



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CONFIDENTIEL**

# Rapport de contrôle

---

Agence française anticorruption

SOUS-DIRECTION  
DU CONTRÔLE

**AFA**  
Agence Française Anticorruption

- Juin 2021 -





*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOUS-DIRECTION  
DU CONTROLE  
N° AP-2019-07

**CONFIDENTIEL**

# Rapport de contrôle du département de la Haute-Garonne

---

Établi par



- Juin 2021 -





# Observations et recommandations

Le contrôle par l'Agence française anticorruption (AFA) des mesures et procédures mises en œuvre par le département de la Haute-Garonne pour prévenir et détecter les atteintes à la probité, a été réalisé du 19 décembre 2019 au 15 octobre 2020 sur le fondement du 3° de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

À l'issue du contrôle, l'AFA formule des observations sur les points qui restent à améliorer, ainsi que des recommandations.

## VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE

	Observations	Recommandations
Engagement	2	0
Cartographie des risques	2	1
Déontologie	5	5
Formation	2	2
Évaluation des tiers	2	2
Dispositif d'alerte	0	0
Régime disciplinaire	1	1
Contrôles	17	13
Focus	2	2
Total	33	26



## Liste des observations par ordre d'apparition dans le rapport

OBSERVATION N°1 :	À LA DATE DU CONTROLE, IL N'EXISTE PAS AU SEIN DU DEPARTEMENT DE DISPOSITIF GLOBAL ET EFFECTIF DE PREVENTION ET DE DETECTION DES ATTEINTES A LA PROBITE. ....	15
OBSERVATION N°2 :	DEPUIS LA NOUVELLE MANDATURE EN 2015, LES ELEMENTS PRESENTES NE TEMOIGNENT PAS D'UN REEL ENGAGEMENT DES INSTANCES DIRIGEANTES, NOTAMMENT DU PRESIDENT, EN FAVEUR DE LA PREVENTION ET DE LA DETECTION DES ATTEINTES A LA PROBITE. ....	16
OBSERVATION N°3 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT NE DISPOSE NI D'UNE CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE A LA PROBITE NI D'UNE ANALYSE PARTICULIERE DE CES RISQUES. ....	17
OBSERVATION N°4 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE PROJET DE CARTOGRAPHIE DES RISQUES MAJEURS N'INTEGRE PAS CEUX RELATIFS AUX ATTEINTES A LA PROBITE. LA METHODOLOGIE SUIVIE POUR REALISER LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES MAJEURS, QUI PRESENTE DES FAIBLESSES TANT SUR L'IDENTIFICATION DES RISQUES QUE SUR LEUR EVALUATION, NE SAURAIT ETRE RETENUE POUR CARTOGRAPHIER LES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE. ....	20
OBSERVATION N°5 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES NOTES DIFFUSEES LORS DE LA PRECEDENTE MANDATURE N'ONT PAS ETE PORTEES A LA CONNAISSANCE DES CONSEILLERS DEPARTEMENTAUX ELUS EN 2015. PAR AILLEURS, LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRES NE DISPOSE PAS D'UN REGLEMENT INTERIEUR QUI CONTIENDRAIT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RISQUES D'ATTEINTE A LA PROBITE. ....	25
OBSERVATION N°6 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE RECENSEMENT DES INTERETS DES ELUS, EFFECTUE PAR LA DIRECTION DE LA VIE INSTITUTIONNELLE ET DES RELATIONS AU PUBLIC AFIN D'ORGANISER LE DEPORT DES ELUS EN SITUATION DE CONFLIT D'INTERETS, DEMEURE INCOMPLET ET N'EST PAS REALISE DE FAÇON SYSTEMATIQUE EN DEBUT DE MANDATURE. ....	25
OBSERVATION N°7 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT N'A PAS MIS EN PLACE DE PROCEDURE DE PREVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS D'INTERETS POUR SES AGENTS A L'EXCEPTION DE CEUX INTERVENANT DANS LA GESTION DES FONDS EUROPEENS. ....	27
OBSERVATION N°8 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT N'EXERCE AUCUN SUIVI DES CUMULS D'ACTIVITES ET DE LA MOBILITE DE SES AGENTS.	28
OBSERVATION N°9 :	À LA DATE DU CONTROLE, AUCUN DES GUIDES, CHARTES OU REGLEMENTS EN VIGUEUR AU DEPARTEMENT NE SAURAIT ETRE CONSIDERE COMME UN CODE DE CONDUITE. ....	31
OBSERVATION N°10 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES SESSIONS DE SENSIBILISATION TRAITANT DE LA PROBITE NE PRESENTENT PAS DE FAÇON EXHAUSTIVE ET CONCRETE LES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE ET NE SONT PAS OBLIGATOIRES. ....	33
OBSERVATION N°11 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT NE S'EST PAS DOTE D'UN DISPOSITIF DE FORMATION DESTINE AUX ELUS ET PERSONNELS LES PLUS EXPOSES AUX RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE. ....	35
OBSERVATION N°12 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES CONTROLES EN MATIERE DE GESTION DES TIERS NE SONT PAS SUFFISANTS, CE QUI SE TRADUIT PAR DE NOMBREUSES ANOMALIES NOTAMMENT SUR LES COORDONNEES BANCAIRES PUISQUE LES NOTIONS DE TIERS ET DE BENEFICIAIRES SONT CONFONDUES. ....	36
OBSERVATION N°13 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT NE S'EST PAS DOTE D'UN DISPOSITIF D'EVALUATION DES TIERS AU REGARD DES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE. ....	37
OBSERVATION N°14 :	À LA DATE DU CONTROLE, IL N'EXISTE PAS DE DOCUMENT PRECISANT LES SANCTIONS ENCOURUES EN CAS DE VIOLATION DU CODE DE CONDUITE OU DE MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITE. ....	39
OBSERVATION N°15 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES PROCEDURES DE CONTROLE INTERNE DU DEPARTEMENT NE SONT PAS PILOTEES ET ORGANISEES PAR UN SERVICE OU UNE UNITE EN CHARGE DE CES QUESTIONS ET NE S'APPUIENT PAS SUR UNE ANALYSE PREALABLE DES RISQUES.	41
OBSERVATION N°16 :	À LA DATE DU CONTROLE, LA NATURE DES CONTROLES EFFECTUES A CHAQUE ETAPE DE VALIDATION DES DELIBERATIONS N'EST PAS CLAIREMENT DEFINIE ET LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES N'EST PAS DESTINATAIRE DE TOUS LES PROJETS.	43
OBSERVATION N°17 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE PROCESSUS DU CIRCUIT DE LA DEPENSE, DECONCENTRE AU SEIN DES DIRECTIONS, NE PRESENTE PAS SUFFISAMMENT DE GARANTIES EN RAISON D'UN MANQUE DE FORMALISME ET D'HOMOGENEITE DES CONTROLES INTERNES.	47

OBSERVATION N°18 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT N’A PAS MIS EN PLACE, COTE ORDONNATEUR, DE CONTROLE DE DEUXIEME NIVEAU DE LA CREATION ET DU FONCTIONNEMENT DES REGIES DEPARTEMENTALES.....	49
OBSERVATION N°19 :	À LA DATE DU CONTROLE, LA DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE NE PROGRAMME AUCUNE CAMPAGNE DE RECENSEMENT ANNUEL DES BESOINS NOUVEAUX.....	52
OBSERVATION N°20 :	À LA DATE DU CONTROLE, LA PRATIQUE DU SOURÇAGE EST EFFECTUEE SANS REGLES INTERNES HOMOGENES ET SANS CONTROLE DE LA DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	55
OBSERVATION N°21 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE PROCESSUS DE L’ACHAT PUBLIC ET NOTAMMENT LES PROCEDURES DE CONTROLES NE SONT PAS FORMALISES DANS UN GUIDE OPPOSABLE A TOUTES LES DIRECTIONS, CE QUI ENGENDRE DES PRATIQUES INEGALES ENTRE LES DIRECTIONS ACHETEUSES ET EXPOSE L’ENTITE CONTROLEE A DES RISQUES D’ATTEINTES A LA PROBITE. ....	58
OBSERVATION N°22 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE FAIT QUE CERTAINS REGLEMENTS D’INTERVENTION NE SOIENT PAS RENDUS PUBLICS ET QUE CERTAINES AIDES SOIENT ATTRIBUEES EN L’ABSENCE DE REGLEMENT D’INTERVENTION N’APPORTENT PAS LA TRANSPARENCE NECESSAIRE A LA PREVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITE.....	60
OBSERVATION N°23 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES PROCEDURES D’INSTRUCTION, D’ATTRIBUTION ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS SONT TRES HETEROGENES ET INSUFFISAMMENT FORMALISEES.....	64
OBSERVATION N°24 :	À LA DATE DU CONTROLE, LA VALIDATION DE LA DECISION DE DELIVRANCE DE L’AGREMENT D’ADOPTION RESTE INTERNE AU SERVICE ET NE FAIT PAS L’OBJET DE CONTROLES. ....	67
OBSERVATION N°25 :	EN CE QUI CONCERNE LA PROCEDURE D’ADOPTION, AUCUNE DES MESURES DE PREVENTION DES CONFLITS D’INTERETS MISES EN PRATIQUE PAR LE SERVICE N’EST FORMALISEE ET LE REGLEMENT INTERIEUR DE LA COMMISSION D’ADOPTION NE PREVOIT PAS D’OBLIGATION DE DEPORT EN CAS DE CONFLIT D’INTERETS.....	67
OBSERVATION N°26 :	À LA DATE DU CONTROLE, L’ABSENCE DE FORMALISATION DES PROCEDURES DE CRITERISATION DES DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL ET DES DEBATS DES COMMISSIONS INTERNES NE GARANTIT PAS UNE PARFAITE EGALITE DE TRAITEMENT DES CANDIDATS. ....	69
OBSERVATION N°27 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE NOMBRE D’AGENTS EXERÇANT DE FAIT DES MISSIONS DE COLLABORATEURS DE CABINET EXCEDE LARGEMENT LE PLAFOND LEGAL.....	72
OBSERVATION N°28 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT MET A DISPOSITION DES ELUS ET DES AGENTS DES PLACES, NOTAMMENT A DES EVENEMENTS SPORTIFS, SANS AUCUNE PROCEDURE FORMALISEE ET AVEC UN SUIVI INSUFFISANT, SI BIEN QU’IL N’EST PAS PERMIS D’ASSURER QUE CES PLACES SOIENT DISTRIBUEES DANS L’INTERET DE LA COLLECTIVITE. ....	77
OBSERVATION N°29 :	À LA DATE DU CONTROLE, CERTAINES AIDES OCTROYEES AUX AGENTS SONT VALIDEES PAR DES COMMISSIONS QUI NE DISPOSENT PAS DE REGLEMENT INTERIEUR OU A TOUT LE MOINS DE MESURE DE PREVENTION DES CONFLITS D’INTERETS ET LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DE REPAS D’ELUS OU DE CADRES PAR LE CONSEIL DEPARTEMENTAL NE SONT PAS FORMALISEES. ....	81
OBSERVATION N°30 :	À LA DATE DU CONTROLE, LES AUDITS N’INTEGRENT PAS LES ENJEUX SPECIFIQUES A LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES A LA PROBITE. ....	84
OBSERVATION N°31 :	À LA DATE DU CONTROLE, LE DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE NE REALISE QU’UN SUIVI FINANCIER DE SES SATELLITES, MEME POUR LES PLUS PROCHES QUI NECESSITERAIENT POURTANT UN CONTROLE PLUS ETROIT, VOIRE ANALOGUE, ET N’ABORDE PAS AVEC EUX LA NECESSITE DE MAITRISER LEURS RISQUES D’ATTEINTES A LA PROBITE. ....	87
OBSERVATION N°32 :	[REDACTED].....	90
OBSERVATION N°33 :	[REDACTED].....	91



## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

RECOMMANDATION N°1 : AVANT LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2022, REALISER UNE CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE, EN RETENANT UNE METHODOLOGIE QUI, SUR LE FONDEMENT D'UNE ANALYSE FINE DES PROCESSUS, GARANTISSE QUE LES RISQUES IDENTIFIES REFLETENT FIDELLEMENT LES RISQUES AUXQUELS LE DEPARTEMENT EST REELLEMENT EXPOSE, SOIENT EVALUES A LEUR JUSTE NIVEAU, CORRECTEMENT HIERARCHISES ET COUVERTS PAR DES PLANS D'ACTIONS DE NATURE A LES MAITRISER. ....	20
RECOMMANDATION N°2 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, ADOPTER UN REGLEMENT INTERIEUR DE LA CAO EN Y INTEGRANT LA PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS NOTAMMENT PAR DES REGLES DE DEPORT. ....	25
RECOMMANDATION N°3 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, FORMALISER UNE PROCEDURE DE RECENSEMENT DES INTERETS DE TOUS LES ELUS PREVOYANT LEUR EXPLOITATION ET LEUR MISE A JOUR REGULIERE.....	26
RECOMMANDATION N°4 : D'ICI LA FIN DE L'ANNEE 2021, ELARGIR LES DISPOSITIFS DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS A L'ENSEMBLE DES PROCESSUS A RISQUES. ....	27
RECOMMANDATION N°5 : METTRE EN PLACE, AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021 UNE PROCEDURE DE SUIVI DES CUMULS D'ACTIVITES ET DES AGENTS PRESENTANT UN RISQUE DEONTOLOGIQUE DANS LE CADRE DE LEUR MOBILITE (ENTRANT/SORTANT), MISSION QUI POURRAIT ETRE CONFIEE AU REFERENT DEONTOLOGUE. ....	28
RECOMMANDATION N°6 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, ADOPTER UN CODE DE CONDUITE DESTINE AUX ELUS ET AUX AGENTS, PRECISANT LES REGLES DEONTOLOGIQUES ET LES SANCTIONS APPLICABLES AU SEIN DU DEPARTEMENT, RAPPELANT LE DISPOSITIF D'ALERTE INTERNE ET FORMALISANT LES CONDITIONS D'ACCEPTATION DES CADEAUX ET INVITATIONS. CE CODE DEVRA NECESSAIREMENT COMPORTER DES EXEMPLES DE COMPORTEMENTS A PROSCRIRE EN S'APPUYANT SUR LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE A LA PROBITE. ....	31
RECOMMANDATION N°7 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, S'ASSURER QUE LES SESSIONS DE SENSIBILISATION TRAITANT DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA PROBITE SOIENT RENDUES OBLIGATOIRES ET QU'ELLES PRESENTENT DE FAÇON EXHAUSTIVE ET CONCRETE LES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE TELS QUE MENTIONNES A L'ARTICLE 3 DE LA LOI DU 9 DECEMBRE 2016. ....	33
RECOMMANDATION N°8 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, SE Doter d'un dispositif de formation destine aux elus et aux personnels les plus exposes aux risques d'atteinte a la probite en lien avec les risques identifiés par la cartographie des risques. ....	35
RECOMMANDATION N°9 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, METTRE EN ŒUVRE UN CONTROLE PLUS APPROFONDI DES TIERS AU SEIN DE LA DFD, EN VEILLANT NOTAMMENT, LORSQU'ELLE EST POSSIBLE, A L'UNICITE DES COORDONNEES BANCAIRES LORS DE CAMPAGNES ANNUELLES. ....	36
RECOMMANDATION N°10 : AVANT LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2022, SE Doter d'une procedure d'evaluation des tiers proportionnee aux risques auxquels ils sont susceptibles de l'exposer, modulant les diligences a accomplir en fonction des profils de risque des differentes categories de tiers avec lesquels le departement est susceptible d'entrer ou de poursuivre une relation, en en s'appuyant notamment sur la future cartographie des risques d'atteintes a la probite. ....	37
RECOMMANDATION N°11 : D'ICI LA FIN 2021, PRECISER DANS LE FUTUR CODE DE CONDUITE LES SANCTIONS ENCOURUES PAR LES AGENTS ET LES ELUS EN CAS DE VIOLATION DU CODE DE CONDUITE OU DE MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITE ET VEILLER A COMMUNIQUER EN INTERNE DE FAÇON ANONYME SUR LES SUITES DONNEES AUX EVENTUELS MANQUEMENTS. ....	39
RECOMMANDATION N°12 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, ORGANISER ET PILOTER LE DEPLOIEMENT DES DISPOSITIFS DE CONTROLE INTERNE AU SEIN DU DEPARTEMENT EN FONCTION DES RISQUES IDENTIFIES, NOTAMMENT D'ATTEINTES A LA PROBITE. CES DISPOSITIFS DE CONTROLE DOIVENT NOTAMMENT COMPRENDRE DES CONTROLES DE DEUXIEME NIVEAU. ....	41
RECOMMANDATION N°13 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, CLARIFIER LA NATURE DES CONTROLES EFFECTUES A CHAQUE ETAPE DE VALIDATION DES DELIBERATIONS ET PERMETTRE A LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES DE RENDRE DES AVIS SUR TOUS LES PROJETS DE DELIBERATION TANT DE L'ASSEMBLEE DEPARTEMENTALE QUE DE LA COMMISSION PERMANENTE. ....	43
RECOMMANDATION N°14 : AVANT LA FIN DE L'ANNEE 2021, EN CE QUI CONCERNE LE PROCESSUS DE CIRCUIT DE LA DEPENSE, FORMALISER D'AVANTAGE LES CONTROLES INTERNES AU SEIN DES DIRECTIONS METIERS POUR HOMOGENEISER LES PRATIQUES NOTAMMENT DU CONTROLE DU SERVICE FAIT ET EN RENFORÇANT LE SI DEDIE. ....	47



RECOMMANDATION n°15 : D’ICI LA FIN DE L’ANNEE 2021, METTRE EN PLACE DES CONTROLES DE DEUXIEME NIVEAU REALISES PAR L’ORDONNATEUR SUR LES REGIES AFIN NOTAMMENT DE S’ASSURER DU RESPECT DES CLAUSES DES ACTES CONSTITUTIFS ET DE LEUR BONNE GESTION. 49

RECOMMANDATION n°16 : D’ICI LA FIN DE L’ANNEE 2021, POUR L’ENSEMBLE DES ETAPES DU PROCESSUS DE L’ACHAT PUBLIC, REDIGER UN GUIDE DEPARTEMENTAL DE LA COMMANDE PUBLIQUE EXPOSANT CLAIREMENT LA REPARTITION DES TACHES ENTRE LES DIRECTIONS SUPPORTS ET OPERATIONNELLES EN VEILLANT A DEFINIR LES MODALITES DE CONTROLE NECESSAIRES A LA PREVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITE. 58

RECOMMANDATION n°17 : AVANT LA FIN DE L’ANNEE 2021, ENCADRER L’ATTRIBUTION DES AIDES PAR L’ELABORATION DE REGLEMENTS D’INTERVENTION ET DE PROCEDURES FORMALISEES PRECISANT LES MODALITES DE LEUR INSTRUCTION, DE LEUR ATTRIBUTION ET DE LEUR CONTROLE ET PRENANT EN COMPTE LA PREVENTION DES RISQUES D’ATTEINTES A LA PROBITE ET DES CONFLITS D’INTERETS. .... 64

RECOMMANDATION n°18 : D’ICI LA FIN 2021, METTRE EN PLACE UNE VALIDATION DES DECISIONS PAR UN ECHELON HIERARCHIQUE SUPERIEUR AU SERVICE ADOPTION, FORMALISER LES MESURES PREVENTIVES DES CONFLITS D’INTERETS INTERNES AU SEIN DU SERVICE ET METTRE A JOUR LE REGLEMENT INTERIEUR DE LA COMMISSION D’ADOPTION PAR L’AJOUT D’UN ARTICLE PREVOYANT LE DEPORT DE SES MEMBRES EN CAS DE CONFLIT D’INTERETS. .... 67

RECOMMANDATION n°19 : FORMALISER, D’ICI LA FIN 2021, LA CRITERISATION DES DEMANDES DE LOGEMENT SUR LE CONTINGENT RESERVATAIRE OU SUR LA CITE ROGUET ET REDIGER UN REGLEMENT INTERIEUR DE CHAQUE COMMISSION COMPRENANT DES MESURES DE PREVENTION DES CONFLITS D’INTERETS. .... 69

RECOMMANDATION n°20 : AVANT LA FIN DE L’ANNEE 2021, METTRE FIN AU DEPASSEMENT DU NOMBRE DE COLLABORATEURS DE CABINET. 72

RECOMMANDATION n°21 : AVANT LA FIN DE L’ANNEE 2021, FORMALISER LA PROCEDURE D’ATTRIBUTION DES PLACES ET AVANTAGES LIES AUX PARTENARIATS AVEC LES CLUBS SPORTIFS ET LES ASSOCIATIONS CULTURELLES EN VEILLANT A L’ASSORTIR DE CONTROLES PERMETTANT DE S’ASSURER QU’ELLES SONT EFFECTIVEMENT DISTRIBUEES DANS L’INTERET DE LA COLLECTIVITE. .... 77

RECOMMANDATION n°22 : AVANT LA FIN DE L’ANNEE 2021, DOTER LES COMMISSIONS D’ATTRIBUTION DES AIDES DE REGLEMENTS INTERIEURS COMPRENANT DES MESURES DE PREVENTION DES CONFLITS D’INTERETS ET FORMALISER LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DES REPAS D’ELUS OU DE CADRES PAR LE DEPARTEMENT. .... 81

RECOMMANDATION n°23 : D’ICI LA FIN DE L’ANNEE 2021, SUR LA BASE DE LA FUTURE CARTOGRAPHIE DES RISQUES D’ATTEINTES A LA PROBITE, ETABLIR UNE PROGRAMMATION ET METTRE EN ŒUVRE LES MISSIONS D’AUDIT INTERNE EN LIEN AVEC LES RISQUES D’ATTEINTE A LA PROBITE- 84

RECOMMANDATION n°24 : AVANT LA FIN DE L’ANNEE 2021, IDENTIFIER ET CONTROLER PLUS ETROITEMENT, NOTAMMENT EN PROGRAMMANT DES AUDITS EXTERNES, LES SATELLITES LES PLUS PROCHES AFIN DE S’ASSURER QU’UN DISPOSITIF ANTICORRUPTION Y EST DEPLOYE. POUR LES AUTRES SATELLITES, ET SUR LA BASE D’UNE EVALUATION DES RISQUES, MODULER LES EXIGENCES ET LES CONTROLES DESTINES A REDUIRE LES RISQUES D’ATTEINTES A LA PROBITE. .... 87

RECOMMANDATION n°25 : [REDACTED] 90

RECOMMANDATION n°26 : [REDACTED] 92



# Sommaire

<b>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>I. ENGAGEMENT DE L'ENTITÉ CONTRÔLÉE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ .....</b>	<b>13</b>
<b>I.1 LE CADRE D'INTERVENTION.....</b>	<b>13</b>
<b>I.1.1 Les dispositions législatives et réglementaires applicables .....</b>	<b>13</b>
<b>I.1.2 Les recommandations de l'AFA.....</b>	<b>14</b>
<b>I.2 LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE D'ATTEINTES A LA PROBITE PAR L'ENTITE CONTROLEE.....</b>	<b>14</b>
<b>I.2.1 Des risques réels qui se sont déjà concrétisés.....</b>	<b>14</b>
<b>I.2.2 L'absence d'un dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité.....</b>	<b>15</b>
<b>I.3 ENGAGEMENT DES INSTANCES DIRIGEANTES.....</b>	<b>15</b>
<b>I.3.1 L'engagement des élus .....</b>	<b>15</b>
<b>I.3.2 L'engagement de la direction .....</b>	<b>16</b>
<b>II.1.1 L'absence d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité.....</b>	<b>17</b>
<b>II.1.2 Une cartographie des risques majeurs en cours de réalisation .....</b>	<b>17</b>
<b>II.1.3 Règles en matière de déontologie et code de conduite .....</b>	<b>21</b>
<b>II.1.4 Formation .....</b>	<b>31</b>
<b>II.2 DETECTION DES RISQUES D'ATTEINTES A LA PROBITE.....</b>	<b>37</b>
<b>II.2.1 Dispositif d'alerte interne .....</b>	<b>37</b>
<b>II.2.2 Régime disciplinaire.....</b>	<b>39</b>
<b>II.2.3 Procédures de contrôles.....</b>	<b>40</b>
<b>III. FOCUS : [REDACTED].....</b>	<b>88</b>
<b>III.1.1 [REDACTED].....</b>	<b>88</b>
<b>III.1.2 [REDACTED].....</b>	<b>90</b>
<b>[REDACTED].....</b>	<b>93</b>
<b>[REDACTED] : [REDACTED].....</b>	<b>94</b>



# Introduction

Conformément au 3° de l'article 3 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, le présent rapport a pour objet de présenter les conclusions du contrôle, par l'Agence française anticorruption (AFA), des mesures et procédures mises en œuvre par le département de la Haute-Garonne afin de prévenir et de détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Dans la suite du rapport, l'ensemble de ces faits seront désignés sous l'appellation générique « atteintes à la probité ».

