 réalisées directement par les services du département

carte 1 : l'ingénierie territoriale au niveau départemental



Source : Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD- 2018)

Les compétences et les modes de rémunération des prestations fournies varient considérablement d'un département à un autre.

Concernant leur périmètre d'actions, « les agences techniques départementales se positionnent principalement sur des prestations de trois formes : des prestations de conseil pour près de 100 % d'entre elles, parfois accompagnées d'autres types de prestations ; des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour 85 % d'entre elles. Elles sont en revanche plus frileuses pour s'engager dans des prestations de maîtrise d'œuvre. Seulement 33 % d'entre elles en proposent⁵⁰ ».

Enfin, les agences départementales offrent généralement des services qui vont au-delà des missions d'assistance obligatoires énoncées par l'article L. 3232-1-1 du CGCT, telles que l'assistance en matière de projet immobilier, le numérique ou le droit des sols, en fonction des attentes des collectivités du département.

⁴⁹ D'après les sites de chaque département.

⁵⁰ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/colter/115b1632_rapport-information#P154_23547.

annexe 3 : l'activité de l'agence

tableau 24 : réunions du conseil d'administration

| Année | Date | Membres présents (y compris président) | % participation (y compris président) | Nombre délibérations prises |
|-------|------------|--|---------------------------------------|-----------------------------|
| 2016 | 01/12/2016 | 24 | 75% | 7 |
| | 16/02/2016 | 19 | 59% | 8 |
| 2017 | 02/03/2017 | 18 | 56% | 7 |
| | 07/12/2017 | 23 | 72% | 6 |
| 2018 | 15/02/2018 | 17 | 53% | 8 |
| | 05/06/2018 | 17 | 53% | 3 |
| | 29/11/2018 | 18 | 56% | 5 |
| 2019 | 28/02/2019 | 17 | 53% | 7 |
| | 26/06/2019 | 18 | 56% | 6 |
| | 27/11/2019 | 17 | 53% | 6 |
| 2020 | 04/03/2020 | 20 | 63% | 7 |
| 2021 | 27/01/2021 | 23 | 72% | 12 |
| | 17/02/2021 | 17 | 53% | 2 |
| | 25/05/2021 | 18 | 56% | 6 |
| | 12/10/2021 | 19 | 59% | 9 |
| 2022 | 18/02/2022 | 17 | 53% | 4 |
| | 18/03/2022 | 19 | 59% | 7 |
| | 4/10/2022 | 17 | 53% | 9 |
| | 8/12/2022 | 16 | 50% | 7 |

Source : CRC à partir des procès-verbaux des CA

tableau 25 : missions de Haute-Garonne Ingénierie

| Service | Missions |
|------------------------------|--|
| Juridique | <ul style="list-style-type: none"> • Conseiller les élus dans l'application du droit (contrats, intercommunalité, police administrative, gestion des biens, services publics, responsabilité) • Assister pour mettre en œuvre les procédures et rédiger les actes (marchés publics, intercommunalité, actes) |
| Urbanisme | <ul style="list-style-type: none"> • Conseiller dans le domaine réglementaire du droit de l'urbanisme (permis, déclarations, etc.) • Assister à la mise en place des services, procédures, outils de financement • Assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les Cartes communales, POS, PLU (Communaux et Intercommunaux) • Participation aux études des Schémas de Cohérence Territoriale • Formation en matière d'urbanisme |
| Finances | <ul style="list-style-type: none"> • Assister et conseiller dans les domaines financiers et fiscaux (dotations, impôts locaux, TVA, etc.) • Réaliser l'analyse financière des budgets des communes et groupements de communes |
| Informatique | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostics des systèmes informatiques • Vérification de leur cohérence • Prévention des risques de dysfonctionnements • Etudes des conditions de leur évolution • Propositions de solutions techniques • Aide au recensement des besoins en matière d'équipements informatiques. |
| Formation des élus locaux | Organisme de formation des élus locaux : concevoir et mettre en œuvre des formations à destination des élus |
| Documentation et information | <ul style="list-style-type: none"> • Informer les élus • Veille documentaire |
| Ingénierie de PROJET | <ul style="list-style-type: none"> • Structuration du projet, de l'idée à la mise en œuvre • Concrétiser le projet et optimiser son financement |
| Observatoire des territoires | <ul style="list-style-type: none"> • Mesurer, analyser, expliquer les territoires (gestion de bases de données, production de données, cartographie, etc.) • Diffusion et mise à disposition de l'information territoriale (publications, études, indicateurs, etc.) |
| Étude des territoires | <ul style="list-style-type: none"> • Apporter une expertise pour la maîtrise d'œuvre des études et des projets • Proposer une offre d'ingénierie sur mesure |