Le contrôle du dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité, ci-après dénommé « dispositif anticorruption », donne lieu à l'établissement d'un rapport adressé aux représentants du département de la Haute-Garonne. Ce rapport contient les observations de l'AFA ainsi que des recommandations en vue de l'amélioration des mesures et procédures existantes<sup>1</sup>.

## 1- L'entité contrôlée

Collectivité régie notamment par les articles L. 3121-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), le département de la Haute-Garonne couvre un territoire constitué de 586 communes réparties sur 27 cantons dans la région Occitanie. Avec plus de 1,3 million d'habitants, il représente près de 19 % de la population régionale.

Il dispose d'un budget de 1,72 Md€,<sup>2</sup> dont 1,4 Md€ en fonctionnement et 245 M€ en investissement. Il compte 6 672 agents employés à titre permanent au 31 janvier 2018<sup>3</sup>.

Le conseil départemental de la Haute-Garonne est présidé depuis 2015 par M. Georges Méric.

Les conseillers départementaux de la Haute-Garonne, élus pour six ans dans le cadre de chaque canton (art. L. 191 et suivants du code électoral) sont au nombre de 54. L'assemblée départementale se réunit au moins une fois par trimestre (art. L. 3121-9 du CGCT) pour décider des grandes orientations du territoire.

La commission permanente compte 32 membres et se réunit une fois par mois pour gérer les affaires courantes.

Le département compte également huit commissions thématiques. Chacun des 54 conseillers départementaux siège au moins à l'une d'elles.

Le directeur général des services est, depuis 2009, M. Bertrand Looses.

Si le siège de la collectivité se trouve à Toulouse, une antenne a été créée en 2009 à Saint-Gaudens ; elle assure toutes les missions de la collectivité pour le sud du département.

<sup>1</sup> 3° alinéa du 3° de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

<sup>2</sup> Données issues du budget primitif 2020.

<sup>3</sup> Données du rapport d'activités 2018



## **2- Déroulement du contrôle**

L'avis de contrôle a été adressé le 19 décembre 2019 par le directeur de l'AFA au président du conseil départemental. Cet avis mentionnait la composition de l'équipe de contrôle et comprenait un premier questionnaire.

L'équipe de contrôle a été informée que M. Christophe Magne, directeur de l'audit interne, serait l'interlocuteur de l'AFA durant le contrôle.

Le contrôle s'est déroulé en plusieurs phases :

- Une série d'entretiens préalables qui ont eu lieu dans les locaux du département de la Haute-Garonne, du 5 au 7 février 2020, avec M. Bertrand Looses, directeur général des services et plusieurs directeurs généraux adjoints ;
- une phase de contrôle sur pièces, qui a consisté en une analyse documentaire des éléments transmis par le département de la Haute-Garonne préalablement à la tenue d'entretiens ;
- une phase d'entretiens du 29 juin au 4 septembre 2020, afin de déterminer le degré d'efficacité du dispositif de lutte anticorruption mis en place. En raison des conditions liées à la pandémie de Covid 19, les entretiens n'ont pu être réalisés dans les locaux du département, mais ont eu lieu soit en visioconférence, soit par téléphone.

La liste des personnes rencontrées durant ces entretiens figure à l'annexe n° 3 du présent rapport.

L'entretien de clôture s'est tenu en visioconférence le 15 octobre 2020 en présence de M. Georges Méric, Président, et M. Bertrand Looses, directeur général des services.

Le rapport établi à l'issue du contrôle a été adressé au président du conseil départemental le 9 décembre 2020. Une réponse écrite a été reçue par l'AFA le 8 février 2021. Elle se compose d'une lettre du président, qui figure à l'annexe 5, d'une réponse détaillée aux observations et recommandations et de pièces jointes. Les suites données par l'AFA à cette réponse sont précisées à l'annexe 6 du présent rapport qui constitue le rapport définitif.



## I. ENGAGEMENT DE L'ENTITÉ CONTRÔLÉE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ

### I.1 Le cadre d'intervention

#### I.1.1 Les dispositions législatives et réglementaires applicables

À la date du contrôle, les obligations légales auxquelles est soumis le département en matière de lutte contre les atteintes à la probité découlent notamment :

- de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>4</sup>. Cette loi a notamment défini la situation de conflit d'intérêts et mis en place des mécanismes pour l'encadrer et la prévenir (mécanismes de déport, obligations d'abstention, nouvelles règles en matière de cumul d'activités et élargissement des compétences de la commission de déontologie de la fonction publique<sup>5</sup>) ; elle a créé un droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent-déontologue<sup>6</sup> et étendu les obligations de déclaration d'intérêt<sup>7</sup> et de patrimoine<sup>8</sup> ;
- de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fixant les obligations déclaratives des membres élus du conseil départemental auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et du décret d'application n°2017-564 du 20 avril 2017<sup>9</sup> en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif d'alerte interne et de protection des lanceurs d'alerte.

En outre, le département est soumis à de nombreuses autres mesures qui, si elles n'ont pas pour objectif premier la prévention et la détection des atteintes à la probité, s'inscrivent dans un schéma global de prévention. Il s'agit notamment :

- des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives notamment à la publicité des délibérations ;
- des règles de la commande publique<sup>10</sup> ;
- du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP).

<sup>4</sup> Cette loi a en outre été modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

<sup>5</sup> Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activité et à la commission de déontologie de la fonction publique.

<sup>6</sup> Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

<sup>7</sup> Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par le décret n° 2018-127 du 23 février 2018.

<sup>8</sup> Décret n° 2016-1968 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par le décret n° 2018-127 du 23 février 2018.

<sup>9</sup> Article 1<sup>er</sup> : « I. - Les personnes morales de droit public autres que l'État ou les personnes morales de droit privé d'au moins cinquante agents ou salariés, les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les départements ainsi que les établissements publics en relevant et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants établissent les procédures de recueil des signalements prévues au III de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 susvisée, conformément aux règles qui régissent l'instrument juridique qu'ils adoptent ».

<sup>10</sup> Au cours du contrôle ont été successivement en vigueur l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, puis, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le nouveau code de la commande publique (cf. ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique).



Pour être efficaces, ces règles doivent être complétées et intégrées dans un dispositif global de prévention et de détection des atteintes à la probité, dont l'évaluation est l'objet de ce rapport.

### I.1.2 Les recommandations de l'AFA

Afin de satisfaire au 3° de l'article 3 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, l'AFA recommande aux dirigeants des acteurs publics et des associations et fondations reconnues d'utilité publique qui y sont assujettis de mettre en place, de manière proportionnée, un dispositif anticorruption permettant de connaître leurs propres risques et de prévenir, détecter et sanctionner les éventuelles atteintes à la probité, comprenant :

- une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;
- un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire et précisant les modalités de prévention des conflits d'intérêts ;
- un dispositif de formation au risque d'atteintes à la probité.
- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc.) ;
- un dispositif d'alerte interne ;
- un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents ou les salariés de l'entité en cas de violation du code de conduite ou de commission de faits susceptibles d'être qualifiés d'atteinte à la probité<sup>11</sup> ;
- des dispositifs de contrôle et d'évaluation interne.

Ces recommandations ont été publiées au Journal officiel de la République française et figurent sur le site internet de l'AFA.

## I.2 La prise en compte du risque d'atteintes à la probité par l'entité contrôlée

### I.2.1 Des risques réels qui se sont déjà concrétisés

Le département a indiqué avoir été confronté depuis 2016 à trois cas d'atteinte à la probité ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires et des signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale :

- le premier cas concerne un agent de maîtrise principal, chef d'un centre d'exploitation des routes, qui aurait exercé une gestion privative de son lieu de travail, utilisé à des fins personnelles le matériel, les matériaux et le véhicule de service, détournés des matériaux pour un profit personnel et au profit de particuliers, et aurait recouru à des agents du département pour effectuer des travaux personnels ;
- un technicien principal de 1<sup>ère</sup> classe, responsable du bureau de la gratuité des transports, aurait utilisé sa qualité de responsable et ses droits d'accès à l'application informatique pour s'attribuer un bénéfice personnel, à savoir l'émission d'un titre de transport permettant à un membre de sa famille de voyager gratuitement ;

---

<sup>11</sup> Pour les agents soumis au droit de la fonction publique, dans le cas où le code de conduite comprendrait des dispositions revêtant un caractère statutaire, une sanction disciplinaire ne peut être prononcée sur le seul motif d'une violation de ces dispositions, mais uniquement en cas de manquement au devoir de probité, éclairé le cas échéant par le code de conduite.

- le dernier cas concerne un technicien principal de 1<sup>ère</sup> classe, exerçant les fonctions d'exploitant informatique au service ingénierie systèmes et productions, qui aurait rédigé de faux courriers au nom du conseil départemental.

### 1.2.2 L'absence d'un dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité

À la date du contrôle, il n'existe pas au sein du département de dispositif anticorruption formalisé.

Néanmoins, des dispositifs de prévention des risques, au sens général, sont instaurés auprès de différentes directions. Des contrôles de régularité juridique des actes exécutoires sont effectués au sein de la direction des affaires juridiques, des assurances et de la documentation (DAJAD). De même, la direction de la vie institutionnelle et des relations au public (DVIRP) a été créée dans l'année suivant l'élection du président Méric et a notamment vocation à prévenir les conflits d'intérêts des élus lors du vote des délibérations en assemblée délibérante et à les aider dans la gestion de leurs départs<sup>12</sup>. Enfin, une direction de l'audit interne a été créée plus récemment.

**Observation n°1 : À la date du contrôle, il n'existe pas au sein du département de dispositif global et effectif de prévention et de détection des atteintes à la probité.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué qu'un dispositif global de prévention des atteintes à la probité serait mis en place grâce au nouveau plan d'actions du référent déontologue.

## 1.3 Engagement des instances dirigeantes

L'engagement des instances dirigeantes constitue « *un élément fondateur de la démarche de prévention et de détection de la corruption* ». Pour l'AFA, cet engagement implique de :

- porter réellement le dispositif anticorruption, par une communication personnelle<sup>13</sup>, le suivi effectif du lancement, de la conception, de la validation et du déploiement du dispositif anticorruption, ainsi que la participation à la mise en œuvre opérationnelle de certaines mesures et procédures ;
- déployer les moyens adéquats, en faveur, notamment, de la fonction conformité/déontologie et des dispositifs de contrôle interne et d'audit ;
- le cas échéant, prendre les sanctions adaptées.

### 1.3.1 L'engagement des élus

Peu d'éléments ont été fournis à l'équipe de contrôle pour témoigner de l'engagement personnel des élus et notamment du président du département, hormis la signature de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Néanmoins, **lors de la première séance du conseil départemental, et en méconnaissance de l'article L. 3121-9 du CGCT<sup>14</sup>, la charte de l'élu local n'a pas été lue par le président, mais pas son directeur général des services<sup>15</sup>**. Son discours d'investiture n'aborde pas les questions de probité.

<sup>12</sup> Cf. Q17 : fiche explicative.

<sup>13</sup> Comme l'évocation de ces sujets en assemblée délibérante ou en CODIR, l'approbation formelle d'un dispositif anticorruption, la signature ou la préface d'un code de conduite ou d'une charte de déontologie, des prises de parole publiques, etc.

<sup>14</sup> Article L. 3121-9 du CGCT : « (...) Lors de la première réunion du conseil départemental, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente, **le président donne lecture de la charte de l'élu local** prévue à l'article L. 1111-1-1. (...) ».

<sup>15</sup> Cf. Q29 : procès-verbal de la séance du 2 avril 2015, p. 8.



Aucun document ni discours, n'a été communiqué à l'équipe de contrôle pour justifier de l'engagement du président sur les questions de probité.

### I.3.2 L'engagement de la direction

Le directeur général des services (DGS) a témoigné de son attachement à la probité par plusieurs signalements effectués auprès du procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, durant sa carrière et notamment dans son poste actuel (cf. I.2.1)

Par ailleurs, le DGS a rédigé deux livrets à destination du nouveau président élu. L'un, portant sur le conseil départemental, dans lequel sont notamment évoqués les attributions du président (compétences propres et déléguées), ses devoirs (déclarations d'intérêts et patrimoniale) et les grands principes de la commande publique (seuils, procédures, pièces contractuelles)<sup>16</sup>. L'autre, portant sur les élus, dans lequel sont notamment évoqués les formations, les conflits d'intérêts et les avantages en nature<sup>17</sup>. Ces livrets n'ont pas été actualisés depuis 2015.

À destination des agents, le DGS a signé quelques notes internes portant sur la prévention des conflits d'intérêts<sup>18</sup>, le conseiller intéressé et la prise illégale d'intérêts<sup>19</sup>, en 2014. L'organisation administrative des services souligne cet engagement puisque la DVIRP, l'audit interne et le référent déontologue lui sont directement rattachés ainsi que la DAJAD, auteure de plusieurs notes juridiques sur ces thèmes.

Néanmoins, l'équipe de contrôle constate que, depuis l'élection de l'actuelle mandature, l'engagement du DGS s'est peu concrétisé, hormis par l'établissement d'une note sur le délit de favoritisme<sup>20</sup>, diffusée durant le contrôle de l'AFA.

**Observation n°2 : Depuis la nouvelle mandature en 2015, les éléments présentés ne témoignent pas d'un réel engagement des instances dirigeantes, notamment du président, en faveur de la prévention et de la détection des atteintes à la probité.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué qu'un code de conduite ou « *guide des bonnes pratiques en matière de déontologie* » était en cours d'élaboration et serait diffusé aux élus de la prochaine mandature.

<sup>16</sup> Cf. Q27 : documents remis au président du conseil départemental – le conseil départemental.

<sup>17</sup> Cf. Q27 : documents remis au président du conseil départemental – les élus.

<sup>18</sup> Cf. Q27 : note du 10 mars 2014.

<sup>19</sup> Cf. Q22 : note du 14 février 2014 sur le conseiller intéressé et la prise illégale d'intérêts.

<sup>20</sup> Cf. Q17 : note du 3 janvier 2020.

## II. DISPOSITIF D'ÉVALUATION, DE PRÉVENTION, DE DÉTECTION ET DE SANCTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ

### II.1 Évaluation des risques d'atteintes à la probité à travers la cartographie des risques

L'AFA recommande aux acteurs publics de mettre en place une évaluation des risques d'atteintes à la probité prenant la forme, notamment pour les acteurs publics de taille significative, d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité. Cette cartographie peut être spécifique ou intégrée dans une cartographie générale des risques de l'entité, sous réserve de l'utilisation d'une méthodologie garantissant, d'une part, que les risques d'atteintes à la probité identifiés soient le fidèle reflet des risques auxquels l'entité est réellement exposée et, d'autre part, la pertinence de leur cotation et de leur hiérarchisation.

#### II.1.1 L'absence d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité

À la date du contrôle, le département de la Haute-Garonne ne dispose pas d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité.

Le département n'a engagé aucune démarche particulière pour analyser les risques d'atteintes à la probité auxquels il pouvait être exposé<sup>21</sup>. Le département s'est concentré sur la maîtrise des risques financiers à travers le contrôle de ses satellites (cf. II.2.3.8) et des risques de fraude interne dans le cadre du versement d'aides (APA, PCH...)<sup>22</sup>. Par ailleurs, une cartographie des risques spécifique à l'organisation des spectacles départementaux a été élaborée en 2018.

**Observation n°3 : À la date du contrôle, le département ne dispose ni d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité ni d'une analyse particulière de ces risques.**

#### II.1.2 Une cartographie des risques majeurs en cours de réalisation

Même lorsqu'elle ne dispose pas d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité, une entité peut, de manière plus ou moins formelle, avoir évalué ses risques. Cette partie du rapport recense et évalue les travaux susceptibles d'y avoir contribué dans l'hypothèse où la méthodologie retenue serait utilisée pour élaborer la cartographie des risques d'atteintes à la probité.

Le département a initié, fin 2018, la réalisation d'une cartographie des risques majeurs impulsée par le directeur général des services et pilotée par un manager des risques rattaché à la direction de l'audit interne (DAI) afin de mettre un œuvre un management des risques<sup>23</sup>. Ce premier exercice de cartographie avait notamment pour objectif d'acculturer la collectivité à la maîtrise des risques. Le choix de déléguer le pilotage de cette mission à cette direction favorise la transversalité du projet, mais aussi une meilleure appropriation par les directions.

En décembre 2018<sup>24</sup>, la démarche et la méthode ont été présentées en comité de direction, composé du directeur général des services et des directeurs généraux délégués (DGD). Il a été constaté à cette occasion que l'absence de management des risques ne permettait pas de les anticiper, de définir une stratégie de prévention et empêchait donc de disposer d'une vision globale des risques.

<sup>21</sup> Cf. Q22.

<sup>22</sup> Cf. Q72 : 72.3.1 fraude interne.

<sup>23</sup> Cf. Q20-21 : présentation au DGS 24.10.2018.

<sup>24</sup> Cf. Q20-21 : présentation comité DG 03.12.2018.



Toutefois, alors que l'objectif initial était « d'identifier les points de vulnérabilité de la collectivité concernant toutes les missions exercées par le département<sup>25</sup> », le périmètre a restreint sa portée puisque seules les directions relevant de la direction générale<sup>26</sup> étaient concernées lors de ce premier exercice. La sphère des élus, mais également celle du cabinet ont donc été écartées, alors que leurs fonctions et missions présentent également des risques. En fait, l'élaboration de cette cartographie constitue un projet managérial et est pensée comme un outil de pilotage de la direction générale.

Le processus de réalisation de la cartographie des risques majeurs se découpe en quatre phases<sup>27</sup>, dont seule la première était achevée lors du contrôle :

- phase 1 : rencontre avec l'ensemble des directions « pour échanger sur leur perception des risques majeurs auxquels elles sont confrontées dans l'exercice de leurs missions » afin qu'elles les identifient en suivant six étapes :
  - o identification des risques,
  - o détermination des cinq risques majeurs,
  - o évaluation de leur fréquence et impact,
  - o cotation des risques bruts,
  - o identification des éléments de maîtrise (contrôle interne),
  - o cotation des risques nets,
- phase 2 : rencontre avec les directeurs généraux délégués (DGD), réunions de travail avec les DGD et les directeurs ;
- phase 3 : arbitrages de la direction générale, proposition d'une cartographie des risques et de plans d'actions ;
- phase 4 : suivi des plans d'actions.

Le pilote a souhaité suivre une démarche de « *self-audit* » en demandant à chaque direction d'identifier ses risques et de déterminer elles-mêmes la maîtrise des risques sur son périmètre, mais la méthodologie suivie présente plusieurs faiblesses tant sur l'identification des risques que sur leur évaluation.

#### II.1.2.1 L'identification des risques

Alors que seuls les cadres supérieurs (directeurs généraux délégués et directeurs) ont été rencontrés par le pilote, aucune exigence ne leur a été formulée pour que d'autres agents soient mobilisés. Or, l'ensemble des acteurs d'une chaîne doit participer à la réflexion pour identifier de manière pertinente les risques. En l'absence de directive, chaque direction a défini ses modalités de réflexion, si bien que l'équipe de contrôle n'a pas été en mesure d'apprécier si l'ensemble de la chaîne hiérarchique a été systématiquement associée.

La méthode d'identification des risques préconisait une double démarche<sup>28</sup> :

- « top-down » : les directeurs généraux délégués sont chargés d'identifier les risques stratégiques et de définir la cotation des risques ;
- « bottom-up » : identification des risques opérationnels et propositions d'indicateurs de suivi.

Toutefois, les modalités pratiques de mise en œuvre de cette méthodologie pour identifier les risques n'ont pas davantage été précisées. L'équipe de contrôle constate donc une absence d'homogénéité des réponses.

Un tableau ouvert, confectionné par l'équipe d'audit, a été imposé aux directions pour qu'elles puissent formaliser leur réflexion. Ces tableaux<sup>29</sup>, bien que non définitifs, ont été communiqués à l'équipe de

<sup>25</sup> Q20-21 : réunion comité d'audits du 12.07.2018, p.6.

<sup>26</sup> Cf. Q21-a).

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Cf. Q20-21 : présentation Comité DG 03.12.2018.

<sup>29</sup> Cf. Q20-21 : carto.



contrôle. En effet, certains directeurs n'avaient pas complété leur tableau<sup>30</sup> voire ne l'avaient pas transmis<sup>31</sup>, d'autres n'avaient pas effectué une cotation des risques<sup>32</sup>.

L'équipe de contrôle note tout d'abord que l'identification préalable des risques (étape 1) n'a pas été formalisée puisque seuls les cinq risques majeurs (étape 2) sont inscrits dans les tableaux. **Non seulement le pilote n'aura pas connaissance de l'ensemble des risques identifiés, mais en outre aucun critère n'a été préétabli pour organiser la sélection de ces cinq risques majeurs.** Cette sélection aurait dû être « critérisée » et faire l'objet de discussions ultérieures lors d'ateliers, notamment avec le pilote et la direction générale. En fait, il a été indiqué que « *les directions sont responsables du choix des risques qu'elles ont souhaité exposer*<sup>33</sup> ». Cette large marge de manœuvre laissée aux directions fragilise la précision de la cartographie.

**Surtout, la démarche d'identification des risques n'est pas satisfaisante puisqu'elle ne fait pas suite à un recensement préalable des macro-processus.** En fait, il s'avère que **les risques identifiés sont rattachés à des objectifs de la direction plutôt qu'à des processus** puisque les directions sont invitées à identifier « *5 risques ou aléas majeurs susceptibles d'empêcher l'atteinte de vos objectifs* »<sup>34</sup>. Or, la méthode qui consiste à ne pas prendre les processus comme point de départ ne garantit pas que l'intégralité des activités de l'entité soit analysée, et, partant, que les scénarios de risque identifiés reflètent fidèlement les risques auxquels l'entité est réellement exposée.

Pour autant, si certains objectifs peuvent s'apparenter à des macro-processus, l'identification des risques reste très superficielle. À titre d'exemple, la direction de la commande publique rappelle son objectif d'accompagner les directions dans la passation de leurs marchés et ne relève qu'un seul risque, celui de la pénurie de compétence<sup>35</sup>. Cette analyse met en évidence une **methodologie de collecte superficielle des risques, uniquement conçue comme outil managérial.**

Chaque risque est rattaché à une famille de risques (opérationnels, humain/GRH, image-réputation, exogène, conformité juridique, informatique ou financier). L'examen des tableaux montre que le risque d'atteintes à la probité ne fait pas l'objet d'une famille, mais est intégré à la famille de la « conformité juridique ». Toutefois, **l'identification du risque d'atteinte à la probité est presque inexistante.** Seul le référent déontologue a identifié le risque de conflit d'intérêts d'un agent dans le cadre de ses fonctions et pour lequel le niveau de maîtrise est considéré comme faible en raison du peu de moyens mis en œuvre. L'absence du référent déontologue pour raison de santé n'a pas permis d'approfondir et de formaliser dans son tableau d'autres risques d'atteintes à la probité. D'autres directions relèvent un risque pénal sans préciser sa nature notamment dans le cadre des risques juridiques<sup>36</sup> ou inhérents à la sécurité des personnes<sup>37</sup>. Ainsi, selon les directions départementales, **le risque d'atteintes à la probité n'apparaît donc pas comme un risque majeur.**

#### II.1.2.2 L'évaluation des risques

Pour évaluer les risques identifiés, les directions ont suivi la méthode de cotation habituelle entre **les risques bruts et les risques nets**. Chacun de ces risques est coté par une note entre 1 et 5 pour la probabilité (rare à quasi-certain) et pour la gravité (non significatif à très significatif). En revanche, la notion de risque aggravé a été éludée, ce qui ne facilitera pas la future hiérarchisation des risques nets. En effet, à la date du contrôle,

<sup>30</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction du conseil, de l'innovation et stratégie, p.19.

<sup>31</sup> Le directeur général délégué des ressources financières et numériques, commande publique, pilotage et méthodes et celui délégué aux services opérationnels n'ont pas transmis leur tableau.

<sup>32</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction de la coordination et du développement social, p.37.

<sup>33</sup> Cf. Q21-c).

<sup>34</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction générale déléguée ressources humaines, organisation et management, p.22.

<sup>35</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction de la commande publique, p.18.

<sup>36</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction des affaires juridiques, assurance, documentation, p.2.

<sup>37</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction de l'architecture, p.28 ; direction des routes, p.30.



les risques n'étaient pas hiérarchisés. Il reviendra au directeur général des services d'arbitrer après qu'un travail de regroupement des problématiques transversales aura été réalisé par le pilote.

**L'évaluation des risques a été laissée à l'appréciation de la direction sans qu'aucune méthodologie n'ait été fournie quant à l'évaluation et à la cotation des risques.** Il a été précisé que l'évaluation des moyens de maîtrise a été réalisée au regard de la capacité d'intervention de la direction concernée (seule ou non) et d'une appréciation du niveau et de la qualité des contrôles internes<sup>38</sup>. L'équipe de contrôle note **un manque d'objectivation de la cotation** même si chaque direction a fait l'effort de motiver son appréciation tant pour les risques bruts (précisions des causes/conséquences), que pour les risques nets (précision des moyens déployés en termes de procédures et/ou contrôles).

Toutefois, les risques stratégiques relevés par les directeurs généraux délégués (DGD) ont fait l'objet d'un traitement différencié puisqu'il ne leur était pas demandé d'évaluer le risque net, mais le niveau de maîtrise actuel, à travers une appréciation (faible, médian, fort), éventuellement accompagnée d'une motivation<sup>39</sup>. La cotation revenait au pilote<sup>40</sup>.

En plus de ces risques, il a été demandé aux directions de poursuivre leur réflexion pour évaluer des « *risques cibles* » définis comme le résultat en criticité des risques résiduels que la collectivité accepte d'assumer et qui seront atteints après la mise en œuvre d'un plan d'actions. Ce risque est également coté et motivé sous la même méthode que les risques bruts et nets.

Il reviendra à chaque direction de mettre en œuvre le plan d'actions attaché à un risque ou à travers un groupe de travail pour les risques transversaux.

Le suivi et la revue des risques seront réalisés par la direction de l'audit interne. La revue annuelle des risques permettra de réactualiser les dispositifs d'alerte et les niveaux de risques aussi bien à l'échelon stratégique qu'au niveau des processus opérationnels. À l'instar des audits (cf. II.3.3.7), la direction générale des services et le « comité d'audits » seront également saisis.

**Observation n°4 : À la date du contrôle, le projet de cartographie des risques majeurs n'intègre pas ceux relatifs aux atteintes à la probité. La méthodologie suivie pour réaliser la cartographie des risques majeurs, qui présente des faiblesses tant sur l'identification des risques que sur leur évaluation, ne saurait être retenue pour cartographier les risques d'atteintes à la probité.**

**Recommandation n°1 : Avant la fin du premier semestre 2022, réaliser une cartographie des risques d'atteintes à la probité, en retenant une méthodologie qui, sur le fondement d'une analyse fine des processus, garantisse que les risques identifiés reflètent fidèlement les risques auxquels le département est réellement exposé, soient évalués à leur juste niveau, correctement hiérarchisés et couverts par des plans d'actions de nature à les maîtriser.**

En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a indiqué qu'une cartographie des risques d'atteintes à la probité serait réalisée en partenariat avec le déontologue et l'appui d'un prestataire extérieur.

<sup>38</sup> Cf. Q21-e).

<sup>39</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction générale déléguée culture et sports, p.11.

<sup>40</sup> Cf. Q20-21 : carto – direction générale déléguée ressources humaines, organisation et management, p.22/direction des solidarités, p. 35.



### II.1.3 Règles en matière de déontologie et code de conduite

La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit des mesures qui s'imposent aux collectivités territoriales. Ces mesures ont été complétées par les lois de 2016 déjà mentionnées.

Ces dispositions législatives se traduisent aujourd'hui par un renforcement des mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts et à introduire davantage de transparence. Elles interviennent dans quatre champs complémentaires : une obligation générale d'abstention et de déport, une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts pour certains élus et agents, l'encadrement des cumuls d'activités, la désignation d'un référent-déontologue.

**Il est dans l'intérêt des entités de s'approprier et de préciser concrètement les modalités de mise en œuvre de ces obligations, et de les compléter si nécessaire par des règles internes.**

#### II.1.3.1 La mise en œuvre des obligations déontologiques

##### II.1.3.1.1 *La prévention des conflits d'intérêts*

- *Règles législatives et réglementaires en matière de prévention des conflits d'intérêts*

Au sens de la loi, constitue un conflit d'intérêts « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »<sup>41</sup>.

À la différence de la prise illégale d'intérêts<sup>42</sup>, la situation de conflit d'intérêts n'est pas un délit. Pour autant, elle crée un sentiment de partialité préjudiciable à la fonction et à la mission remplies par la personne qui en est l'objet. C'est la raison pour laquelle l'article L. 2131-11 du CGCT prévoit l'illégalité des délibérations prises en cas de conflit d'intérêts : « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Dans certains cas, les conflits d'intérêts peuvent en outre constituer un délit de prise illégale d'intérêts.

Pour prévenir de telles situations, le législateur a institué une obligation de déport. Ainsi, « lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges (...) d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique. »<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Cf. art. 2 de la loi n° 2013-907 et article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>42</sup> Définie par l'art. L. 432-12 du code pénal comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

<sup>43</sup> Op. cit.



De même, aux termes de l'article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par la loi du 23 avril 2016 précitée, « *le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :*

« 1° *Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;*

« 2° *Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;*

« 3° *Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;*

« 4° *Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;*

« 5° *Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »*

- Les obligations déclaratives applicables à certains élus et agents

À la date du contrôle, les obligations déclaratives découlent de plusieurs textes législatifs et réglementaires. S'agissant des départements, ces textes se traduisent par quatre dispositifs principaux :

- une obligation de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts à la HATVP, à laquelle sont astreints :
  - le président du conseil départemental (art. 11 I 2° de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) ;
  - les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature (art. 11 I 3° de cette même loi) ;
  - le directeur de cabinet, les directeurs adjoints de cabinet et le chef de cabinet (art. 11 I 8° de cette même loi) ;
- une obligation de déclaration (préalable à leur nomination) d'intérêts, transmise à l'autorité de nomination, à la charge :
  - du directeur général des services (art. 25 ter loi n° 83-634 précisée par le décret 2016-1967) ;
  - des directeurs généraux adjoints des services (art. 25 ter loi n° 83-634 précisée par le décret 2016-1967).
- une obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale à la HATVP, à la charge du directeur général des services (art. 3 du décret 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ;
- enfin, l'article 5 du décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a prévu que le référent déontologue transmette à son autorité de nomination une déclaration d'intérêts.

En ce qui concerne les élus, le conseil départemental a transmis au président de la HATVP<sup>44</sup> les arrêtés de délégations de fonction et/ou de signature des élus. Dans le même temps, la cellule « gestion des élus » de la direction du conseil, de l'innovation et de la stratégie (DCIS), a informé les élus par courrier<sup>45</sup> de leurs obligations déclaratives envers la HATVP<sup>46</sup>.

**Si la cellule « gestion des élus » s'assure du respect de l'obligation de l'envoi des arrêtés à la HATVP, elle ne s'assure pas du respect de l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts. Le département**

<sup>44</sup> Cf. fichier : 23-26-Modalités diffusion et mise en œuvre des obligations déclaratives élus HATVP.xls – annexe 2.

<sup>45</sup> Cf. fichier : 23-26-Modalités diffusion et mise en œuvre des obligations déclaratives élus HATVP.xls – annexe 3.

<sup>46</sup> Cf. fichier : 23-26\_ELUS\_2015.pdf



considère que cela relève de la responsabilité seule de l' élu et qu'elle sera contrôlée par la HATVP. L'équipe de contrôle souligne que d'autres collectivités territoriales ont choisi de désigner un service ou un référent déontologue chargé de collecter les récépissés de transmission des déclarations et de procéder aux relances le cas échéant. L'équipe de contrôle a constaté, sur le site de la HATVP, que tous les élus concernés avaient déposé leur déclaration d'intérêts.

S'agissant des agents, la DAJAD a informé le 24 janvier 2017<sup>47</sup> le directeur général des services des obligations de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts par le directeur général des services, les directeurs généraux adjoints et par les directeurs, directeurs adjoints et chef de cabinet.

Par une note du 4 avril 2017<sup>48</sup>, le directeur général des services a rappelé aux directeurs concernés quelles étaient leurs obligations en matière de déclaration d'intérêts. Il a par ailleurs, précisé que l'examen de ces déclarations, qui incombe au président du conseil départemental, serait effectué par un cabinet d'avocats, avec lequel un marché avait été passé<sup>49</sup>. En cas de conflit d'intérêts constaté, le cabinet d'avocats informera le président « *qui prendra les mesures nécessaires ou enjoindra [l'agent concerné] de faire cesser cette situation dans un délai déterminé.* »<sup>50</sup>. Le marché porte sur l'examen des déclarations préalables à la prise de fonctions et ne prévoit pas l'examen de déclarations complémentaires qui pourraient être déposées par les agents.

La procédure relative à la déclaration d'intérêt concernant les emplois de DGS et de DGA a été formalisée par la DAJAD<sup>51</sup>. La note précise, pour chaque étape, le rôle du DGS, du président, de la DAJAD et de la DRH, en précisant les conditions de conservation des déclarations.

- *Les procédures de déport/abstention en vigueur au sein du département, s'agissant des élus*

Le département a indiqué<sup>52</sup> que : « *En 2015, lors du renouvellement de l'Assemblée départementale, lecture et remise ont été faites de la Charte de l' élu local aux conseillers départementaux et un dossier présentant les dispositions légales et réglementaires relatives au Conseil départemental<sup>53</sup>, aux Elus<sup>54</sup> et aux élections/Désignation dans les organismes extérieurs<sup>55</sup> a été remis au Président.* », ce que confirme le procès-verbal de la séance d'installation du conseil départemental du 2 avril 2015<sup>56</sup>. Ces trois notes décrivent succinctement le fonctionnement de l'assemblée départementale, les droits des élus et les modalités d'élection dans les diverses instances internes ou extérieures au département.

Seule la note relative aux droits des élus comprend un paragraphe sur les conflits d'intérêts, en donne la définition, indique comment les repérer et en précise les conséquences et les risques juridiques. Ainsi est-il indiqué que, lorsqu'une situation de conflit d'intérêts est avérée, le conseiller départemental « *doit s'abstenir d'intervenir de quelque façon que ce soit dans l'affaire en cause* » et ne peut ni prendre part au vote ni participer aux travaux d'instruction.

**Le règlement intérieur de l'assemblée départementale<sup>57</sup>**, adopté le 30 avril 2015 et modifié les 28 janvier 2016 et 5 décembre 2017, traite de la transparence de la vie publique. Les définitions du conflit d'intérêts et de la prise illégale d'intérêts sont rappelées, ainsi que les peines prévues à l'article 432-2 du code pénal. Est

<sup>47</sup> Cf. fichiers : 24 - Note au DG du 24.01.2017 sur les déclarations de patrimoine. Pdf et 24 -Note au DG du 24.01.2017 sur les déclarations d'intérêts .pdf

<sup>48</sup> Cf. fichier : 24 - Note du DG aux DGA du 4.04.2017.pdf

<sup>49</sup> Cf. fichier : 24-MP analyse des déclarations d'intérêts et situation de conflits d'intérêts .pdf

<sup>50</sup> Cf. fichier : 24 - Note au DG du 24.01.2017 sur les déclarations de patrimoine.pdf

<sup>51</sup> Cf. fichier : 24 -Procédure .pdf

<sup>52</sup> Réponse au questionnaire n° 1, question 27

<sup>53</sup> Cf. fichier : 27 -Document remis au PCD - Le Conseil départemental .pdf

<sup>54</sup> Cf. fichier : 27 -Document remis au PCd - Les élus .pdf

<sup>55</sup> Cf. fichier : doc PCD - désignation organismes ext.pdf

<sup>56</sup> Cf. fichier : PV 2 avril 2015.doc

<sup>57</sup> Cf. fichier : Règlement intérieur Assemblée départementale modifié le 28 janvier 2016 et 5 décembre 2017.pdf



également rappelée l'illégalité des délibérations auxquelles auraient pris part un ou plusieurs conseillers intéressés.

Afin de prévenir les situations de conflit d'intérêts, il est rappelé que chaque conseiller départemental intéressé « *s'abstient de rapporter, de débattre et de participer au vote* »<sup>58</sup>. S'agissant d'un conseiller départemental ayant délégation de signature, il doit, lorsqu'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, informer par écrit le président du conseil départemental, lequel prendra un arrêté déterminant les questions pour lesquelles le conseiller s'abstiendra d'exercer ses compétences. Enfin, lorsque le président se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté pour désigner un suppléant en s'abstenant toutefois de lui adresser des instructions. Or, il apparaît que le président n'a pas respecté cette obligation lors de l'acquisition par le département d'un bien à Nailloux, commune dont il était conseiller municipal jusqu'en 2020, alors que cette opération le plaçait manifestement en situation de conflit d'intérêts<sup>59</sup> (cf. infra).

Enfin, **plusieurs notes rédigées sous l'ancienne mandature** témoignent de l'intérêt des instances départementales pour les questions relatives à la probité et plus particulièrement aux risques de conflit d'intérêts :

- une note de la DAJAD du 21 juin 2011<sup>60</sup> à l'attention des conseillers généraux a rappelé la notion de conseiller intéressé ;
- la DAJAD a adressé le 1<sup>er</sup> avril 2014 une note à la cheffe du service de l'assemblée départementale sur le conseiller intéressé et la prise illégale d'intérêts, illustrée d'exemples jurisprudentiels sur les volets administratif et pénal ;
- le 23 juillet 2014, la DAJAD a adressé au président Izard une note<sup>61</sup> sur les obligations d'abstention des conseillers en cas de conflit d'intérêts ;
- le 14 août 2014, le président a adressé à tous les conseillers généraux une note<sup>62</sup> attirant leur attention sur le risque de conflit d'intérêts et les invitant à s'abstenir d'intervenir de quelque façon que ce soit, le cas échéant ;
- le 14 août 2014 un courrier<sup>63</sup> a été adressé à chaque vice-président titulaire d'une délégation, sur les conflits d'intérêts et leurs conséquences pénales et leur rappelant l'obligation qui leur est faite de lui signaler toute situation de conflit d'intérêts afin qu'il prenne un nouvel arrêté de délégation de signature.

L'équipe de contrôle remarque qu'aucune note ou courrier de ce type n'a été adressé aux conseillers et vice-présidents élus en 2015.

Quelques commissions ont prévu, dans leur règlement intérieur, des dispositions relatives aux conflits d'intérêts :

- le **règlement intérieur de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie (CFPPA 31)**<sup>64</sup> adopté le 4 octobre 2016, traite, en son article 6, de la prévention des conflits d'intérêts : « *les membres remplissent une déclaration d'absence de conflit d'intérêts au moment de leur désignation. Ils ne peuvent prendre part aux décisions lorsqu'ils ont un intérêt personnel à une affaire inscrite à l'ordre du jour...* » ;

<sup>58</sup> Article 68.1 du règlement intérieur.

<sup>59</sup> Cf. paragraphe III.1.1 la politique immobilière

<sup>60</sup> Cf. fichier : 27 -Note PCG du 28 mars 2011.pdf

<sup>61</sup> Cf. fichier : 27 -Note PCG du 23 juillet 2014.pdf

<sup>62</sup> Cf. fichier : 27 -Note aux conseillers généraux du 14 août 2014.pdf

<sup>63</sup> Cf. fichier : 27 - Note aux conseillers généraux titulaires d'une délégation .pdf

<sup>64</sup> Cf. fichier : 10,3 CFPPA 31 - Règlement Intérieur .pdf

- il en est de même pour la **commission de sélection d'appels à projets sociaux** dont l'article 4 du règlement intérieur<sup>65</sup>, adopté le 5 janvier 2015, dispose que « *les membres de la commission ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à une affaire inscrite à l'ordre du jour.* »

En revanche, aucune disposition particulière n'a été prévue pour la commission d'appels d'offres qui ne dispose même pas d'un règlement intérieur.

**Observation n°5 :** À la date du contrôle, les notes diffusées lors de la précédente mandature n'ont pas été portées à la connaissance des conseillers départementaux élus en 2015. Par ailleurs, la commission d'appel d'offres ne dispose pas d'un règlement intérieur qui contiendrait des dispositions relatives aux risques d'atteinte à la probité.

**Recommandation n°2 :** Avant la fin de l'année 2021, adopter un règlement intérieur de la CAO en y intégrant la prévention des conflits d'intérêts notamment par des règles de déport.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué qu'un règlement intérieur de la CAO serait rédigé et proposé au vote de la prochaine assemblée élue.

La question du déport des conseillers départementaux est gérée par la direction de la vie institutionnelle et des relations au public (DVIRP) qui a mis en place une procédure de gestion des intérêts des élus le 14 juin 2016, formalisée dans un document accessible aux agents de la direction sur l'intranet<sup>66</sup>.

La DVIRP ne fait pas remplir de fiche de renseignement à chaque élu en début de mandature, mais recense l'ensemble des mandats électifs exercés par les élus dans un tableau Excel<sup>67</sup> qui indique à la fois l'entité dans laquelle l'élu siège, la nature de son mandat et s'il perçoit une rémunération. Ce tableau est mis à jour à l'aune des informations transmises spontanément par les élus, et après chaque élection locale. De même, les intérêts des élus sont inscrits dans ce tableau lorsqu'ils sont connus de la DVIRP. En revanche, les déclarations d'intérêts transmises à la HATVP ne sont pas exploitées par la DVIRP alors que cela était préconisé dans la note de la DAJAD du 23 juillet 2014 précitée : « *... les déclarations (...) d'intérêts établies durant le second semestre peuvent être une aide précieuse à l'identification des situations en cause* ».

Les intérêts des élus sont vérifiés, pour chaque dossier présenté, avant chaque commission permanente ou chaque session de l'assemblée départementale. Si un conflit d'intérêts est détecté, il est inscrit dans un tableau propre à chaque séance. Deux versions du tableau sont adressées à la directrice de la DVIRP : une version avec tri par élu puis par délégation et une version triée par délégation puis par élu. Lorsque ce tableau a été validé, un courriel est envoyé à l'élu concerné avec copie au directeur de cabinet, à la directrice de la DVIRP ainsi qu'au collaborateur de l'élu.

Le président est informé en début de séance des conflits d'intérêts détectés. Les élus concernés ne prennent pas part au vote, mais ne quittent pas la salle pour des raisons pratiques. La mention « ne prend pas part au vote pour intérêt à l'affaire » est indiquée dans le procès-verbal de séance.

**Observation n°6 :** À la date du contrôle, le recensement des intérêts des élus, effectué par la direction de la vie institutionnelle et des relations au public afin d'organiser le déport des élus en situation de conflit d'intérêts, demeure incomplet et n'est pas réalisé de façon systématique en début de mandature.

<sup>65</sup> Cf. fichier : 10,4 règlementsigné01\_2015.pdf

<sup>66</sup> Cf. fichiers : Contrôle AFA.27.doc et Procédure CONFLITS D'INTERETS.ppt

<sup>67</sup> Cf. fichier : 1 -Liste des mandats électifs par élu\_31122019.xls



**Recommandation n°3 : Avant la fin de l'année 2021, formaliser une procédure de recensement des intérêts de tous les élus prévoyant leur exploitation et leur mise à jour régulière.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué avoir l'intention de renforcer le recensement des intérêts des élus en l'enrichissant des informations contenues dans les déclarations déposées auprès de la HATVP et en adressant, en début de mandature, un questionnaire à chaque élu. Une mise à jour annuelle de ces informations est également envisagée.

- *Les procédures de déport/d'abstention des agents*

Plusieurs notes émanant du directeur général des services ont attiré l'attention des directeurs sur les incidences de la loi du 11 octobre 2013 à l'égard des agents de la collectivité :

- une note du 27 novembre 2013<sup>68</sup> rappelant « l'obligation pour les personnes chargées d'une mission de service public d'exercer les fonctions avec dignité, probité et intégrité, valeurs fondamentales qui doivent guider l'action publique », et « l'obligation ... De veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts ». Cette note appelle les directeurs à « offrir [aux agents publics] les moyens de mieux prévenir ces situations en organisant juridiquement le recours à l'abstention » et à « informer les agents placés sous [leur] autorité pour qu'ils puissent adopter le comportement opportun le moment venu » ;
- une note du 10 mars 2014<sup>69</sup> rappelant la définition du conflit d'intérêts et listant un certain nombre de questionnements permettant de les détecter, ainsi que le comportement à adopter par les agents se trouvant dans cette situation. Cette note oblige les directeurs à veiller à la bonne application de ces mesures ;
- le 7 août 2014, le président Izard a également adressé aux directeurs une note attirant leur attention sur le risque de conflit d'intérêts et sur la conduite à adopter pour le prévenir.

Il a été indiqué à l'équipe de contrôle que chaque chef de service est responsable de la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre du contrôle interne. **Néanmoins, ces notes n'ont pas fait l'objet d'une diffusion plus récente aux directeurs.**

En outre, sur l'intranet de la collectivité figure, sous l'onglet « documents et outils » une fiche pratique « les conflits d'intérêts »<sup>70</sup> élaborée par la DAJAD qui en rappelle la définition et l'intérêt d'être en alerte au regard du risque pénal. Est proposé un chemin de réflexion pour déterminer si l'agent se trouve en situation de conflit d'intérêts et la conduite à tenir le cas échéant : s'abstenir de donner des instructions sur le dossier concerné si l'agent a une délégation de signature et ne pas participer à l'instruction du dossier.

Les agents chargés du traitement des fonds européens sont soumis, dès leur prise de fonction, au dépôt d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts conformément l'article 125 § 4 du règlement n° 1303/2013 relatif au Fonds Social Européen. Cette obligation est rappelée dans la « charte déontologique pour la mise en œuvre du FSE/IEJ ».<sup>71</sup> Cette charte rappelle la définition du conflit d'intérêts et expose les principes de conduite à respecter pour la gestion des fonds européens et contient un exemplaire de la déclaration d'absence de conflit d'intérêts à souscrire par chaque agent du service.

<sup>68</sup> Cf. fichier : 27 -Note aux directeurs du 27 novembre 2013.pdf

<sup>69</sup> Cf. fichier : 27 -Note aux directeurs du 10 mars 2014.pdf

<sup>70</sup> Cf. fichier : les conflits d'intérêts .pdf

<sup>71</sup> Cf. fichier : Question 70 \_ charte de déontologie .pdf



L'équipe de contrôle relève qu'il n'existe pas d'obligation de déposer une déclaration de non-conflit d'intérêts pour d'autres secteurs d'activités à risques, notamment dans le champ de la commande publique.