Source : CRC, à partir des données de Haute-Garonne ingénierie

tableau 26 : détail des prestations réalisées par l'agence entre 2016 et 2021

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total période | Part sur le total des prestations réalisées |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| Courrier | 1 048 | 931 | 848 | 609 | 157 | 34 | 3 627 | 4,2 % |
| Documentation | 498 | 443 | 384 | 363 | 198 | 404 | 2 290 | 2,7 % |
| Téléphone | 3 891 | 4 686 | 5 472 | 5 255 | 5 114 | 5 219 | 29 637 | 34,5 % |
| Mail | 1 595 | 2 056 | 2 299 | 2 359 | 2 755 | 3 558 | 14 622 | 17,0 % |
| Réunions | 614 | 588 | 595 | 500 | 271 | 534 | 3 102 | 3,6 % |
| Intervention sur site | 677 | 632 | 453 | 521 | 265 | 236 | 2 784 | 3,2 % |
| Télémaintenance | 2 590 | 3 661 | 3 804 | 4 581 | 5 793 | 6 383 | 26 812 | 31,2 % |
| Autre | 939 | 98 | 103 | 105 | 1 020 | 855 | 3 120 | 3,6 % |
| Total | 11 852 | 13 095 | 13 958 | 14 293 | 15 573 | 17 223 | 85 994 | 100,0 % |

Source : CRC, à partir des données relatives à l'activité transmises par HGI-ATD

tableau 27 : évolution du nombre de sollicitations par les adhérents

| En nombre d'adhérents | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Moyenne par an | Moyenne par an en % |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|---------------------|
| Pas de sollicitations | 99 | 64 | 45 | 43 | 29 | 25 | 51 | 7,6 % |
| Entre 1 et 5 sollicitations | 241 | 247 | 199 | 220 | 174 | 184 | 211 | 31,5 % |
| Entre 6 et 10 sollicitations | 119 | 97 | 137 | 112 | 130 | 126 | 120 | 18,0 % |
| 11 sollicitations et + | 252 | 254 | 274 | 288 | 330 | 323 | 287 | 42,9 % |
| TOTAL | 711 | 662 | 655 | 663 | 663 | 658 | 669 | 100,0 % |

Source : CRC, à partir des données relatives à l'activité transmises par HGI-ATD

tableau 28 : répartition des affaires traitées par niveau de difficulté

| En nombre d'affaires traitées | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Moyenne par an | Moyenne par an sur le nombre total d'affaires (en %) |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|----------------|--|
| CD1 - Recherche brève | 28 | 34 | 22 | 38 | 123 | 59 | 51 | 4,4 % |
| CD2 - 1 heure | 241 | 255 | 167 | 138 | 327 | 244 | 229 | 20,0 % |
| CD3 - 1/2 journée | 395 | 416 | 391 | 253 | 304 | 309 | 345 | 30,2 % |
| CD4 - 1 jour | 259 | 260 | 274 | 247 | 225 | 321 | 264 | 23,2 % |
| CD5 - entre 1 et 5 jours | 156 | 200 | 152 | 163 | 101 | 203 | 163 | 14,2 % |
| CD6 - plus de 5 jours | 78 | 74 | 85 | 69 | 75 | 160 | 90 | 7,9 % |
| TOTAL | 1 157 | 1 239 | 1 091 | 908 | 1 155 | 1 296 | 1 141 | 100,0 % |

Source : CRC, à partir des données relatives à l'activité transmises par HGI-ATD

GLOSSAIRE

| | |
|---------|---|
| ADAC 65 | Agence départementale d'accompagnement des collectivités des Hautes-Pyrénées |
| ALUR | accès au logement et un urbanisme rénové |
| AMF 31 | association des maires de France de Haute-Garonne |
| ANCT | agence nationale de cohésion des territoires |
| ATD 31 | agence technique départementale de la Haute-Garonne |
| ATESAT | l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire |
| AuaT | agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse |
| CA | communauté d'agglomération |
| CA | conseil d'administration |
| CAF | capacité d'autofinancement |
| CAUE | conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement |
| CAUE | Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement |
| CC | communauté de communes |
| CDG | centre de gestion de la fonction publique territoriale |
| CGCT | code général des collectivités territoriales |
| CNFPT | Centre national de la fonction publique territoriale |
| DDTM | direction départemental des territoires et de la mer |
| DéSIDé | déploiement de sites internet et dématérialisation |
| DGD | directeur(trice) général délégué |
| EBF | excédent brut de fonctionnement |
| EPCI | établissement public de coopération territoriale |
| ETP | équivalent temps plein |
| HGI | Haute Garonne Ingénierie |
| MAPTAM | modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| MURCEF | mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier |
| NOTRÉ | nouvelle organisation territoriale de la République |
| PDU | plan de déplacement urbain |
| PETR | pôles d'équilibre territoriaux et ruraux |
| PLH | programme local de l'habitat |
| SCOT | schéma de cohérence territoriale |
| SDCI | schéma départemental de coopération intercommunale |
| SDEHG | syndicat départemental d'énergie de la Haute-Garonne |
| Sicoval | syndicat intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers |
| SIEG | service d'intérêt économique général |
| SPL | société publique locale |

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 12 mai 2023 de M. Sébastien Vincini, président de Haute-Garonne Ingénierie - Agence technique départementale.

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@crtc.ccomptes.fr

 [@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)