**Observation n°7 : À la date du contrôle, le département n'a pas mis en place de procédure de prévention et de gestion des conflits d'intérêts pour ses agents à l'exception de ceux intervenant dans la gestion des fonds européens.**

**Recommandation n°4 : D'ici la fin de l'année 2021, élargir les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts à l'ensemble des processus à risques.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué avoir mis en place, à titre expérimental, depuis le 4 janvier 2021, un registre de déclarations de prévention et déclarations de situations de conflits d'intérêts pour les agents de la direction, qui sera étendu à l'ensemble des directions.

#### II.1.3.1.2 *Le suivi des cumuls d'activités*

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a inséré, après l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, un article 25 septies consacré aux cumuls d'activités<sup>72</sup> et dont les dispositions ont été précisées par le décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique<sup>73</sup>. Ces règles encadrent l'exercice d'une activité accessoire, la création ou la reprise d'une entreprise, la poursuite de l'exercice d'une activité privée au sein d'une société ou d'une association à but lucratif, le cumul d'activités des agents à temps complet ou exerçant des fonctions à temps partiel.

La direction des moyens de la DRH a édité, au début de l'année 2018, un « guide sur le cumul d'activités pour un fonctionnaire et un contractuel »<sup>74</sup> qui explique quelles activités secondaires peuvent ou non être exercées, quelle procédure suivre pour en faire la demande et dans quelles conditions elles peuvent être exercées. Le guide indique également que des sanctions disciplinaires, voire pénales pourront être appliquées en cas de non-respect des règles relatives au cumul d'activités.

Ce guide a été diffusé sur l'intranet du département et il est imprimé et distribué à la demande. Une information a été apportée sur les conditions d'exercice du cumul d'activités lors d'un forum RH en juin 2018.

<sup>72</sup> Le I de cet article dispose que « Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article.

« Il est interdit au fonctionnaire :

« 1° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ;

« 2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

« 3° De donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;

« 4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;

« 5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet. »

<sup>73</sup> Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

<sup>74</sup> F. fichier : 33 - guide cumul conseil départemental .pdf



Dans sa réponse au questionnaire n°2, le département a indiqué qu'une nouvelle version du guide, tenant compte des évolutions législatives, était en cours d'élaboration et qu'elle serait disponible dans l'intranet.

Les demandes d'autorisation<sup>75</sup> doivent être adressées par l'agent à la direction des moyens au moins trois mois avant la date prévue de début d'activité. Elles doivent comporter l'avis motivé du supérieur hiérarchique. La direction des moyens adresse à l'agent un bordereau de réception et dispose d'un délai d'un mois pour adresser l'autorisation ; le défaut de réponse dans ce délai équivaut à un refus.

Le département a indiqué que l'exercice d'un cumul d'activités relevant d'un système déclaratif, aucun suivi n'est effectué par la DGD RH<sup>76</sup> pour les cumuls ayant été autorisés.

Enfin, **aucun document n'a été transmis quant au suivi de la mobilité des agents**. L'absence de contrôle est préoccupante puisque, depuis la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 (applicable à compter du 1<sup>er</sup> février 2020), il revient désormais à l'employeur d'effectuer les diligences nécessaires pour les agents ne relevant pas de la compétence de la HATVP, mais présentant autant de « risques déontologiques ». L'entité n'a pas non plus défini de modalités de prévention des conflits d'intérêts pour les agents ayant travaillé dans le secteur privé au cours des trois dernières années et qui veulent revenir dans l'administration ou l'intégrer sur des postes exposés.

**Observation n°8 : À la date du contrôle, le département n'exerce aucun suivi des cumuls d'activités et de la mobilité de ses agents.**

**Recommandation n°5 : Mettre en place, avant la fin de l'année 2021 une procédure de suivi des cumuls d'activités et des agents présentant un risque déontologique dans le cadre de leur mobilité (entrant/sortant), mission qui pourrait être confiée au référent déontologue.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué avoir engagé une révision des procédures de suivi des cumuls d'activités en collaboration avec le référent déontologue. Par ailleurs, la question du risque déontologique lié aux mobilités va également faire l'objet d'un travail avec le déontologue afin d'établir une procédure ad hoc.

#### II.1.3.1.3 La désignation d'un référent-déontologue

Conformément à la loi du 20 avril 2016<sup>77</sup> créant le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent-déontologue et au décret du 10 avril 2017<sup>78</sup>, le président du conseil départemental a procédé à la nomination d'un référent-déontologue. Une note de la DAJAD du 27 avril 2017<sup>79</sup> à l'attention du directeur général des services présentait les modalités de désignation des référents-déontologues.

**Une administratrice territoriale hors classe du département a été nommée référent-déontologue, à temps plein, par arrêté du 28 mai 2018<sup>80</sup>**. L'équipe de contrôle relève que sa nomination est intervenue au-delà de la date d'entrée en vigueur des textes sus mentionnés (13 avril 2017). Toutefois, elle avait suivi le 21 décembre 2017 la formation « référent déontologue » dispensée par l'organisme de formation ADIAJ<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> Cf. fichiers : 33 - annexes pour saisir la commission de déontologie dans le cadre d'un cumul.pdf et 33 - annexes cumul départ .pdf

<sup>76</sup> Cf. fichier : Q33.pdf

<sup>77</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>78</sup> Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

<sup>79</sup> Cf. fichier : 24 - Note au DG du 27.04.2017.pdf

<sup>80</sup> Cf. fichier : 31 -Arrêté nomination référent déontologue .pdf

<sup>81</sup> Cf. fichier : 34-2017 - form indiv -Convention\_Le référent déontologue .pdf

L'ensemble des agents du département a été informé de cette nomination au moyen du magazine interne « Reflets 31 » de juin/juillet 2018<sup>82</sup>. L'article présentait les missions de la référente-déontologue et indiquait les moyens de la contacter (adresse mail et courrier revêtu de la mention « confidentiel ») ainsi que la rubrique de l'intranet y afférente. Le livret d'accueil remis aux nouveaux agents contient un paragraphe « Déontologue » qui indique succinctement ses missions et renvoie à l'intranet pour les modalités de prise de contact avec lui<sup>83</sup>.

La référente-déontologue, nommée pour une durée de trois ans, est placée directement sous l'autorité du directeur général des services. L'arrêté rappelle qu'elle est soumise aux obligations des agents publics et particulièrement à « *une obligation de confidentialité ainsi qu'au secret professionnel dont la violation est pénalement sanctionnée* ».

L'arrêté de nomination décrit dans son article 2 les missions qui lui sont confiées : « *apporter en toute confidentialité et indépendance, un conseil sur les questions déontologiques et sur les projets professionnels des agents soulevant des questions déontologiques.* ». Le département a toutefois précisé dans sa réponse au questionnaire<sup>84</sup> que toute question d'ordre statutaire ne fait pas partie de son champ d'investigation.

Une « **charte du référent-déontologue** » a été élaborée par la DAJAD en 2017 suite à la parution du décret 2017-519 du 10 avril 2017. Diffusée à l'ensemble du personnel par publication sur l'intranet, elle rappelle le statut et les missions du référent-déontologue, ses obligations ainsi que les modalités de sa saisine. La charte précise également que la référente-déontologue suivra une formation sur la déontologie et le conflit d'intérêts et que le suivi qu'elle est tenue d'assurer doit être anonymisé et accessible à elle seule. Le rapport d'activité annuel qu'elle établira sera transmis au président du conseil départemental et porté à la connaissance de tous les agents.

Le département a indiqué que cette charte n'a pas été portée à la connaissance des conseillers départementaux, car ces derniers n'entrent pas dans le champ d'application de la loi. L'équipe de contrôle indique que d'autres collectivités ont étendu le champ du référent déontologue aux élus ou bien ont créé une commission de déontologie dédiée aux élus.

Lors des entretiens, il a été indiqué que la référente-déontologue était absente depuis mai 2019 et qu'elle avait fait valoir ses droits à la retraite. **Aucun bilan de son action n'a été établi. Bien qu'elle ait exercé ses fonctions pendant plus d'un an, aucun document pouvant témoigner de son activité n'a été transmis à l'équipe de contrôle.**

Un nouveau référent déontologue a été désigné et a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre 2020 en la personne de l'ancien DGD aux ressources humaines. Il remplira les mêmes missions que la précédente déontologue et recevra une formation sur la déontologie et le conflit d'intérêts.<sup>85</sup>

### II.1.3.2 Le code de conduite

Les caractéristiques d'un code de conduite sont notamment définies dans les recommandations de l'AFA. Est considéré comme un code de conduite, quelle que soit la dénomination retenue en pratique, un document qui contient :

- un rappel et des précisions sur la mise en œuvre des règles déontologiques au sein des entités, qu'elles correspondent à des obligations légales ou à des bonnes pratiques mises en œuvre au sein de l'entité. Le code doit fixer des règles de comportement face aux situations concrètes rencontrées

<sup>82</sup> Cf. fichier : 31 -Article Reflets 31.pdf

<sup>83</sup> Cf. fichier : Livret Accueil CD31-32-Web.pdf

<sup>84</sup> Cf. fichier : 31 - Page de présentation. docx

<sup>85</sup> Cf. fichier : 20200820\_151605\_lettre de mission référent déontologue-1.pdf

dans l'entité. En particulier, il doit préciser ce que les élus/agents peuvent accepter ou non en termes de cadeaux et invitations ;

- une présentation des dispositifs de signalement existants ;
- un rappel des sanctions disciplinaires et pénales encourues en cas de violation du code de conduite ou de commission de faits susceptibles d'être qualifiés d'atteintes à la probité.

Pour être efficace, le code de conduite doit concerner les agents et les élus, selon des modalités qui peuvent être différentes. Il peut être intégré dans un dispositif « d'éthique » ou de « déontologie » au périmètre plus large que la stricte lutte contre les atteintes à la probité, à la condition d'en permettre la parfaite lisibilité dans sa présentation.

Comme indiqué supra, le règlement intérieur de l'assemblée départementale, qui concerne uniquement les élus, traite de la transparence de la vie publique, rappelle les définitions du conflit d'intérêts et de la prise illégale d'intérêts ainsi que les peines prévues à l'article 432-2 du code pénal. Toutefois, il ne constitue pas un code de conduite tel que défini précédemment, dans la mesure où les règles ne sont pas suffisamment illustrées et n'évoquent pas les comportements à proscrire.

En ce qui concerne les agents, il n'existe pas de document précisant les règles déontologiques applicables et les sanctions encourues.

Ainsi, le règlement général relatif au fonctionnement des services<sup>86</sup>, mis à jour et adopté en commission permanente le 18 mai 2017, traite uniquement du temps de travail et est complété par un règlement sur le télétravail<sup>87</sup>. Ce dernier document rappelle que l'agent en télétravail doit respecter les droits et obligations des fonctionnaires. Aucun des deux documents ne précise quelles sont les sanctions applicables en cas de manquement à ces obligations.

La version la plus récente du « règlement intérieur du site du conseil départemental » a été adoptée en juillet 2019 et diffusée immédiatement à tous les agents du siège à la fois par mail et sur le site intranet Noova. Ce document n'évoque pas les sujets déontologiques et ne comprend pas de dispositions relatives à la probité<sup>88</sup>. Il n'évoque pas le dispositif d'alerte interne mis en place au sein du département.

L'accueil des nouveaux agents est l'occasion, deux fois par an, de les informer oralement des droits et devoirs du fonctionnaire. Un livret<sup>89</sup> leur est également remis, mais il ne contient que leur liste sans développement particulier.

La saisie des termes « déontologue » et « déontologie » dans le moteur de recherche du site intranet de la collectivité donne comme résultats la charte du référent déontologue, quelques articles de la presse spécialisée, une note de la DGAFP portant sur la réforme du cadre déontologique de la fonction publique, l'arrêté du 4 avril 2020 sur les contrôles déontologiques et le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 sur les nouvelles obligations des agents publics en matière de déontologie.

Enfin, le département a transmis, en réponse aux questions sur la formation, un support de stage intitulé « Procédure disciplinaire »<sup>90</sup> qui définit la notion de faute, la liste des sanctions applicables pour les fonctionnaires titulaires, pour les stagiaires et pour les agents non titulaires ainsi que les modalités de la procédure disciplinaire. Ce document pourrait utilement être repris et développé dans un code de conduite.

<sup>86</sup> Cf fichier : 8 RH DC - Q8 - Tous règlements intérieurs en vigueur.pdf

<sup>87</sup> Cf fichier : 8 RH DC - Q8 - Tous règlements intérieurs en vigueur.pdf

<sup>88</sup> Il définit les conditions d'accès aux locaux de travail, les dispositions applicables sur le site et les questions de responsabilité et de sécurité

<sup>89</sup> Cf. fichier : Livret Accueil CD31-32-Web.pdf

<sup>90</sup> Cf. fichier : Procédure disciplinaire.pdf



**Ainsi, aucun des documents présentés à l'équipe de contrôle ne saurait être considéré comme un code de conduite au sens des recommandations de l'AFA.**

### II.1.3.3 Les guides annexes

Afin de compléter un code de conduite, des guides ou procédures annexes peuvent être élaborés afin de préciser certains points présentant un intérêt particulier en matière de prévention des risques d'atteintes à la probité (utilisation des moyens du service, frais de réception ou de déplacements, etc.).

À la rubrique « documents et outils/fiches pratiques/commande publique » figure une fiche<sup>91</sup> sur le délit de favoritisme. Il s'agit de la note du 3 janvier 2020 rédigée par le DGS à l'attention de l'ensemble des cadres du département, à laquelle est annexé le détail des éléments constitutifs du délit de favoritisme, complété par des exemples jurisprudentiels.

Questionné sur l'existence d'un texte décrivant les conditions d'acceptation de cadeaux ou d'avantages par le personnel ou les élus, le département a admis n'en avoir adopté aucun<sup>92</sup>. Toutefois, il a été indiqué en entretien que la politique « cadeaux » du département était simple et connue de tous : n'en accepter aucun.

**Observation n°9 : À la date du contrôle, aucun des guides, chartes ou règlements en vigueur au département ne saurait être considéré comme un code de conduite.**

**Recommandation n°6 : Avant la fin de l'année 2021, adopter un code de conduite destiné aux élus et aux agents, précisant les règles déontologiques et les sanctions applicables au sein du département, rappelant le dispositif d'alerte interne et formalisant les conditions d'acceptation des cadeaux et invitations. Ce code devra nécessairement comporter des exemples de comportements à proscrire en s'appuyant sur la cartographie des risques d'atteinte à la probité.**

En réponse au rapport provisoire, le département a précisé qu'il avait l'intention d'élaborer un code de conduite à destination du personnel et un livret d'accueil des élus, comportant un volet déontologique.

### II.1.4 Formation

Comme indiqué par l'AFA dans ses recommandations, un dispositif interne de formation efficace et adapté constitue un « vecteur de la culture d'intégrité au sein de l'organisation ». Si le dispositif doit s'adresser prioritairement aux cadres et personnels les plus exposés, il est toutefois recommandé d'organiser une sensibilisation de l'ensemble des personnels. Enfin, « il peut par ailleurs être pertinent de sensibiliser aux enjeux de la prévention et de la détection de la corruption, les personnes chargées d'administrer l'organisation, notamment à la faveur des changements de gouvernance ».

#### II.1.4.1 Un plan de formation sans dispositif spécifique à la prévention et à la détection des atteintes à la probité.

**La prévention et la détection des atteintes à la probité ne font pas l'objet d'une thématique particulière du plan annuel de formation 2019<sup>93</sup> transmis à l'équipe de contrôle.** Cependant, les droits et obligations des fonctionnaires sont abordés dans un module destiné à tous les agents et chacun d'eux peut, à titre individuel, et à sa demande, participer à des formations traitant de cette thématique organisées par des prestataires extérieurs.

<sup>91</sup> Cf. fichier : Le délit de favoritisme.pdf

<sup>92</sup> Cf. fichier : question 30.pdf

<sup>93</sup> Cf. fichier : Q34-q2 Plan formation 2019.pdf



## II.1.4.2 Des actions de formation ponctuelles abordant la probité

### II.1.4.2.1 *Des formations ou actions de sensibilisation « tous publics »*

- Formation « droits et obligations des fonctionnaires territoriaux<sup>94</sup> »

Cette formation est proposée à tous les agents du département depuis 2018 au rythme d'une dizaine de sessions par an. Elles sont co-animées par des agents de la DAJAD et de la DRH, avec des interventions ponctuelles du référent déontologue. Cette formation ne revêt pas un caractère obligatoire, mais est dispensée à tous les nouveaux agents lors des journées d'accueil.

Plusieurs supports de stage viennent illustrer cette formation :

- o Un premier document<sup>95</sup> définit les droits et obligations des agents publics.

Sont ainsi rappelés, dans le paragraphe traitant des droits, le droit à la consultation d'un référent-déontologue et le droit à une protection spécifique du lanceur d'alerte.

Au chapitre traitant des obligations des agents publics sont rappelées la probité, l'intégrité, l'obligation de prévention des conflits d'intérêts ainsi que celle de déposer pour certains agents une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation de patrimoine. Enfin, l'obligation de se consacrer intégralement à ses fonctions, ou de non-cumul d'activités, conclut le document.

À chaque item est rappelé le cadre légal (la loi du 13 juillet 1983<sup>96</sup>) et un ou plusieurs exemples concrets viennent étayer les propos.

- o Une liste de cas pratiques<sup>97</sup> complète le document précédent.

Les cas pratiques présentent des situations liées aux droits et obligations des fonctionnaires au sens large (cumul d'activités notamment) au moyen d'un scénario et apportent des éléments de réponse s'appuyant sur la jurisprudence (présentation de cas similaires et indication des sanctions disciplinaires et, le cas échéant, judiciaires prononcées).

Est notamment évoqué le détournement de biens publics. Mais les autres cas d'atteintes à la probité visés par la loi du 9 décembre 2016 ne font pas l'objet de cas pratiques : corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt et favoritisme.

- o Une liste de questions regroupées sous l'intitulé « jeu de l'oie »<sup>98</sup>

Ce document reprend sous la forme de 25 questions/réponses des interrogations que peuvent avoir les agents sur certains de leurs droits et obligations. Ainsi, le cumul d'activités est évoqué à la question 2, le régime disciplinaire aux questions 4, 5, 6, 17 et 21, et le détournement de fonds publics aux questions 11 et 16. Là encore, les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt ou de favoritisme ne sont pas abordés.

- Formation « anticiper et maîtriser les risques de corruption dans la gestion publique locale »<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Cf. fichier : 35 -Programme pédagogique formation droits et obligations 2019.pdf

<sup>95</sup> Cf. fichier : 35 -Définitions .pdf

<sup>96</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

<sup>97</sup> Cf. fichier : 35 -Cas pratique.pdf

<sup>98</sup> Cf. fichier : 35 -Questions jeu de l'oie.pdf

<sup>99</sup> Cf. fichier : 34 - 2019- programme anticiper et maîtriser les risques.pdf



Cette journée d'étude, organisée le 9 avril 2019 par le CNFPT et l'AFA, a été suivie par le directeur et la directrice adjointe de l'audit interne et par leur assistante. L'objectif de cette session était de présenter les dispositifs de prévention et de détection de la corruption tels que le référent déontologue ou le dispositif de protection des lanceurs d'alerte.

**Observation n°10 : À la date du contrôle, les sessions de sensibilisation traitant de la probité ne présentent pas de façon exhaustive et concrète les risques d'atteintes à la probité et ne sont pas obligatoires.**

**Recommandation n°7 : Avant la fin de l'année 2021, s'assurer que les sessions de sensibilisation traitant de la déontologie et de la probité soient rendues obligatoires et qu'elles présentent de façon exhaustive et concrète les risques d'atteintes à la probité tels que mentionnés à l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a précisé que le plan de formation 2021 incluait des formations « déontologie et probité » dédiées aux personnels les plus exposés et aux encadrants en partenariat avec le CNFPT et que le référent déontologue proposerait aux agents des sessions de sensibilisation à la déontologie.

#### II.1.4.2.2 *Des formations destinées aux publics les plus exposés aux risques d'atteinte à la probité*

- Les élus

En réponse au questionnaire n°2, le département a adressé à l'équipe de contrôle la liste des formations suivies par les élus en 2019<sup>100</sup>. Aucune ne portait sur les risques d'atteinte à la probité.

Il est relevé également que les membres de la CAO n'ont bénéficié d'aucune formation sur ce thème depuis leur désignation.

- Le personnel traitant les demandes d'aides

Le département a proposé, au titre du plan de formation de 2015, une journée de formation sur les subventions aux associations. Cette formation, dont le support a été transmis à l'équipe de contrôle, a été assurée en interne par deux cadres du département. Tous les agents ne l'ont pas suivie, celle-ci n'ayant pas un caractère obligatoire et aucune autre session n'a été organisée depuis cette date.

La formation, qui définit le cadre juridique et les conditions d'attribution des subventions, est assortie de quelques cas pratiques. Elle s'achève sur un volet « contrôle et risques » qui précise clairement, dans les deux diapositives reproduites ci-dessous, que toute personne intéressée ne doit pas intervenir dans le processus d'attribution de la subvention et liste les risques pénaux et administratifs encourus. **Un seul cas pratique, concernant un élu, vient illustrer le propos, alors que cette formation s'adresse aux agents.**

<sup>100</sup> Cf. fichier : Q34 ELUS\_Suivi déplacements Formations 2019.pdf

### III. Contrôle et risques

#### B. Les risques

Éviter que toute personne, agent ou élu, ayant un intérêt à l'attribution de la subvention,

- même éloigné
- même seulement en apparence

intervienne dans le processus.



### III. Contrôle et risques

#### Risque pénal

Risque encouru **personnellement** par les agents/élus

- Prise illégale d'intérêt
- Détournement de fonds publics

#### Risque administratif

Risque pesant sur l'**acte** d'attribution de la subvention

- Conflit d'intérêts
- Conseiller intéressé



Cette présentation est complétée par un support « papier » remis aux agents. Les thématiques sont développées et complétées notamment par les références au cadre juridique.

Sont ainsi présentés les contrôles pouvant être réalisés par la collectivité, les contrôles juridictionnels, administratifs et ceux pouvant être exercés de façon indirecte par les administrés.

De même, les risques pénaux et administratifs sont développés, et le paragraphe sur le conflit d'intérêts s'attache davantage aux risques encourus par les agents instructeurs.

Les exemples cités sont trop peu nombreux ou ne ciblent pas les risques de façon pertinente. La formation gagnerait en efficacité si elle était complétée par des **exemples plus nombreux et plus précis sur les risques d'atteinte à la probité. Ainsi complétée, elle pourra être proposée plus régulièrement aux agents.**

- Les agents traitant de la commande publique

Plusieurs formations ont été proposées aux agents de la direction de la commande publique (DCP), soit en interne, soit avec le concours de prestataires extérieurs comme le CNFPT. Environ un quart des agents ont participé à ces sessions entre 2018 et 2019.

La formation « stratégies, vigilance, gestion des risques » a été suivie seulement par trois personnes.

**Il n'existe pas au sein du département de sensibilisation à la thématique de la probité dans le champ de la commande publique.**

La charte départementale de la commande publique<sup>101</sup>, adoptée en décembre 2016<sup>102</sup>, a pour objectif de promouvoir l'emploi local et la réinsertion professionnelle des personnes dans une approche qualitative et responsable de l'achat. **La charte de la commande publique n'aborde pas la thématique de la probité.**

Seule une note du DGS portant sur le délit de favoritisme<sup>103</sup>, destinée aux cadres départementaux (directeurs, directeurs adjoints, chefs de service et leurs adjoints) a été diffusée durant le contrôle de l'AFA puisque datée du 3 janvier 2020. Cette note rappelle les éléments constitutifs de ce délit et, en annexe, illustre les comportements à proscrire. Cette note a une portée trop généraliste puisqu'elle n'appelle pas l'attention des agents sur les bons comportements à adopter et n'impose pas de procédures particulières pour maîtriser ce risque. Aucune autre note n'aborde les autres délits pénaux (trafic d'influence, prise illégale d'intérêts).

<sup>101</sup> Cf. Q55 : charte départementale de la commande publique.

<sup>102</sup> Délibération du 13 décembre 2016.

<sup>103</sup> Cf. Q17 : note sur le délit de favoritisme.



L'absence de sensibilisation à la thématique de la probité se ressent également sur l'absence de prévention des conflits d'intérêts, tant des élus de la commission d'appels d'offres, que des agents relevant de ce processus. Aucune déclaration de conflit d'intérêts ou de non-conflit d'intérêts n'est sollicitée.

**Observation n°11 : À la date du contrôle, le département ne s'est pas doté d'un dispositif de formation destiné aux élus et personnels les plus exposés aux risques d'atteintes à la probité.**

**Recommandation n°8 : Avant la fin de l'année 2021, se doter d'un dispositif de formation destiné aux élus et aux personnels les plus exposés aux risques d'atteinte à la probité en lien avec les risques identifiés par la cartographie des risques.**

### II.1.5 L'évaluation des tiers

L'évaluation des tiers se traduit par la mise en œuvre de diligences consistant à apprécier un risque spécifique induit par la relation entretenue ou qu'il est envisagé d'entretenir avec un tiers donné. Ces évaluations, tant dans leur nature que dans leur profondeur, sont définies au regard des profils de risque que présentent les différentes catégories de tiers identifiées par la cartographie des risques. Elles permettent d'apprécier au cas par cas, lorsqu'elles doivent être conduites, l'opportunité de l'entrée en relation et, le cas échéant, d'ajuster les vigilances à mettre en œuvre pendant la relation.

Il est attendu des acteurs publics qu'ils se dotent d'un dispositif d'évaluation de leurs tiers proportionné à leurs profils de risques, qui peut, à titre d'exemple, porter sur leurs principaux fournisseurs et prestataires, les principales entités subventionnées, concessionnaires et délégataires et leurs entités liées (SEM, SPL, filiales).

#### II.1.5.1 Le recensement et la gestion des tiers

Tous les tiers du conseil départemental de la Haute-Garonne sont recensés dans l'outil financier « ASTRE ». La procédure de création des tiers est explicitée dans 15 fiches pratiques.

La création des tiers est centralisée au sein de la direction des finances départementales (DFD) par le service d'information financière (SIF). L'initiative de la création d'un tiers revient aux cellules comptables des directions métiers. L'agent propose, dans l'outil, la création d'un nouveau tiers en indiquant son identité, son n° SIRET (le cas échéant), son adresse et sa famille (personne physique, société, association). Ensuite, le gestionnaire sollicite la validation auprès du SIF en joignant notamment le RIB du tiers, sous format dématérialisé et l'avis de situation au répertoire SIRENE, le cas échéant. La création des coordonnées bancaires est du seul ressort du SIF, ce qui constitue un élément de sécurisation. De même, le SIF<sup>104</sup> peut mettre à jour un tiers sur demande du service gestionnaire qui transmet les pièces justificatives (adresse, n° SIRET, nouvelles coordonnées bancaires).

**Cette procédure ne prévoit pas une campagne annuelle d'actualisation des données des tiers pour contrôler la régularité des informations et notamment des coordonnées bancaires.**

Ainsi, les directions opérationnelles effectuent un premier contrôle lors de la saisine qui sera complété par un deuxième contrôle d'exhaustivité et d'exactitude effectué exclusivement par le SIF. **Ces deux contrôles de premier niveau, *a priori*, ne sont pas complétés par des contrôles *a posteriori* impliquant des faiblesses relevées par l'équipe de contrôle :**

<sup>104</sup> Cf. Q37 : 01. Créer un tiers + services gestionnaires 2019.



En premier lieu, une fois créé, chaque tiers est référencé par un code d'identification unique<sup>105</sup> généré par l'outil. Pourtant, pour l'année 2018, l'équipe de contrôle s'interroge sur l'absence d'identification interne de 1 110 tiers actifs<sup>106</sup>.

En second lieu, il a été constaté, pour l'année 2018, que 364 tiers avaient été créateurs alors que leurs coordonnées bancaires n'avaient pas été enregistrées dans l'outil<sup>107</sup>. L'entité a indiqué qu'il s'agissait de modes de paiement par virements internes et avis de règlement qui ne nécessitent pas de coordonnées bancaires.

De plus, l'équipe de contrôle constate l'enregistrement sur un même RIB de plusieurs raisons sociales ou noms de particuliers (jusqu'à 60 tiers rattachés à un même RIB<sup>108</sup>) avec des codes d'identification distincts alors qu'un RIB ne peut être associé qu'à une seule personne physique ou morale. Pour ces tiers, un contrôle d'unicité du RIB aurait dû être réalisé avant la liquidation. En fait, l'équipe de contrôle constate une confusion entre le bénéficiaire et le tiers. Par exemple, dans le cadre du dispositif du fonds de solidarité pour le logement, le demandeur est enregistré comme tiers alors que l'aide est versée à un bailleur social ou à une association<sup>109</sup>. Ainsi, le demandeur ne devrait pas être identifié dans le flux comme le tiers, mais uniquement dans les pièces jointes à l'appui du mandat. Un contrôle de cohérence doit donc être effectué en continu par les services financiers et de manière automatisée en programmant un verrouillage machine à la saisie des RIB.

**Observation n°12 :** À la date du contrôle, les contrôles en matière de gestion des tiers ne sont pas suffisants, ce qui se traduit par de nombreuses anomalies notamment sur les coordonnées bancaires puisque les notions de tiers et de bénéficiaires sont confondues.

**Recommandation n°9 :** Avant la fin de l'année 2021, mettre en œuvre un contrôle plus approfondi des tiers au sein de la DFD, en veillant notamment, lorsqu'elle est possible, à l'unicité des coordonnées bancaires lors de campagnes annuelles.

#### II.1.5.2 Le dispositif d'évaluation des tiers

##### II.1.5.2.1 *Les exclusions de droit prévues par le code de la commande publique*

Conformément aux règles de la commande publique, le département vérifie que le candidat à un marché public a fourni une déclaration sur l'honneur justifiant qu'il n'entre dans aucun cas d'interdiction de soumissionner à un marché public. Ce contrôle est effectué systématiquement lors de l'analyse des candidatures<sup>110</sup>. Il en est de même pour les sous-traitants.

Ces vérifications étant facultatives pour les contrats d'un montant inférieur à 25 000 € et le département a choisi de ne pas s'y livrer et ne contrôle donc pas les tiers qui en sont titulaires.

**La collectivité n'effectue aucun contrôle supplémentaire en sollicitant par exemple un extrait de casier judiciaire des personnes physiques ou morales auprès du ministère de la justice (démarche en ligne). Un tel contrôle pourrait pourtant être utile pour les marchés les plus importants ou les plus à risques.**

<sup>105</sup> Cf. Q37 : 02.FicheAstre\_finances\_tiers\_prerequis.

<sup>106</sup> Cf. Q6 : état des paiements de tous les budgets de 2018.

<sup>107</sup> Cf. Q6 : état des paiements de tous les budgets de 2018.

<sup>108</sup> Le RIB n° 13135000800810034420354-76 est rattaché à 58 personnes physiques, une personne morale (SA) et à une autre personne morale (SA) dont il est indiqué « XX NE PLUS UTILISER XX ».

<sup>109</sup> Cf. Q38 : présence même RIB.

<sup>110</sup> Cf. Q62 : éviction des candidats condamnés pénalement.



II.1.5.2.2 L'évaluation des tiers au regard du risque d'atteinte à la probité

**Il n'existe pas, au département, de dispositif d'évaluation des tiers au regard des risques d'atteinte à la probité.**

**Observation n°13 : À la date du contrôle, le département ne s'est pas doté d'un dispositif d'évaluation des tiers au regard des risques d'atteintes à la probité.**

**Recommandation n°10 : Avant la fin du premier semestre 2022, se doter d'une procédure d'évaluation des tiers proportionnée aux risques auxquels ils sont susceptibles de l'exposer, modulant les diligences à accomplir en fonction des profils de risque des différentes catégories de tiers avec lesquels le département est susceptible d'entrer ou de poursuivre une relation, en s'appuyant notamment sur la future cartographie des risques d'atteintes à la probité.**

## II.2 Détection des risques d'atteintes à la probité

### II.2.1 Dispositif d'alerte interne

En application des articles 6 à 16 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, sont assujettis à l'obligation de mettre en œuvre un dispositif de recueil des signalements les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'État, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions. Cette obligation a été précisée par le décret d'application du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements des lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

Le département de la Haute-Garonne entre dans le champ d'application du dispositif de recueil et de signalement des alertes prévu par la loi de 2016 et précisé par le décret n° 2017-564, entré en vigueur le 1er janvier 2018. Une circulaire ministérielle du 19 juillet 2018 a précisé les modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

#### II.2.1.1 Un dispositif d'alerte interne mis en place tardivement

Le 9 mai 2017, la DAJAD a adressé une note au directeur général sur les dispositions du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatives à « l'obligation d'établir une procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alertes au sein de la collectivité départementale ». Cette note rappelait la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 et précisait le régime de protection des lanceurs d'alerte et les modalités de mise en place et de diffusion de la procédure.

Après la publication de la circulaire du 19 juillet 2018, soit plus de six mois après l'entrée en vigueur du décret<sup>111</sup>, une réflexion a été menée quant au choix d'un référent lanceur d'alerte pour la collectivité départementale. La note précitée de la DAJAD précisait que le dispositif d'alerte interne devait être « déconnecté [de la procédure] de désignation d'un référent déontologue.

Le département a fait le choix de confier la mission de référent alerte à un prestataire extérieur. Une publicité a été faite auprès du doyen de la faculté de droit et de sciences politiques de Toulouse, du bâtonnier du barreau de Toulouse, du président du TGI de Toulouse et de la présidente du tribunal administratif de Toulouse.

<sup>111</sup> Les dispositions du décret entrèrent en vigueur le 1er janvier 2018.



Un contrat a été signé avec Me Agboton, avocat à Muret le 11 juin 2019. Les missions confiées au prestataire sont reprises dans l'acte d'engagement<sup>112</sup> transmis à l'équipe de contrôle. Au-delà de l'examen de la recevabilité de l'alerte, de la mise en œuvre et du suivi des mesures ad hoc, il est prévu que le référent alerte établisse un bilan annuel de son activité et participe, en cas de besoin, à des réunions d'information sur sa mission. Il est précisé dans le contrat que le référent alerte doit prévenir et signaler tout conflit d'intérêts de nature à « *biaiser son action* ».

La procédure de signalement des alertes a été approuvée par délibération de la Commission permanente le 14 novembre 2019.

Elle reprend en tous points la circulaire du 19 juillet 2018 tant sur le champ d'application du régime de signalement que des modalités et procédure de signalement ou que des mesures de garanties et de protection du lanceur d'alerte ou de la personne mise en cause.

#### II.2.1.2 La communication du dispositif d'alerte

L'information de la mise en place de la procédure de signalement des alertes, prévue au 1<sup>er</sup> trimestre 2020, a été retardée par la pandémie de Covid 19. Cette information a été diffusée dès le mois de juin selon les modalités suivantes :

- la diffusion d'une note, jointe au bulletin de salaire, à l'ensemble des agents de la collectivité ;
- une information sur l'intranet de la collectivité avec une vidéo expliquant la procédure<sup>113</sup> ;
- une information dans le Fil de l'info RH diffusé avec le bulletin de salaire adressé à domicile à l'ensemble des agents de la collectivité<sup>114</sup> ;
- un rappel dans le bimestriel Reflets 31, journal de communication interne diffusé à tous les agents de la collectivité. »<sup>115</sup>

L'équipe de contrôle a pu constater que l'information complète sur cette procédure (rôle et coordonnées du référent alerte, objet de l'alerte, détail de la procédure) était accessible aux agents du département depuis la page d'accueil de l'intranet depuis le 18 juin 2020. La procédure est également consultable sous l'onglet « documents et outils/procédures et démarches ».

Par ailleurs, le droit à une protection spécifique du lanceur d'alerte est rappelé dans le cadre de la formation « droits et obligations des fonctionnaires territoriaux » décrite au paragraphe formation.<sup>116</sup>

#### II.2.1.3 La mesure de l'efficacité du dispositif d'alerte interne

Ainsi qu'il a été indiqué en réponse au questionnaire n°1, la procédure de signalement des alertes n'a pas été activée depuis sa mise en place.

<sup>112</sup> Cf. fichier : 41 -Marché prestation de référent alerte – notification.pdf

<sup>113</sup> Cf. fichier : Page de contenu NOOVA lanceur d'alertes-1.pdf

<sup>114</sup> Cf. fichier : Fil de l'info des RH-1.pdf

<sup>115</sup> Cf. fichier : 41 - Réponse aux questions complémentaires

<sup>116</sup> Cf. fichier : 35 -Définitions .pdf



## II.2.2 Régime disciplinaire

### II.2.2.1 Existence et contenu du régime disciplinaire

Les règles fondamentales régissant la procédure disciplinaire des fonctionnaires territoriaux sont définies par la loi<sup>117</sup>. Conformément aux recommandations de l'AFA, un dispositif global de prévention et de détection des atteintes à la probité doit intégrer un volet disciplinaire, précisant les sanctions encourues en cas de violation du code de conduite ou de manquements au devoir de probité.

Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe II.1.3.2, le conseil départemental ne dispose ni d'un code de conduite ni d'un document spécifique en matière de régime disciplinaire.

Le régime disciplinaire applicable au sein du département est abordé de façon succincte dans plusieurs documents épars.

Le règlement général relatif au fonctionnement des services et le règlement intérieur du site du conseil départemental rappellent les droits et obligations des agents de la collectivité départementale, sans qu'aucun des deux ne mentionne expressément les sanctions disciplinaires applicables. Seul un support de formation « procédure disciplinaire » liste les sanctions et présente le déroulement de la procédure disciplinaire.

Concernant les élus, le règlement intérieur de l'assemblée départementale définit les conflits d'intérêts et la prise illégale d'intérêts, et rappelle les peines prévues à l'article 432-2 du code pénal. Aucune précision n'est apportée quant aux mesures qui pourraient être prises par le président du conseil départemental à l'encontre d'un conseiller qui aurait manqué à son devoir de probité. Toutefois, le président a indiqué qu'en cas de manquement, il retirerait sa délégation à l'intéressé s'il en a une et pourrait aller jusqu'à lui demander de démissionner de son mandat.

**Observation n°14 : À la date du contrôle, il n'existe pas de document précisant les sanctions encourues en cas de violation du code de conduite ou de manquement au devoir de probité.**

**Recommandation n°11 : D'ici la fin 2021, préciser dans le futur code de conduite les sanctions encourues par les agents et les élus en cas de violation du code de conduite ou de manquement au devoir de probité et veiller à communiquer en interne de façon anonyme sur les suites données aux éventuels manquements.**

### II.2.2.2 Les sanctions en cas d'atteintes à la probité

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le département a cité trois cas d'atteinte à la probité auxquels il a été confronté et pour lesquels il a engagé des mesures disciplinaires :

L'agent qui avait utilisé à des fins personnelles du matériel, eu recours à des agents du département pour effectuer des travaux personnels et détourné des matériaux a été suspendu de ses fonctions le 24 octobre 2016 et a été informé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre le 13 décembre 2016. Le conseil de discipline réuni le 21 février 2017 a proposé la révocation et la radiation des cadres de l'agent. Ces sanctions ont été validées par un arrêté du 23 février 2017. Parallèlement, le département a informé le responsable du bureau des réservistes de la gendarmerie nationale des agissements de cet agent, également

<sup>117</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique Territoriale et décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 modifié relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux



engagé dans la réserve militaire opérationnelle. Enfin, un signalement a été fait au procureur de la République en vertu des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le technicien qui avait émis un titre de transport permettant à un membre de sa famille de voyager gratuitement a été suspendu de ses fonctions à compter du 6 décembre 2019. Le conseil de discipline a sanctionné cet agent par une exclusion temporaire d'un an dont huit mois avec sursis.<sup>118</sup>

Le technicien qui avait rédigé de faux courriers au nom du conseil départemental a été suspendu temporairement de ses fonctions à compter du 19 décembre 2019 pour quatre mois et ses agissements ont fait l'objet d'un signalement au procureur de la République en vertu des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Le conseil de discipline a prononcé une sanction d'exclusion temporaire d'un an dont six mois avec sursis<sup>119</sup>.

Cependant, il a été expliqué lors des entretiens que les sanctions disciplinaires prononcées n'étaient pas communiquées, même de façon anonymisée, à l'ensemble des agents par la hiérarchie, mais que l'information circulait dans les services. En réponse au questionnaire n°2, le département s'est engagé à être attentif à la diffusion des informations relatives aux sanctions disciplinaires prononcées lors des formations internes sur les droits et devoirs des fonctionnaires.

Le département n'a pas indiqué si des mesures correctrices, telles que le renforcement du contrôle interne ou des échelons de validation, avaient été prises.

### II.2.3 Procédures de contrôles

Il est attendu des acteurs publics qu'ils mettent en œuvre des procédures de contrôle visant à prévenir et détecter les atteintes à la probité.

Il convient de rappeler que les contrôles de premier niveau sont les contrôles opérationnels et la surveillance permanente effectués par chaque collaborateur et sa hiérarchie dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Il s'agit de s'assurer, *a priori*, que les tâches inhérentes à un processus opérationnel ou support ont été effectuées conformément aux procédures édictées par l'entité contrôlée.

L'expression « contrôles de deuxième niveau » désigne les contrôles réalisés *a posteriori*, à fréquence prédéfinie ou aléatoire, idéalement par des services non impliqués opérationnellement. Ces contrôles sont des contrôles de fond et de forme permettant de valider la conformité du processus aux procédures internes, de s'assurer de la bonne exécution des contrôles de premier niveau et du bon fonctionnement du dispositif mis en œuvre.

Les contrôles de troisième niveau, également appelé « audits internes », visent à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures de contrôles de deuxième niveau. Ces audits internes doivent conduire à s'assurer que les mécanismes mis en œuvre sont conformes aux exigences de l'organisation, sont efficacement mis en œuvre et tenus à jour.

#### II.2.3.1 Le contrôle interne

**Chaque direction organise en interne ses modalités de contrôle en fonction de ses métiers. Toutefois, les procédures de contrôle du département ne sont pas pilotées et organisées par un service ou une unité en charge de ces questions et ne s'appuient pas sur une analyse préalable des risques. Il n'existe pas de vision**

<sup>118</sup> Cf. fichier : arrêté de sanction signé [redacted].pdf

<sup>119</sup> Cf. fichier : arrêté de sanction signé [redacted].pdf



**globale sur le déploiement des mesures de contrôles internes et sur leur mise en œuvre effective. De fait, les contrôles de deuxième niveau ne sont pas mis en œuvre.**

**Observation n°15 : À la date du contrôle, les procédures de contrôle interne du département ne sont pas pilotées et organisées par un service ou une unité en charge de ces questions et ne s'appuient pas sur une analyse préalable des risques.**

**Recommandation n°12 : Avant la fin de l'année 2021, organiser et piloter le déploiement des dispositifs de contrôle interne au sein du département en fonction des risques identifiés, notamment d'atteintes à la probité. Ces dispositifs de contrôle doivent notamment comprendre des contrôles de deuxième niveau.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué qu'une réflexion allait s'engager sur la consolidation de la formalisation des contrôles de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveau.

L'équipe de contrôle s'est attachée à examiner certains processus sélectionnés pour leur niveau d'exposition aux risques d'atteinte à la probité et pour leur caractère transversal à l'intérieur de la collectivité. En effet, ces processus permettent de gérer l'utilisation des ressources du département.

#### II.2.3.1.1 *Le processus de validation des délibérations*

L'assemblée départementale et la commission permanente règlent les affaires départementales par délibérations. L'ordre du jour des réunions est fixé par le président qui adresse à chaque conseiller départemental un rapport sur les dossiers à débattre douze jours au moins avant la date de réunion ou, en cas d'urgence, dans un délai abrégé sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc (article L. 3121-19 du CGCT).

Le processus de validation des projets de délibérations et des rapports y afférents doit être suffisamment transversal et formalisé pour assurer l'effectivité d'un contrôle interne, *a priori*, des décisions.

Le département de la Haute-Garonne a dématérialisé le processus de préparation et de suivi des rapports et des délibérations à travers l'outil POS-ACTES, administré par la direction de la vie institutionnelle et des relations au public (DVIRP). Tous les points à l'ordre du jour y sont enregistrés, également ceux passés sous couvert de l'urgence.

Les instructeurs, en lien avec le cabinet du président, saisissent tous les projets de rapports dans cet outil qui impose un circuit de validation interne systématique et formalisé par des visas au sein de la direction instructrice, du chef de service au directeur général délégué. L'absence de visa interrompt le circuit et un avis défavorable entraîne le retour du projet à l'instructeur.

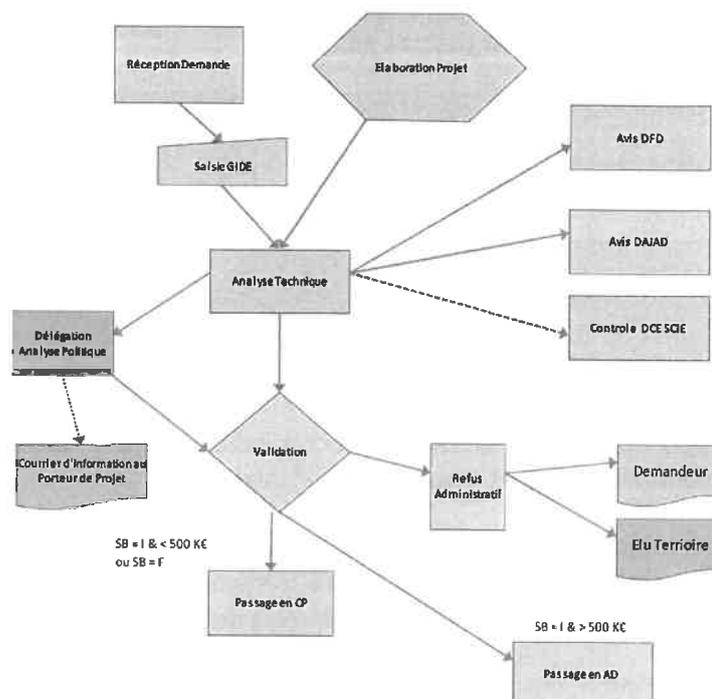


Figure 1 : logigramme du processus de traitement des délibérations

La direction des finances départementales (DFD) est saisie des projets avec incidence financière<sup>120</sup> alors que la saisie de la direction des affaires juridiques, des assurances et de la documentation (DAJAD) demeure facultative et est laissée à l'appréciation des directions instructrices ou de la DVIRP. L'équipe de contrôle souligne l'importance de saisir la DAJAD de tous les projets, non pas pour qu'elle réalise un contrôle exhaustif, mais uniquement des projets qu'elle, ou que la future cartographie des risques, jugerait à risque.

Par ailleurs, l'outil ne permet pas toujours d'intégrer la motivation d'un avis juridique défavorable (le champ d'écriture est limité) et les échanges sont finalement formalisés par courriels avec le risque que les valideurs suivants n'en prennent pas connaissance. Les projets sont ensuite transmis à la DVIRP pour contrôle administratif et juridique (corrections de forme, harmonisation, langage juridique) puis au directeur général des services et au président pour signature.

L'équipe de contrôle note que les dossiers inscrits à l'ordre du jour de la commission permanente ne sont pas soumis pour avis aux commissions internes composées des élus de la majorité et de l'opposition<sup>121</sup>, gage de pluralisme et donc de collégialité, mais à une « délégation analyse politique » composée du directeur de cabinet et des conseillers techniques.

Le processus de validation des délibérations a fait l'objet d'un audit en avril 2019<sup>122</sup> dont les principaux constats portent tant sur les délais et les modalités de communication aux élus et de publicité que sur le contrôle interne réalisé par les différents services départementaux. Toutefois, les auditeurs ont relevé, sans approfondir ce constat, que « la nature des contrôles effectués à chaque étape de validation par les directions n'est pas clairement définie. La multiplication des valideurs dilue les responsabilités, chacun pouvant être persuadé que les contrôles sont réalisés par ailleurs »<sup>123</sup>. Or, il s'agit d'un risque qu'il conviendrait de maîtriser.

<sup>120</sup> Cf. Q15 : 15,4 - RD Audit délibérations.

<sup>121</sup> Ces commissions ne rendent des avis que pour les sujets relevant de l'assemblée départementale.

<sup>122</sup> Cf. Q15 : 15,4 - RD Audit délibérations.

<sup>123</sup> Ibid, p.15.

**Observation n°16 :** À la date du contrôle, la nature des contrôles effectués à chaque étape de validation des délibérations n'est pas clairement définie et la direction des affaires juridiques n'est pas destinataire de tous les projets.

**Recommandation n°13 :** Avant la fin de l'année 2021, clarifier la nature des contrôles effectués à chaque étape de validation des délibérations et permettre à la direction des affaires juridiques de rendre des avis sur tous les projets de délibération tant de l'assemblée départementale que de la commission permanente.

#### II.2.3.1.2 Le processus de circuit de la dépense

Le contrôle du circuit de la dépense vise à s'assurer que l'entité règle bien des prestations ou dépenses dont l'objet participe à la production d'un service public décidé par un exécutif local qui en a reçu délégation, en :

- respectant un corpus de textes réglementaires (décrets comptabilité publique, règles de la commande publique...);
- s'assurant que ces dépenses concernent des tiers créanciers ou bénéficiaires d'aides du département avec qui celui-ci a pris des engagements juridiques. Ces engagements juridiques sont matérialisés par l'existence d'actes administratifs préalables ;
- vérifiant la réalité matérielle d'un service fait.

- *L'exécution de la dépense*

Le processus de l'exécution de la dépense se décompose en trois phases :

1. La saisie et le visa d'un engagement comptable qui suppose, au préalable :
  - L'existence de crédits budgétaires votés et disponibles ;
  - La création de tiers dans le SI financier ;
  - La souscription d'un contrat ou engagement juridique et son intégration dans un suivi de gestion informatisé. Ces étapes de retranscription permettront de s'assurer que les tiers au contrat sont valides et que les droits contractuels sont à jour (montants disponibles du contrat, caducité des actes) ;
2. La liquidation qui, après réception de la facture, a pour objectif d'instruire le règlement de cette dernière en conformité avec le droit budgétaire applicable et les droits ouverts en amont. Cette opération consiste par ailleurs, au-delà du contrôle de conformité de la facture, à valider le service fait de la prestation ;
3. Le mandatement, qui valide cette instruction au paiement avec l'apposition par l'ordonnateur ou son représentant d'un visa formalisé dans l'émission d'un bordereau de règlement transmis au contrôle du comptable public.

#### Un processus déconcentré

Seul le mandatement est centralisé au sein de la direction des finances départementales (DFD)<sup>124</sup>. Toutes les autres opérations telles que l'engagement, la pré-liquidation et l'apurement des engagements de rattachement, y compris, depuis 2014, le pré-mandatement dans le cadre des rattachements liés à des marchés publics relèvent des directions métiers. Au sein de chaque direction existent des cellules comptables chargées de réaliser ces opérations. Néanmoins, l'homogénéité des pratiques n'est pas garantie puisque ces agents relèvent hiérarchiquement de leur direction et non de la DFD. Ainsi, une réflexion est en cours pour créer un réseau de comptables afin de mieux professionnaliser le métier et simplifier les procédures.

<sup>124</sup> Cf. Q48 : procédure de la dépense.

Le département a transmis à l'équipe de contrôle des guides explicitant les procédures et les contrôles internes applicables aux dépenses<sup>125</sup> (un guide unique de 175 pages daté de janvier 2020, en cours d'actualisation) et aux recettes<sup>126</sup> (trois guides datés de 2019). Toutes les étapes de la chaîne comptable y sont traitées chronologiquement ainsi que les sanctions encourues par un rappel de certaines dispositions du code des juridictions financières. **Toutefois, aucun de ces guides de procédure n'évoque les modalités de contrôle interne au sein des directions métiers ou de la DFD.** Seuls les points de contrôle réalisés lors du mandatement sont formalisés dans une « *checklist* »<sup>127</sup> à destination des agents de la DFD (*cf. infra*).

Par ailleurs, le département a approuvé très récemment un règlement budgétaire et financier<sup>128</sup> départemental comportant une partie relative à l'exécution de la dépense. Toutefois, ce document<sup>129</sup>, plutôt destiné aux tiers, n'a pas compilé tous les textes existants en la matière puisque subsistent des règlements antérieurs relatifs notamment aux modalités de versement des subventions<sup>130</sup>. La compilation de la totalité des règles au sein d'un même document faciliterait leur appropriation.

La saisie et la validation des engagements comptables sont réalisées dans le logiciel ASTRE. Certains flux relevant de logiciels métiers sont interfacés directement avec ASTRE. Il ressort des échanges que le logiciel est surtout utilisé par les cellules comptables de toutes les directions métiers (sauf direction de l'éducation) qui saisissent l'ensemble des actes (engagement, certification du service fait, pré-liquidation) au vu des documents et visas reçus sous version papier. En effet, **au sein des directions métiers, la chaîne comptable n'est pas dématérialisée et un circuit papier perdure.**

### L'engagement

L'engagement des dépenses d'investissement et de fonctionnement est obligatoirement réalisé sur la base d'un engagement juridique (unilatéral ou multilatéral) du département. Le département a par ailleurs, imposé d'engager toutes les recettes d'investissement et celles de fonctionnement présentant un volume important (article 1.3 du règlement budgétaire et financier).

Les dépenses issues du vote d'une délibération sont engagées par la direction de la vie institutionnelle et des relations au public, éventuellement sans mention du tiers pour les engagements prévisionnels. La DFD, dans le cadre du processus de validation des délibérations (*cf. II.3.3.2*) émet un avis préalable pour s'assurer de l'existence de crédits et de la bonne imputation budgétaire.

Pour les autres dépenses, **chaque direction suit son propre circuit de validation interne puisqu'aucune règle générale n'a été formalisée.** Néanmoins, les directions opérationnelles interrogées par l'équipe de contrôle ont indiqué suivre un circuit de contrôle interne hiérarchique puisque différents niveaux interviennent dans la validation d'un engagement comptable. L'agent prescripteur prépare la commande et obtient le devis correspondant avant de le transmettre au service comptable de la direction. Les bons de commande ne sont pas dématérialisés, mais chaque direction doit utiliser le modèle confectionné par la DFD<sup>131</sup> pour le soumettre à un cadre de la direction. En effet, seuls les cadres départementaux (du directeur à l'adjoint au chef de service) peuvent juridiquement engager les dépenses « *selon les arrêtés de délégation*<sup>132</sup> ». Toutefois, ces arrêtés sont généraux puisqu'ils autorisent le délégataire à signer « *dans le cadre de ses attributions et compétences, tous documents*<sup>133</sup> » sans mentionner les engagements comptables ni seuil, contrairement à la

<sup>125</sup> Cf. Q49 : guide dépenses 2020

<sup>126</sup> Cf. Q49 : guide procédures comptables finances - Exécution des recettes.

<sup>127</sup> Cf. Q49 : check-list de contrôle DFD.

<sup>128</sup> Cf. Q68 : délibération du 12 décembre 2019 portant adoption du règlement budgétaire et financier.

<sup>129</sup> Cf. Q68 : règlement budgétaire et financier.

<sup>130</sup> Cf. Q68 : délibérations du 7 février 1996, du 3 juillet 2002 et 25 juin 2003.

<sup>131</sup> La crise sanitaire du COVID-19 n'a pas permis à l'équipe de réaliser un contrôle sur place pour tester l'outil et la bonne utilisation des modèles.

<sup>132</sup> Cf. Q57 : tableau de synthèse des délégations de signature.

<sup>133</sup> Cf. Q9 : délégations de signatures.

signature des marchés, laquelle est expressément limitée par un seuil. Ainsi, un chef de service peut signer des marchés dans la limite de 25 000 € HT, mais engager des dépenses sans limitation particulière<sup>134</sup>.

**La DFD n'exerce aucun contrôle *a priori*, ni même par échantillonnage, de l'engagement de ces dépenses.** Même s'il existe un contrôle interne de l'engagement au sein de la direction métier, il serait pertinent que la DFD réalise un contrôle aléatoire d'engagements, par échantillonnage, au regard de zones de risques préalablement identifiées (exemples : hors marché, travaux, direction...). La DFD effectue un contrôle *a posteriori* de l'engagement lors du mandatement puisque tous les bons de commande sont produits à l'appui des factures sauf pour les grosses commandes telles qu'issues du parc technique<sup>135</sup>. Or, il a été constaté **des incohérences entre les montants engagés et ceux liquidés (à la hausse et sans engagement de régularisation)** lors d'un audit des procédures comptables sur un secteur routier (cf. II.3.3.7).

L'engagement comptable doit comprendre, en plus des mentions habituelles, la référence à un code de la « nomenclature marché » pour recenser les dépenses par famille d'achats pour faciliter le contrôle de la computation des seuils (cf. II.3.3.4.4). Le référentiel est disponible sur l'intranet départemental. Il a été indiqué lors des entretiens que les directions métiers se rapprochaient systématiquement de la direction de la commande publique pour vérifier la cohérence du code avec l'objet de l'achat. Pourtant, il apparaît que dans la liste des marchés publics fournie, le code nomenclature n'est majoritairement pas enregistré<sup>136</sup> et il y est précisé que « *la DCP n'exerce pas de contrôle sur les codes nomenclatures renseignés par les directions acheteuses* ».

Le département a informé de l'existence de contrôles actifs, voire de blocages, lors de l'engagement<sup>137</sup>. Ainsi, des crédits doivent être disponibles pour pouvoir engager une dépense. De plus, dans le cadre de marchés publics, l'engagement est bloqué en fonction de la durée du contrat ou de son montant (notamment dans le cadre d'un marché à bons de commande avec un montant maximum). Enfin, pour toutes les dépenses relevant de la même « *nomenclature marché* », un seuil d'alerte, sans blocage, est paramétré à 25 000 € HT<sup>138</sup>. Ne s'agissant que d'une alerte, **des dépenses, dont le montant cumulé excède 25 000 € HT, peuvent être engagées puis payées**<sup>139</sup>.



### La liquidation/Le pré-mandatement

La vérification de la réalité de la dette ou de la créance est du ressort des directions métiers. En parallèle, ces mêmes services doivent obligatoirement constater le service fait. À l'instar de l'engagement, ce contrôle est hiérarchique au sein des directions métiers puisque seul un cadre ayant reçu délégation de signature peut

<sup>134</sup> Cf. Q9 : délégation de signature de M. François BRETEAU.

<sup>135</sup> Cf. Q49 : guide dépenses 2020, p.64 : « *Sont dérogatoires à cette transmission, compte tenu du volume de commandes effectuées, les services du Parc Technique et de l'Aide sociale à l'Enfance. Ils en assurent néanmoins l'archivage en cas de demande de consultation* ».

<sup>136</sup> Cf. Q11 : gf.marche-aff\_mar-avenant.AFA : 70 % des marchés sans enregistrés sans le code nomenclature.

<sup>137</sup> Cf. Q108.

<sup>138</sup> Le contrôle a porté sur les années précédant le relèvement du seuil à 40 000 € HT.

<sup>139</sup> Cf. Q58 : requête ASTRE hors marché.

<sup>140</sup> Cf. BP 2018 et 2019.

<sup>141</sup> Cf. Q104.



certifier le service fait<sup>142</sup>. Cette règle permet d'assurer un contrôle de 1<sup>er</sup> niveau entre le technicien qui valide et son supérieur hiérarchique qui certifie même si **l'opérationnel qui atteste le service fait n'est pas forcément différent de celui qui a prescrit le besoin.**

Dans le guide d'exécution de la dépense, un thème spécifique pour le service fait<sup>143</sup> rappelle que « *la mention du service fait par les services gestionnaires est importante, dans la mesure où elle est un point de contrôle prioritaire placé sous leur responsabilité* »<sup>144</sup>. Des justificatifs permettant de s'assurer du service fait y sont illustrés (bons de livraison, constats de conformité, PV de réception des travaux...). Ainsi, dès qu'un tiers effectue une prestation, y compris le parc technique départemental<sup>145</sup>, le service fait doit être vérifié et certifié.

**Or, en l'absence de procédure générale et écrite, chaque direction suit ses propres modalités de contrôle interne et son formalisme pour certifier le service fait.** Ainsi, à titre d'exemple, la direction du patrimoine exige un constat contradictoire<sup>146</sup> avec la société pour les factures excédant un montant de 4 000 € alors qu'à la direction des routes, à l'exception des travaux issus de marchés publics dont le formulaire EXE fait foi, le service fait n'est plus formalisé, car les carnets de constats sont tombés en désuétude. Ainsi, la collecte des bons de livraison ou des constats n'est pas rendue obligatoire puisque la mention « Service fait » dans Astre suffit. Le contrôle matériel du service fait est réalisé par la DFD uniquement si la chaîne n'est pas dématérialisée<sup>147</sup>. Or, à la suite d'un audit des procédures comptables d'un secteur routier (cf. II.3.3.7), il ressort que **l'absence de signature des bons de livraison n'interrompt pas le processus.** Ce cas interroge sur la perfectibilité du contrôle du service fait au sein de la direction opérationnelle puis par la DFD.

### **Le mandatement**

Une vingtaine d'agents de la DFD, en charge d'un portefeuille de directions, par binôme, effectuent un contrôle systématique et exhaustif de chacun des mandats réceptionnés, sauf les paies dont la gestion et le contrôle dépendent exclusivement de la DGD ressources humaines.

Les contrôleurs disposent d'un inventaire pour contrôler les pièces jointes au mandat. Cette liste impose un contrôle de forme (présence de la pièce, lisibilité...) et de fond (concordance avec la liquidation, service fait, délégation de signature...) et en le contraignant davantage pour les dépenses liées aux marchés publics et aux subventions, conformément au décret n°2016-33 du 20 janvier 2016. Toutefois, **l'équipe de contrôle s'interroge sur les modalités de contrôle des mandats issus de marchés publics dès lors que les informations du marché enregistrées dans ASTRE par les directions acheteuses comportent plusieurs anomalies tant sur les montants, que sur la durée.**

**Ainsi, 33 mandats d'un montant total de 3 083 445,44 € ont été signés entre 2018 et 2019 alors qu'ils étaient rattachés à des marchés publics échus relatifs à la location-maintenance d'abris-bus, impression et pose d'affiches, à savoir :**

- 13 841,71 € rattachés au marché n° 567/2001, échu depuis le 24 octobre 2011 ;
- 3 069 603,73 € rattachés au marché n° 315/2007, échu depuis le 4 juillet 2017.

### **L'apurement du titre de recette : la remise gracieuse**

La remise gracieuse est une décision d'opportunité prise, soit par l'assemblée délibérante (remises gracieuses de droit commun), soit subsidiairement par le président dans le cadre du RSA et du FSL. Elle peut porter sur

<sup>142</sup> Tout comme l'engagement, la certification du service fait n'est pas expressément mentionnée dans les arrêtés de délégation.

<sup>143</sup> Cf. Q49 : guide dépenses 2020, p.53 à 55.

<sup>144</sup> Cf. Q49 : ibid. p. 53.

<sup>145</sup> Cf. Q122 : le parc technique dispose d'un budget annexe et, de ce fait, refacture en interne ses prestations.

<sup>146</sup> Cf. Q122 : pièces jointes – modèle de constat contradictoire.

<sup>147</sup> Cf. Q49 : check-list de contrôle DFD : « *contrôle de la mention « service fait » dans astre, ou sur la pièce justificative si elle n'est pas dématérialisée* », p.2.



une réduction, voire une annulation, du titre de recette. Ces décisions, qu'elles relèvent de la commission permanente ou du président du conseil départemental, sont formalisées et leur procédure d'instruction est rappelée brièvement dans le guide d'exécution des recettes, précité, et de manière plus approfondie sur supports informatiques<sup>148</sup>.

D'ailleurs, pour les remises gracieuses de droit commun, le département a instauré trois procédures d'instruction en fonction du demandeur. En effet, si le demandeur est un agent du conseil départemental, l'instruction implique une enquête sociale par une assistante sociale du département et un avis du président alors que pour un tiers, le dossier est seulement examiné par le service gestionnaire concerné. Quant à une demande émanant d'un ancien agent, le dossier recueille l'avis de la direction des ressources humaines. L'instruction de ces demandes est donc partagée entre la direction concernée, la direction des ressources humaines et la DFD favorisant la collégialité et la maîtrise des risques avant que la décision soit proposée en commission permanente.

Cependant, en ce qui concerne les remises gracieuses inhérentes au RSA ou au FSL, l'instruction de la procédure relève uniquement de la direction de la coordination et du développement social, laquelle a délégué de signature du président, au regard de la situation et des ressources du demandeur. La réunion entre les mains d'un même agent des pouvoirs d'instruction et de décision accentue les risques, d'autant qu'aucune procédure de contrôle n'a été instaurée. Pour l'année 2019, presque 45 % des demandes portant sur le RSA<sup>149</sup> ont été accueillies, totalement ou partiellement.

**Observation n°17 : À la date du contrôle, le processus du circuit de la dépense, déconcentré au sein des directions, ne présente pas suffisamment de garanties en raison d'un manque de formalisme et d'homogénéité des contrôles internes.**

**Recommandation n°14 : Avant la fin de l'année 2021, en ce qui concerne le processus de circuit de la dépense, formaliser davantage les contrôles internes au sein des directions métiers pour homogénéiser les pratiques notamment du contrôle du service fait et en renforçant le SI dédié.**

En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a informé l'AFA de la mise en œuvre de mesures pour renforcer la maîtrise des risques sur ce processus notamment la mise en place d'une communauté de comptables, l'homogénéisation des procédures et des contrôles et le déploiement de nouveaux SI permettant une gestion comptable centralisée de tous les marchés et la production harmonisée des pièces justificatives nécessaires aux paiements.

- *La création et la gestion financière des régies d'avances et de recettes*

La modalité de paiement de la dépense qui consiste à faire usage de régies d'avance peut constituer une zone accrue de risque puisqu'en l'espèce un agent public est amené à manipuler des deniers publics avant tout contrôle comptable. En effet, une régie d'avance consiste à décaisser auprès d'un tiers une dépense, alors que les contrôles de liquidation n'auront lieu qu'après cette opération de règlement. Le risque inhérent aux régies de recettes tient au fait de détourner du circuit d'encaissement comptable des valeurs, notamment quand il s'agit de titres numéraires.

La tenue des bordereaux de régie impose une rigueur comptable au régisseur dont ce n'est souvent pas le métier. Il convient donc de développer une vigilance et un contrôle interne renforcés en ce domaine.

<sup>148</sup> Cf. Q49 : guide de procédure - incidents sur les titres de recettes (remises gracieuses de droit commun) et Q106 : remises gracieuses FSL et RSA.

<sup>149</sup> Cf. Q106 : stats remises de dettes RSA et FSL : sur 1630 demandes, 708 ont eu un avis favorable.



Le département de la Haute-Garonne a créé 23 régies<sup>150</sup>, comme suit :

Intitulé	Date de création	Type de régie
Secours d'urgence	26/07/1950	Avances
Direction de la Commande Publique	25/04/1966	Avances
Secours exceptionnels au personnel	24/02/1986	Avances
Titres déjeuners	28/11/1989	Avances
Cité Roguet	04/01/1992	Avances
Restaurant administratif	24/03/1999	Avances
Crèche départementale	24/03/1999	Avances
Chèques vacances	27/03/2002	Avances
Tickets transports	08/10/2008	Avances
Direction de l'Informatique et des Télécommunications	07/09/2011	Avances
Transports scolaires	27/11/2013	Avances
Direction des Arts Vivants et Visuels	18/12/2018	Avances
DAE Agriculture	20/02/2019	Avances
Archives départementales	30/05/1956	Recettes
Transports scolaires	21/11/1984	Recettes
Médiathèque départementale	06/06/1986	Recettes
Titres déjeuners	28/11/1989	Recettes
Crèche départementale	24/03/1999	Recettes
Théogone	09/02/2000	Recettes
Chèques vacances	27/03/2002	Recettes
Forêt de Buzet	06/10/2004	Recettes
Club de prévention de Saint Gaudens	27/11/2013	Mixte
Direction des Arts Vivants et Visuels	18/12/2018	Mixte
Laboratoire EVA	18/12/2018	Mixte

La création, la modification ou la suppression des régies relève de la compétence de l'assemblée délibérante. L'article L.3211-2 du code général des collectivités territoriales<sup>151</sup> permet néanmoins à l'assemblée de déléguer ce pouvoir au président. Le conseil départemental de la Haute-Garonne a, par délibération du 24 janvier 2017, voté en ce sens<sup>152</sup>. Depuis cette date, le président a créé quatre régies.

Le contrôle de pièces à l'occasion de la nomination des régisseurs est assez lacunaire en l'absence de procédure interne d'instruction. En effet, la collectivité ne vérifie aucun élément particulier auprès de la DRH, quand bien même le comptable public émet un avis ultérieur sur cette nomination. De plus, il n'est pas précisé l'existence ou non d'incompatibilités de fonction décidées en interne.

Le département a rédigé trois fiches techniques simplifiées dont l'une portant conseil méthodologique aux régisseurs<sup>153</sup>. Cette fiche pratique explique le fonctionnement d'une régie, les obligations du régisseur et les interdictions. En sus, ont été formalisées, pour les régies d'avances, les procédures de création, de nomination et de contrôle dans une thématique spécifique du guide interne des dépenses<sup>154</sup>, mentionné

<sup>150</sup> Cf. Q52 : liste actualisée des régies.

<sup>151</sup> « (...) Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil départemental peut également déléguer à son président le pouvoir : (...) 8° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité ; (...) ».

<sup>152</sup> Délibération du 24 janvier 2017 portant délégations de pouvoir accordées au Président du Conseil départemental au titre de l'article L.3211-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>153</sup> Cf. Q53 : fiche finances régie - nommé régisseur.

<sup>154</sup> Cf. Q49 : guide dépenses 2020.



*supra*. Il aurait été pertinent d'élargir cette thématique aux régies de recettes, d'autant qu'y est rappelée la responsabilité administrative, pénale et pécuniaire du régisseur.

Cinq régies disposent d'une carte bancaire et douze fonctionnent à l'aide du logiciel REGIENET.

Le service recettes et ingénierie financière (SRIF), au sein de la DFD, centralise toutes les demandes administratives (création, modification, clôture, nomination...) en vue de rédiger les projets d'actes nécessaires et de les soumettre au comptable public. Hormis cette mission administrative, **la DFD n'exerce qu'une mission de conseil et d'expertise dans le fonctionnement des régies, lesquelles relèvent de la seule responsabilité du régisseur et du service gestionnaire<sup>155</sup>.**

De plus, à l'issue des contrôles du comptable public, si les éventuelles observations sont partagées entre le régisseur, le service gestionnaire et la DFD, cette dernière « *ne peut pas imposer à un service gestionnaire de changement sur sa régie<sup>156</sup>* ». La DFD peut seulement inciter le service gestionnaire à faire évoluer sa régie dans le délai indiqué par la paierie. Si la DFD a expliqué qu'elle relançait les services gestionnaires par courriels ou par des notes<sup>157</sup>, l'équipe de contrôle constate l'inaction des services gestionnaires puisqu'aucune des observations formulées dans les procès-verbaux de vérification depuis ces deux dernières années n'a été mise en œuvre<sup>158</sup>.

Enfin, **l'ordonnateur ne réalise aucun contrôle de 2<sup>e</sup> niveau ou de 3<sup>e</sup> niveau de la gestion comptable des régies départementales.** Seul le comptable public contrôle donc les régies alors que l'ordonnateur est également tenu de procéder à des contrôles administratifs et comptables (article R. 1617-17 du CGCT). Or, la chambre régionale des comptes d'Occitanie avait critiqué un retard dans la périodicité des contrôles des régies et invitait le département à davantage d'implication<sup>159</sup>.

L'absence d'intervention active de la DFD dans le fonctionnement des régies, leurs contrôles et leurs suites, n'est pas satisfaisante puisque le comptable public a relevé des défauts dans la tenue de certaines régies comme par exemple un montant d'avance huit fois trop élevé<sup>160</sup>, un plafond d'encaisse dépassé plus de quinze fois par an<sup>161</sup>, une gestion globale peu satisfaisante<sup>162</sup>, voire une possible gestion de fait<sup>163</sup>. Un audit de l'ensemble des régies a été réalisé en octobre 2019 par le SRIF<sup>164</sup> proposant une évolution pertinente des missions de l'adjoint au chef du SRIF pour l'impliquer davantage dans le processus comptable des régies, dans l'accompagnement logistique des régisseurs et dans la programmation des contrôles en lien avec la paierie départementale. À la date du contrôle, les évolutions proposées n'étaient pas effectives.

**Observation n°18 : À la date du contrôle, le département n'a pas mis en place, côté ordonnateur, de contrôle de deuxième niveau de la création et du fonctionnement des régies départementales.**

**Recommandation n°15 : D'ici la fin de l'année 2021, mettre en place des contrôles de deuxième niveau réalisés par l'ordonnateur sur les régies afin notamment de s'assurer du respect des clauses des actes constitutifs et de leur bonne gestion.**

<sup>155</sup> Cf. Q105 : régies – rôle des recettes.

<sup>156</sup> Cf. Q105 : mesures correctives – régies.

<sup>157</sup> Cf. Q105 : régies rôle des recettes – courriel du 13 février 2020 au sujet de la régie de recettes de la Médiathèque.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Occitanie pour les exercices 2012 et suivants, arrêté dans sa séance du 18 juin 2019.

<sup>160</sup> Cf. Q52 : PV de la régie d'avances de la crèche départementale.

<sup>161</sup> Cf. Q52 : PV de la régie de recettes des transports scolaires.

<sup>162</sup> Cf. Q52 : PV de la régie mixte de la direction des arts vivants.

<sup>163</sup> Cf. Q52 : PV de la régie de recettes de la forêt de Buzet pour laquelle l'ONF s'apparenterait à un régisseur de fait.

<sup>164</sup> Cf. Q53 : audit des régies existantes au CD31.



### II.2.3.1.3 Le processus de la commande publique

- Une centralisation ancienne du processus récemment complétée par la fonction achats

Dès 2013, le département s'est engagé dans une première étape de centralisation du processus de la commande publique par la création de la direction des marchés publics (DMP), rattachée à la DGD finances et chargée de veiller à la régularité de la consultation (publicité, transmission du DCE aux entreprises, réception des plis...) pour les marchés passés sous la forme formalisée, puis en 2011, également pour ceux passés en procédure adaptée. Dorénavant, elle est chargée d'appuyer l'ensemble des 23 directions départementales, de l'expression des besoins jusqu'à l'attribution des marchés supérieurs à 25 000 € HT<sup>165</sup>. Elle intervient également en phase d'exécution pour la validation des avenants et des sous-traitants.

En 2016 a été créée la direction de la commande publique (DCP), regroupant la direction adjointe des marchés publics et celle des achats et de l'approvisionnement (DAAA). La DCP est composée, à la date du contrôle, d'une soixantaine d'agents<sup>166</sup> :

- la DAMP est scindée entre les bureaux 1 et 2 qui couvrent chacun un portefeuille de directions. Conscient qu'une répartition des tâches par direction acheteuse n'est pas optimale (absence de vision transversale des achats), le département s'est engagé dans une réorganisation de la direction<sup>167</sup> ;
- la DAAA traite de la politique d'achats départementale, notamment au regard de la charte départementale de la commande publique (cf. *infra*) et pilote l'approvisionnement des sites et particulièrement des collègues.

Cette fusion était motivée par le souhait de renforcer la stratégie d'achats du département et de mieux la sécuriser. Cette réorganisation n'a pas fait l'objet d'une note de service à destination des directions acheteuses, mais d'une courte présentation de ses objectifs<sup>168</sup> nécessaires à la coordination de l'achat et à la promotion des bonnes pratiques. L'équipe de contrôle constate toutefois que plusieurs bonnes pratiques n'ont toujours pas été mises en œuvre :

- **aucun réseau d'acheteurs n'a été déployé permettant de développer une culture de la commande publique et de diffuser les bonnes pratiques.** La première réunion devait se tenir au premier trimestre 2020, mais a été reportée du fait de la crise sanitaire ;
- **la programmation et la planification des achats sont très incomplètes** (cf. *infra*) ;
- **aucun guide n'a été rédigé pour encadrer les relations entre les directions acheteuses et les fournisseurs.**

Chacune des directions opérationnelles organise ses marchés publics et dispose *a minima* d'un référent désigné pour assurer la collaboration avec la DCP. Ces directions ont forcément un niveau de compétence, en termes de marchés publics, inégal du fait de leur volume annuel d'achats. Les directions les plus coutumières disposent de praticiens (acheteurs, gestionnaires de marchés publics) et bénéficient d'une plus grande autonomie dans la gestion de la procédure de passation et d'exécution. Pour les moins aguerries, la DMP apporte davantage de conseil et d'assistance. Une quarantaine d'agents<sup>169</sup> sont déconcentrés au sein des directions opérationnelles. Néanmoins, ces agents relèvent hiérarchiquement de leur direction.

<sup>165</sup> Le seuil de 25 000 € HT a été relevé durant le contrôle à 40 000 € HT par décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances.

<sup>166</sup> Cf. Q82 : fichier RH.

<sup>167</sup> Cf. Q56 : « Afin de rendre plus lisible l'action de la DCP à l'égard des directions acheteuses, d'accroître les compétences des agents au regard de la réglementation communautaire et nationale en matière de commande publique et d'accompagner au mieux les directions acheteuses en fonction de leur structuration en matière de marchés publics, il sera proposé de renommer et spécialiser les deux bureaux :

- Bureau 1 renommé en service des marchés publics de travaux et ingénierie,  
- Bureau 2 renommé en service des marchés publics de fournitures et services ».

<sup>168</sup> Cf. Q56 : objectifs DCP 2016.

<sup>169</sup> Cf. Q64 : réseau d'acheteurs.



- *Le manque de formalisation du processus de l'achat public*

**Le processus de l'achat public et la répartition concrète des tâches entre les directions supports et opérationnelles n'ont pas été formalisés dans un guide de la commande publique.** Quelques documents internes, avec des modalités de diffusion variables, l'abordent. Or, la multiplication des guides et des notes dilue la portée des informations, mais surtout ne permet pas aux agents relevant de ce processus de se les approprier. Par exemple, les règles portant sur les seuils et procédures sont insérées dans le guide de l'exécution des dépenses et un tableau récapitulatif pour les travaux est en ligne sur l'intranet.

En premier lieu, une note interne du 11 avril 2017<sup>170</sup> expose l'évolution des pratiques internes en matière de passation et d'exécution des marchés publics à la suite de la réforme du droit des marchés publics en 2015-2016 et de l'avènement de la charte de la commande publique, précitée. Cette note n'a été diffusée qu'aux cadres départementaux et non à l'ensemble des acheteurs et prescripteurs. En second lieu, l'entité a formalisé les étapes chronologiques d'un appel d'offres ouvert<sup>171</sup>. Par ailleurs ont été rédigés des guides spécifiques pour aiguiller les directions acheteuses lorsqu'elles sont confrontées à une offre irrégulière<sup>172</sup> ou à une offre anormalement basse<sup>173</sup>.

Une lecture croisée de ces documents par l'équipe de contrôle a permis d'appréhender le processus, mais pas de manière claire et exhaustive, notamment sur l'intervention de la DCP sur certaines étapes clefs. **Les modalités des contrôles réalisés par les directions opérationnelles durant le processus ne sont pas suffisamment formalisées.** Par exemple, au stade de la passation, il n'est pas indiqué si la DCP participe et supervise la négociation avec les candidats puis au stade de l'exécution, il n'est pas précisé si les avenants ne nécessitant pas un avis de la commission d'appel d'offres sont validés par la DCP.

De même, hormis pour les marchés de travaux supérieurs à 500 000 € HT pour lesquels il est préconisé de suivre la procédure d'appel d'offres, aucune règle n'a été édictée quant au formalisme à adopter pour les marchés passés en procédure adaptée. Néanmoins, toutes les procédures supérieures à 25 000 € HT font l'objet d'un dossier de consultation (DCE) et d'un rapport d'analyse des offres.

En ce qui concerne la signature des marchés, le département reste plutôt centralisateur puisque seul le DGS (et dans de rares cas le Président) signe les appels d'offres et les marchés de travaux supérieurs à 500 000 € HT. Les marchés passés en procédure adaptée sont signés par les directeurs généraux délégués. En revanche, pour les actes secondaires (ordres de service, bons de commande), une délégation plus descendante est constatée, jusqu'aux chefs de service<sup>174</sup>.

- *Analyse du processus de l'achat public*

Les services départementaux disposent de « SIS Marchés » dédié à la gestion des marchés publics. L'outil a mis en évidence des lacunes notamment dans la gestion et l'exécution des marchés tant sur la durée, que sur les montants ou les tiers. Un autre outil est en cours d'acquisition.

### **L'absence de recensement prévisionnel des achats**

**Il n'existe pas au sein du département de campagnes de recensement annuelles des achats auprès de l'ensemble des services.** L'entité indique que les logiciels ASTRE (cf. II.3.3.3) et SIS permettent de projeter les besoins récurrents. À ce titre, elle a transmis la programmation 2019-2020 des marchés récurrents de la direction de l'architecture<sup>175</sup>. Une planification des seuls besoins récurrents n'est pas satisfaisante puisque

<sup>170</sup> Cf. Q57 : note évolution des pratiques.

<sup>171</sup> Cf. Q57 : planning appel d'offres ouvert.

<sup>172</sup> Cf. Q57 : guide sur la régularisation. Ce guide n'est pas daté, mais a été actualisé durant le contrôle de l'AFA, en janvier 2020.

<sup>173</sup> Cf. Q57 : OAB préconisations. Ce guide n'est pas diffusé, car au stade de projet.

<sup>174</sup> Cf. Q57 : tableau de synthèse des délégations de signature.

<sup>175</sup> Cf. Q55 : programmation 2019-2020 DA.



les besoins nouveaux ne sont pas pris en compte. Par ailleurs, des réunions bilatérales se tiennent avec les directions les plus acheteuses (directions des routes et du patrimoine) pour planifier leurs futurs besoins. Ces réunions ne sont pas systématiques et ne sont pas formalisées dans un calendrier de travail. L'équipe de contrôle relève un **certain cloisonnement entre les directions acheteuses et la DMP lors de la prévision des achats** puisque chacune établit des tableaux prévisionnels séparément.

L'absence de recensement des besoins futurs de l'ensemble des directions départementales ne permet pas d'instaurer une planification opérationnelle attendue pour une collectivité de cette taille. De plus, l'absence de planification fragilise non seulement le plan de charge de la DCP, mais surtout le contrôle global et pertinent de la computation de seuils (*cf. infra*).

De plus, il apparaît que plusieurs accords-cadres à bons de commande arrivant à échéance font l'objet d'avenants pour augmenter le montant maximum annuel, de 15 %<sup>176</sup>, voire de 50 %<sup>177</sup> pour éviter que des travaux soient reportés le temps de relancer un nouveau marché public. Ces avenants démontrent l'absence de recensement et de suivi des achats et donc des risques auxquels s'expose le département.

**Observation n°19 : À la date du contrôle, la direction de la commande publique ne programme aucune campagne de recensement annuel des besoins nouveaux.**

En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a indiqué qu'il s'engagerait dans une étape de recensement et de programmation des achats notamment par le lancement de campagnes pour les besoins récurrents et ponctuels et par l'élaboration d'une nomenclature interne plus adaptée.

### 1/ Phase préparatoire à la passation :

#### Expression et définition du besoin

Dès le lancement d'une procédure d'achat supérieure à 25 000 € HT<sup>178</sup>, les directions opérationnelles saisissent la DCP à l'aide d'une fiche type « demande de consultation »<sup>179</sup>, accessible depuis l'intranet. La direction acheteuse doit y renseigner toutes les informations nécessaires à la DCP pour effectuer un premier contrôle complet :

- nom du référent ;
- objet et code nomenclature de la prestation ;
- type et durée du marché/allotissement ;
- estimation sur la durée totale du marché ;
- sourcing / négociation ;
- critères de jugement des offres et pondération.

Le nom du référent pourrait être complété par celui des agents mobilisés aux différents stades de la procédure (définition des besoins, analyse des offres, suivi de l'exécution des prestations) afin d'aborder dès cette phase préparatoire la prévention des conflits d'intérêts notamment en les chargeant d'attester qu'ils ne détiennent pas d'éventuels liens d'intérêt dans le secteur économique objet de la consultation.

<sup>176</sup> Cf. Q60 : procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 7 mars 2019 – avenant n° 2 au marché n° 2015 -0098 relatif aux travaux de réfections localisées en produits bitumineux.

<sup>177</sup> Cf. Q60 : procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 12 juillet 2018 – avenant n° 1 au lot n° 11 du marché n° 2014 -0259 relatif aux travaux de petit entretien et de grosses réparations sur les routes départementales. S'agissant d'un marché reconductible, le montant doit être regardé annuellement et non sur l'ensemble des périodes de reconduction.

<sup>178</sup> Le relèvement du seuil à 40 000 euros HT est intervenu durant le contrôle de l'AFA. Toutefois, dès lors que le département de la Haute-Garonne n'a pas modifié les délégations de signature en ce sens, tout achat supérieur à 25 000 euros HT fait l'objet d'un marché public.

<sup>179</sup> Cf. Q57 : demande de consultation.

Enfin, la DCP procède à une analyse approfondie du projet de marché (définition du besoin, DCE...). **Puisque seule la DCP octroie un numéro à la procédure de passation d'un marché, les directions acheteuses sont obligées de recourir à ce contrôle interne.** La DGD des services opérationnels a élaboré un circuit de validation interne, préalable à la saisine de la DCP, en soumettant chaque projet de marché à la chaîne hiérarchique, jusqu'au directeur général délégué. En effet, un rapport de présentation<sup>180</sup>, rédigé par le chargé d'opération, présente notamment les choix stratégiques, l'allotissement et les critères de notation. Cette pratique devrait être formalisée pour être généralisée à l'ensemble des directions acheteuses. En conséquence, pour les marchés de plus de 25 000 € HT issus des directions opérationnelles (patrimoine, route...), il coexiste un double contrôle interne.

### *L'expression des besoins de maintenance dans les collèges*

Pour satisfaire les besoins relatifs aux travaux de maintenance programmables ou non dans les collèges, le département a principalement opté pour des interventions externalisées à travers des accords-cadres à bons de commande allotis par corps d'état et par secteurs géographiques, soit 78 appels d'offres, d'une durée de quatre ans<sup>181</sup>. Subsidiairement, pour des interventions urgentes et afin de maintenir la continuité du service public, des travaux peuvent être réalisés en régies par des agents techniques rattachés à la direction de la logistique. En plus des travaux, des marchés à commandes pour les prestations de services (études géotechniques, contrôle technique, SPS) sont également attribués par secteurs géographiques. Ainsi, **l'ensemble des besoins sont couverts par des marchés et tous les travaux sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du département.** Toutefois, l'équipe de contrôle constate qu'aucun de ces marchés ne prévoit un montant maximum annuel.

Le département ne dispose pas encore (en cours de rédaction) d'un plan pluriannuel de maintenance, mais dispose d'un outil informatique pour piloter la programmation de la maintenance et tracer les interventions. À cet effet, le recours à des travaux non programmés ne représente que 3,4 M€ sur une enveloppe de 47 M€ dédiée aux travaux (investissement et fonctionnement) dans les 96 collèges<sup>182</sup>.

La superficie du département de la Haute-Garonne implique une déconcentration des équipes au sein de secteurs sous l'autorité d'un ingénieur, rattaché hiérarchiquement à l'un des directeurs adjoints. Cette déconcentration est rééquilibrée par le partage de responsabilités entre les techniciens et les cadres au regard des délégations de signature (cf. II.3.3.3.1). Néanmoins, **les échanges et les contrôles ne sont pas formalisés et encadrés dans une procédure, et sont donc hétérogènes.** Par exemple, la nécessité d'une intervention non programmée peut être sollicitée par différents acteurs : le technicien sur site, le chef d'établissement, la direction de l'éducation à travers une demande des agents d'entretien. De même, la certification du service fait par l'agent technique n'est pas validée par le chef d'établissement.

### **Computation des seuils**

En ce qui concerne la computation des seuils, le « code nomenclature » renseigné dans la demande permet à la DCP d'opérer un contrôle ponctuel et non automatisé. En effet, puisque l'application SIS Marchés ne dispose pas d'un système de vérification automatique des seuils, la DCP s'assure manuellement de l'inexistence de marchés similaires via SIS Marchés, auquel cas elle contrôle le niveau de consommation associé à cette nomenclature avec l'outil financier ASTRE<sup>183</sup>. Or, il s'avère que **les « codes nomenclature » sont exclusivement renseignés par la direction acheteuse, sans un quelconque contrôle de la DCP<sup>184</sup>**

<sup>180</sup> Cf. Q109 : 17S0174\_Escalquens\_Rapport de présentation.

<sup>181</sup> Cf. Q96 : Annexe - accords-cadres à bons de commande.

<sup>182</sup> Cf. Q96 : modalités d'interventions des travaux non programmables.

<sup>183</sup> Cf. Q58 : requête ASTRE hors marché.

<sup>184</sup> Cf. Q57 : complément n° 3.



**impliquant donc un réel risque d'erreur de saisie en raison de la multitude de prestations et de codes correspondants.**

Cette phase préparatoire de contrôle de la computation des seuils a également été déployée pour les achats inférieurs à 25 000 € HT puisque l'engagement comptable doit identifier le « code nomenclature ». Toutefois, **le respect de la computation des seuils pour les achats inférieurs à 25 000 € HT est limité puisqu'il n'existe pas de recensement prévisionnel global des achats et que l'outil ASTRE ne bloque pas les engagements susceptibles d'excéder ce seuil.** À titre d'exemple, deux marchés publics relatifs à des prestations de traiteur spécifiques aux vœux de fin d'année ont été attribués en 2017 à un même prestataire<sup>185</sup>, d'autres prestations de réception (cocktails, goûters...) ont été payées durant le premier semestre 2018, sans marché, à ce même prestataire, pour un montant cumulé de 54 928 €. L'équipe de contrôle constate ainsi des lacunes dans le contrôle de la computation des seuils même si, en l'occurrence, il a initié, tardivement, l'attribution de deux nouveaux marchés pour des services de traiteur tout au long de l'année afin de mieux couvrir les besoins de la collectivité sur ce segment d'achat. Cet exemple démontre également l'insuffisant recensement des besoins.

Enfin, l'équipe de contrôle constate une anomalie dans la computation des seuils pour la production des repas dans les collèges puisque **chaque établissement assure le fonctionnement de son service de restauration en réalisant directement ses achats de denrées**<sup>186</sup>. Or, le service de restauration des collèges relève du département. Ce transfert de compétences par une subvention auprès des chefs d'établissement induit un **risque important au regard des règles de la commande publique puisque les commandes sont fractionnées par collège.** L'existence d'un groupement de commandes porté par le département démontre la volonté de ce dernier de recentraliser ces commandes. Toutefois, seuls 35 des 96 collèges ont adhéré à celui pour l'achat de denrées alimentaires, mais surtout cette prestation continue à être payée par les établissements au lieu d'être prise en charge par le département. Au vu des montants exposés, ce mode de fonctionnement doit évoluer afin de réduire le risque d'atteinte à la probité auquel la collectivité s'expose.

## **2/ Consultation :**

### **Sourçage**

La consultation est une phase du processus qui doit garantir l'égalité de traitement entre les candidats et la transparence des procédures.

**Le département n'a diffusé aucune fiche pratique pour encadrer le sourçage alors qu'il comporte de réels risques, notamment en termes de probité.** Seule la note du 11 avril 2017, précitée, l'évoque seulement comme une nouvelle liberté offerte aux pouvoirs adjudicateurs en rappelant que les résultats du sourçage doivent « *figurer dans le rapport de présentation prévu à l'article 105 notamment la description des mesures prises pour vérifier que la mise en concurrence n'a pas été faussée* ».

Si la seule référence à la procédure formalisée<sup>187</sup> est conforme au droit interne<sup>188</sup>, l'entité n'a pas jugé pertinent de déployer un dispositif similaire aux procédures adaptées en intégrant les mesures prises, par exemple, dans le rapport d'analyse des offres.

Surtout, ce rappel juridique n'est pas suffisant pour encadrer la pratique du sourçage au sein des directions départementales, d'autant que la charte départementale de la commande publique incite à « *développer les*

<sup>185</sup> Cf. Q11 : liste des marchés : marchés n° 176M18 et 179P18 attribués à la société BAZARBI SARL.

<sup>186</sup> Cf. Q112 : note de présentation - Organisation restauration scolaire.

<sup>187</sup> L'article 105 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif à la rédaction d'un rapport de présentation ne s'applique qu'aux procédures formalisées.

<sup>188</sup> Articles R. 2111-1 et R. 2184-3-5° du code de la commande publique. Le code de la commande publique ne prévoit pas de dispositions particulières pour les marchés passés en procédure adaptée.

*méthodes et les pratiques du sourçage* ». Une grille<sup>189</sup> a toutefois été formalisée pour aiguiller les services, mais les exemples de sourçage transmis par l'entité ne s'y réfèrent pas et ne sont pas homogènes<sup>190</sup>. En tout état de cause, **il ressort que les directions opérationnelles effectuent un sourçage dans leurs propres conditions et sans contrôle de la DCP**. L'entité a informé l'équipe de contrôle qu'un agent avait été recruté récemment pour sécuriser le sourçage au sein du département en accompagnant les directions acheteuses et pour rédiger un guide des bonnes pratiques.

**Observation n°20 : À la date du contrôle, la pratique du sourçage est effectuée sans règles internes homogènes et sans contrôle de la direction de la commande publique.**

### Publicité et mise en concurrence

Les marchés publics sont publiés sur la plateforme AWS, connectée avec le logiciel SIS Marchés. Seule la direction adjointe des marchés publics (DAMP) est chargée de la publication des marchés publics. La centralisation au sein de la DAMP assure l'homogénéité des publications et donc des données transmises aux candidats contribuant à la sécurisation de la procédure. De plus, la DAMP est la direction structurellement la moins en lien direct avec les fournisseurs.

La DAMP centralise l'ensemble des relations entre le département et les candidats à travers la plateforme dédiée sur AWS. L'ensemble des questions et des réponses sont tracées dans l'outil. La DAMP saisit les directions acheteuses lorsque des questions techniques sont posées. Si les candidats saisissent directement les techniciens, les questions sont alors recopiées sur la plateforme pour que toutes les informations transmises le soient à l'ensemble des candidats.

**Lors de l'ouverture du contrôle de l'AFA, aucune consigne n'était formalisée pour les achats inférieurs à 25 000 € HT**. Néanmoins, lors du relèvement du seuil à 40 000 € HT, une note<sup>191</sup> de la DCP a été diffusée à l'ensemble des cadres des directions acheteuses et diffusée sur l'intranet. La DCP s'inscrit dans la nouvelle doctrine de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances tendant à simplifier les procédures<sup>192</sup>, puisqu'elle invite les directions acheteuses à ne plus solliciter systématiquement plusieurs devis si elles possèdent une connaissance suffisante du secteur économique dans lequel s'inscrit l'achat. À l'inverse, une procédure adaptée « *simplifiée* » sera suivie, telle que la publication sur le profil acheteur d'une lettre de consultation. En plus d'ouvrir davantage à la concurrence, la publication de certains achats inférieurs au seuil aura la vertu d'améliorer le contrôle *a priori* de la computation des seuils. Toutefois, lors du contrôle sur place, les directions acheteuses ont manifesté leur intérêt pour maintenir la « *procédure des trois devis* » pour ces achats.

### Analyse des plis et attribution

L'ouverture des plis est organisée par la DCP qui « *selon les cas, peut solliciter la présence du gestionnaire. Ce dernier indique ses éventuelles réserves sur l'agrément des candidats à la DCP de façon à lever tout doute avant la poursuite de l'analyse* »<sup>193</sup>. La DAMP procède à l'analyse systématique de toutes les candidatures au regard des moyens et des références de l'entreprise candidate.

<sup>189</sup> Cf. Q61 : grille sourçage finale.

<sup>190</sup> Cf. Q61 : questionnaire sourcing.

<sup>191</sup> Cf. Q57 : note du 3 mars 2020 relative à la nouvelle méthodologie sur les achats inférieurs à 40 000 € HT avec le code de la commande publique.

<sup>192</sup> Fiche « *quelles règles appliquer pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure au seuil de 40 000 € HT ?* » mise à jour le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>193</sup> Cf. Q57 : note du 11 avril 2017 portant évolution des pratiques.



L'analyse des offres est effectuée par les directions acheteuses. Il a été indiqué qu'un modèle de rapport d'analyse des offres (RAO) était mis à disposition sur l'intranet départemental, mais après consultation par l'équipe de contrôle, aucun document n'y est publié.

**Tant pour les procédures formalisées que pour les procédures adaptées<sup>194</sup>, le département soumet les RAO à un double contrôle interne<sup>195</sup> :**

- la DAMP effectue une relecture du RAO provisoire sans que l'avis final favorable soit formalisé sur le document ;
- le directeur de la direction acheteuse valide le RAO définitif. Pour les marchés issus de la DGD services opérationnels, le directeur général délégué doit également viser le RAO, confirmé par l'équipe de contrôle au vu des échantillons de marchés sollicités<sup>196</sup>. Les règles de validation des RAO au sein de ces directions ne sont pas homogènes puisqu'elles sont « *propres à chaque direction* »<sup>197</sup>.

Les procédures formalisées et les marchés de travaux supérieurs à 500 000 € HT sont soumis à l'avis préalable de la commission d'appel d'offres (CAO). Le président Méric, président de droit, a souhaité déléguer cette fonction à un conseiller départemental pour éviter toute confusion avec sa qualité de pouvoir adjudicateur et d'ordonnateur. L'équipe de contrôle constate qu'**aucun règlement intérieur<sup>198</sup> ne régit le fonctionnement de la CAO et notamment pour prévenir les conflits d'intérêts et organiser les éventuels départs**. D'ailleurs, les élus ne déposent ni déclaration d'intérêts ni même, au cas par cas, de non-conflit d'intérêts. L'échantillonnage sur les PV de CAO réalisé par l'équipe de contrôle a permis de vérifier que le quorum est systématiquement respecté et que la comptable publique assiste aux séances ou y est représentée.

### **Offre anormalement basse**

Le contrôle des offres anormalement basses (OAB) est en cours de formalisation. Le projet de fiche méthodologique<sup>199</sup> préconise un double contrôle pour détecter les OAB conformément à la doctrine de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Un premier contrôle est réalisé par la DAMP au regard des prix bruts proposés par les candidats puis un second, par les directions acheteuses en y intégrant les notes techniques.

Toutefois, à la date du contrôle, cette note n'est toujours pas publiée et le contrôle des OAB demeure peu encadré puisqu'il relève de la direction acheteuse seule<sup>200</sup>. Ainsi, lors de l'analyse des offres du lot n° 1 du marché n 19M249 relatif aux travaux de réfections localisées en produits bitumineux – secteur nord, la direction acheteuse a relevé un écart relativement important entre le prix de la société la moins disante et l'estimation de l'administration, mais également avec les offres des autres candidats<sup>201</sup>. Pourtant, la direction acheteuse n'a pas sollicité davantage d'éléments pour analyser cet écart et l'a même justifié en indiquant qu'en tant que société sortante, « *elle possède certainement une bonne connaissance de la nature des commandes passées* » et qu'elle a choisi de « *diminuer fortement ses marges afin de ne pas voir ce marché, vital pour ses différents outils de production ou de fabrication, lui échapper* ». L'équipe de contrôle a réalisé le double contrôle préconisé, et il en ressort que les prix proposés par cette société excèdent

<sup>194</sup> Toutefois, pour les procédures adaptées, la note du 11 avril 2017, précitée, se contredit (p. 4 et 5) sur la chronologie de ce double contrôle interne :

-Dans un premier paragraphe, est évoquée que le RAO transmis à la DAMP doit déjà être validé par le directeur de la direction acheteuse.

-Dans le paragraphe suivant, il est recommandé de transmettre le RAO pour approbation à la DCP avant sa signature par le directeur de la direction opérationnelle.

<sup>195</sup> Cf. Q57 : planning appel d'offres ouvert.

<sup>196</sup> Cf. Q109 et 110.

<sup>197</sup> Cf. Q57 : note du 11 avril 2017 portant évolution des pratiques, p. 4.

<sup>198</sup> Cf. Q8 : règlement intérieur de la CAO – absence.

<sup>199</sup> Cf. Q57 : OAB préconisations – PROJET.

<sup>200</sup> Cf. Q57 : note du 11 avril 2017 portant évolution des pratiques.

<sup>201</sup> Cf. Q110 : rapport d'analyse de jugement, pp. 8 et 9.

considérablement le seuil de 10 % puisque l'offre retenue est de 40 % inférieure aux différentes moyennes obtenues<sup>202</sup>. En outre, le second candidat mieux-disant obtenait de meilleures notes techniques. Cette anomalie n'a pas davantage été décelée par la DAMP lors du contrôle du RAO. **La légèreté du contrôle de l'OAB sur ce marché est non seulement susceptible de remettre en cause la régularité de la procédure, mais implique surtout un risque d'atteinte à la probité, en favorisant l'ancien titulaire du marché.**

### Négociations/Auditions

Certaines procédures permettent la négociation avec les candidats soumissionnaires. Cette phase d'audition des candidats est une zone de risque au regard du principe d'égalité entre les candidats. Le département évoque des lignes directrices exigeant une préparation écrite des points à aborder lors de chaque négociation et une formalisation par écrit des échanges avec les candidats, ces documents devant lui être soumis pour éviter tout contentieux<sup>203</sup>. Toutefois, ces règles n'ont pas été suffisamment illustrées en explicitant par exemple les mauvais comportements à proscrire.

De plus, il s'avère que **les directions acheteuses mènent seules les auditions des candidats puisque la DCP ne participe ni aux auditions ni à leur préparation sauf si la direction acheteuse la sollicite<sup>204</sup>**. En pratique, les directions acheteuses transmettent à la DCP le procès-verbal de la négociation. Néanmoins, dans le cadre de l'appel d'offres relatif à la construction d'un collège à Escalquens, quatre lots ayant été déclarés infructueux en raison d'offres inacceptables (proposition de prix excédant le budget), une procédure concurrentielle avec négociation avec les candidats a été menée exclusivement par la direction de l'architecture et le maître d'œuvre dédié à l'opération<sup>205</sup>. Aucun procès-verbal ou compte rendu n'a été communiqué à l'équipe de contrôle alors que le montant cumulé de ces lots représentait plus de 6,5 M€ HT.

### 3/ Exécution :

#### Avenants

**La note du 11 avril 2017 n'explique pas le circuit de validation des avenants.** Seule est mentionnée la signature finale de l'avenant par le DGS ou le DGD.

Pourtant, la modification d'un marché public, par avenant, présente certains risques dans l'exécution des marchés publics. Elle doit être suffisamment maîtrisée pour ne pas entraîner un bouleversement économique du contrat et remettre en cause la mise en concurrence initiale, conformément à une jurisprudence bien établie. La modification des contrats a profondément évolué lors de réforme des marchés publics de 2015-2016. Or, aucune veille juridique écrite n'a été communiquée à ce sujet.

Il s'avère que les avenants sont soumis à la DAMP puisqu'elle est seule compétente pour les transmettre, de manière dématérialisée, aux signataires ou pour convoquer, le cas échéant, une CAO. À cette occasion, la DAMP exerce un contrôle de l'avenant. À l'instar des RAO, le visa de la DAMP n'est pas formalisé.

Toutefois, en ce qui concerne les travaux, il a été indiqué que des ordres de service pouvaient autoriser les travaux supplémentaires avant la signature d'un avenant et, *a fortiori*, de son passage en CAO. L'inversion des étapes procédurales ne permet pas à la DAMP d'assurer un contrôle effectif des avenants, mais plutôt d'en prendre acte. Or, le guide interne d'exécution des dépenses indique expressément que « *les actes ne doivent pas avoir de caractère rétroactif, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent couvrir des prestations réalisées antérieurement<sup>206</sup>* ».

<sup>202</sup> Selon les méthodes de la FFB et de la DAJ.

<sup>203</sup> Cf. Q57 : note du 11 avril 2017 portant évolution des pratiques.

<sup>204</sup> Cf. Q58 : négociations – préparation.

<sup>205</sup> Cf. Q109 : RAO Escalquens travaux.

<sup>206</sup> Cf. Q49 : guide de la dépense, p.63.



De plus, l'équipe de contrôle constate l'existence d'avenants impliquant un risque de bouleversement de l'économie générale du contrat. Ainsi, **des avenants ont autorisé l'augmentation du montant maximum annuel d'accords-cadres à bons de commande de plus de 40 %<sup>207</sup>, voire 50 %<sup>208</sup>.**

Enfin, les avenants ne sont pas suivis de manière dématérialisée avec l'outil SIS Marchés, mais à l'aide de tableaux. **Les tableaux transmis<sup>209</sup> ne permettent pas un suivi global des avenants au regard des marchés** puisqu'ils récapitulent chronologiquement les avenants signés, sans indiquer systématiquement leur incidence financière. Il serait plus pertinent d'intégrer les avenants et leur incidence financière dans un tableau de suivi des marchés pour améliorer la vision globale, marché par marché, du stade de la passation à celui de l'exécution. Cette forme de suivi ne permet donc pas à l'équipe de contrôle d'apprécier la part de recours à l'avenant pour analyser, par exemple, la bonne définition préalable des besoins. En tout état de cause, il apparaît que **sur l'année 2019, plus de 90 % des avenants conclus ont entraîné un surcoût.**

### Suivi

L'équipe de contrôle remarque un manque de contrôle sur certaines informations renseignées par les directions acheteuses à différents stades du processus engendrant des **difficultés dans le suivi des marchés publics**. En l'absence d'interface entre les outils ASTRE et SIS Marchés, les directions acheteuses enregistrent seules, sans contrôle de la DCP, des informations cruciales comme le code nomenclature, la durée du marché, le montant ou le tiers. Or, l'analyse des données révèle des erreurs de saisie impliquant des incohérences comme par exemple des dates d'exécution antérieures aux dates de notification, des montants erronés, des données non renseignées (n° de tiers, code nomenclature...). En fait, **les données enregistrées dans l'outil ASTRE par les directions acheteuses ne sont pas vérifiées**. Par ailleurs, les outils ne permettent pas d'indiquer le type de procédure (MAPA, AO...) et de marché (ACBC, forfaitaire...) nécessaires à une gestion optimale des marchés. En fait, aucune direction ne réalise un suivi précis des marchés en cours d'exécution, puisque seuls sont suivis les marchés en instance de lancement. D'ailleurs, les tableaux de suivi ne sont pas mutualisés puisque la DAMP et les directions acheteuses détiennent chacune leur propre tableau avec leur propre critère<sup>210</sup>. Le seul tableau récapitulant l'ensemble des marchés signés transmis à l'équipe de contrôle est une extraction d'ASTRE avec les erreurs précédemment décrites.

L'acquisition d'un nouvel outil pour la gestion administrative et financière des marchés et d'un module supplémentaire dans l'outil ASTRE devrait corriger ces lacunes puisque la DCP sera davantage impliquée dans un contrôle de cohérence des données enregistrées.

**Observation n°21 : À la date du contrôle, le processus de l'achat public et notamment les procédures de contrôles ne sont pas formalisés dans un guide opposable à toutes les directions, ce qui engendre des pratiques inégales entre les directions acheteuses et expose l'entité contrôlée à des risques d'atteintes à la probité.**

**Recommandation n°16 : D'ici la fin de l'année 2021, pour l'ensemble des étapes du processus de l'achat public, rédiger un guide départemental de la commande publique exposant clairement la répartition des tâches entre les directions supports et opérationnelles en veillant à définir les modalités de contrôle nécessaires à la prévention des atteintes à la probité.**

<sup>207</sup> Cf. Q60 : procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 25 juin 2019 – avenant n° 1 au lot n° 2 du marché n° 2017 -0442 relatif aux transports d'enfants confiés à l'aide sociale de l'enfance de la Haute-Garonne.

<sup>208</sup> Cf. Q60 : procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 12 juillet 2018 – avenant n° 1 au lot n° 11 du marché n° 2014 -0259 relatif aux travaux de petit entretien et de grosses réparations sur les routes départementales. S'agissant d'un marché reconductible, le montant doit être regardé annuellement et non sur l'ensemble des périodes de reconduction.

<sup>209</sup> Cf. Q11 : liste des avenants 2018 et 2019.

<sup>210</sup> Cf. Q58 : tableau de suivi des achats 2019, DP suivi des marchés 2020.



En réponse au rapport provisoire, l'AFA prend note des évolutions (circuit de validation homogène, diffusion d'outils homogènes, nouvelles missions attribuées au chef de service des achats, pilotage d'un réseau d'acheteurs...) annoncées par le département pour renforcer le contrôle interne de la passation des marchés sur les différentes étapes (sourcing, analyses, négociations...) qui seront formalisées dans divers guides dont un guide de la commande publique. L'AFA souligne que la rédaction d'un guide unique faciliterait son appropriation par les services.

#### II.2.3.1.4 L'attribution des aides

- *La formalisation des dispositifs en vigueur*

Du fait des compétences qu'il exerce, le département de la Haute-Garonne attribue un volume important d'aides à des tiers, notamment sous forme de subventions. Les bénéficiaires représentent une large diversité de statuts juridiques distincts<sup>211</sup>.

Dans tous les domaines d'intervention, la plupart des aides sont régies par des règlements d'intervention, qui font systématiquement l'objet d'une délibération de l'assemblée plénière du conseil départemental.

Un document unique intitulé « *guide interne des dispositifs de subventions du CD31* »<sup>212</sup> recense l'ensemble des aides pécuniaires que le département peut accorder. La version transmise à l'équipe de contrôle compte 99 dispositifs ainsi que huit dispositifs non gérés par le logiciel de gestion des subventions MGDIS. Il est indiqué sur le site intranet de la collectivité que ce guide a vocation à être mis à jour « *au fil de l'eau, en fonction de la création et/ou de la clôture de dispositifs* ». En effet, dans sa réponse au questionnaire n°2, le département a précisé que ce guide, élaboré par les directions instructrices, est un outil « vivant » qui a vocation à être mis à jour au fil des évolutions législatives. Ce guide, à destination des directions opérationnelles et des directions support concernées, indique pour chacune d'elle la politique publique à laquelle elle se rattache, son objet, les bénéficiaires, les conditions d'attribution, les pièces justificatives à fournir, le calendrier, les coordonnées des directions opérationnelles compétentes et les modalités de diffusion du dispositif (ouvert ou non sur le portail du département ou accessible par un autre canal - téléservice communes par exemple).

Le site internet du département propose une page « trouver une aide » recensant les aides qu'il propose ainsi que les dispositifs ne donnant pas lieu à une aide pécuniaire telle que « adopter un enfant » ou « devenir assistant-e familial - e ». Pour chaque dispositif, accessible soit par thématique, soit par le profil utilisateur, le site permet d'accéder à une fiche qui récapitule les principales caractéristiques du règlement d'intervention, avec notamment :

- la désignation des catégories de bénéficiaires éligibles ;
- les conditions d'éligibilité et les critères de choix ;
- la nature des dépenses éligibles ;
- les modalités de calcul de l'aide (taux d'intervention, montant plafond de la subvention) ;
- les modalités de contrôle administratif
- la référence au cadre réglementaire (document téléchargeable) ;
- les coordonnées du service compétent.

Par ailleurs, depuis le portail, et plus précisément, depuis chaque aide qui y est recensée, l'utilisateur peut accéder au « guide des subventions » en ligne. Ce document recense soixante dispositifs déclinés par thématique (enfance et famille, actions sociales de proximité et autonomie des personnes âgées, insertion et logement...) et reprend les informations de chacune des fiches d'aide.

<sup>211</sup> Il s'agit notamment de communes et EPCI, de particuliers et des structures de droit privé, en particulier des entreprises ou des associations.

<sup>212</sup> Cf. fichier : guide interne des subventions du CD31\_21 02 2019.doc

La comparaison du guide interne des dispositifs de subventions du département et du guide des subventions en ligne montre que si toutes les aides listées dans le guide en ligne figurent dans le guide interne, à l'inverse, plusieurs dispositifs du guide interne ne sont pas indiqués dans le guide en ligne, comme « l'aide aux associations propriétaires d'édifices culturels » ou le « soutien aux associations proposant écoute et prévention ». De fait, elles ne sont pas référencées sur le portail.

Le département a indiqué<sup>213</sup> que cette différence tient au fait qu'à l'ouverture de la plateforme, il a été décidé de ne pas publier certaines aides afin d'éviter un « appel d'air ». Les directions instructrices ont remarqué toutefois que publier l'ensemble des critères d'attribution permettrait de limiter les dépôts de demande d'aide. Les deux guides devraient donc, également dans un souci de transparence, progressivement converger.

Le cadre réglementaire de référence de chaque aide est indiqué, sauf pour vingt d'entre-elles<sup>214</sup>, dans le guide interne et sauf pour trois<sup>215</sup> dans le guide en ligne.

**Les aides ne bénéficiant pas de règlement d'intervention se situent dans tous les domaines et concernent majoritairement des aides à des associations diverses.**

En ce qui concerne les aides « enfance et famille – PMI », parmi les quatre dispositifs, seule « l'aide aux crèches : investissement et aide au loyer » dispose de règlements d'intervention précisant, outre le cadre réglementaire, le détail du calcul du taux de subvention et de son assiette.

Si les aides « lieux d'accueil enfants/parents – LAEP » et « animation de salles d'attente de consultation de PMI » sont attribuées après l'avis des médecins de PMI, pour l'aide « soutien à la parentalité » aucune condition d'attribution n'est indiquée dans le guide interne.

Il a été constaté dans l'état des paiements que deux associations ont bénéficié de subventions pour des montants significatifs dans le cadre de l'animation des salles d'attente de consultation PMI :

- ETC – Enfance toute culture : 90 000 € par an de 2017 à 2019 ;
- Zoizeaux Livres : 45 400 € en 2017, 52 000 € en 2018.

**Observation n°22 : À la date du contrôle, le fait que certains règlements d'intervention ne soient pas rendus publics et que certaines aides soient attribuées en l'absence de règlement d'intervention n'apportent pas la transparence nécessaire à la prévention des atteintes à la probité.**

- *Les modalités d'instruction au sein des services opérationnels*

Le département a déployé un portail internet de gestion des aides interfacé avec le site internet du département : <https://subventions.haute-garonne.fr/>, qui constitue le principal canal de dépôt et d'instruction des demandes d'aides.

<sup>213</sup> Cf. fichier : Contrôle AFA.69.docx

<sup>214</sup> Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP), soutien à la parentalité, animation de salles d'attente de consultation de PMI, aide relative à la politique PAPH et santé publique, aide à la modernisation des SAAD, aides au titre du logement des publics en difficultés, soutien à l'organisation de congrès/colloques, soutien aux associations d'ancien combattants, aide aux associations amicalistes diverses, subventions de fonctionnement des associations du secteur éducatif, aides aux associations sportives des collèges, aides ponctuelles aux associations du secteur éducatif pour projet, aides aux associations (dans le domaines de l'agro-écologie), aides aux manifestations, égalité femmes-hommes, aides ponctuelles diverses (dans le domaine de la création d'activité et d'emploi, accords partenariaux, développement du territoire-aides diverses, tourisimes – aides diverses, aides aux associations environnementales.

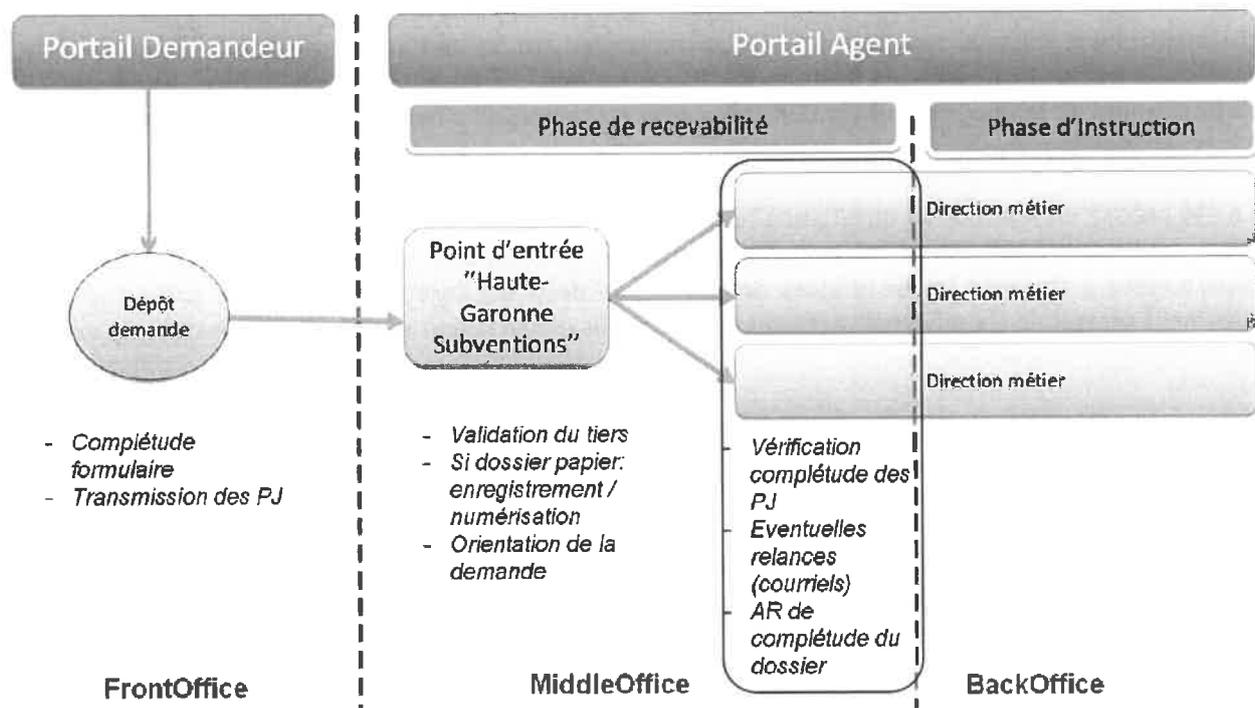
<sup>215</sup> Aide relative à la politique PAPH et santé publique, aides aux associations sportives des collèges, aides aux associations environnementales.

Parallèlement à l'élaboration du guide interne des dispositifs de subventions, le département a déployé en janvier 2020 le logiciel MGDIS, nouveau système d'information (SI) de gestion des aides et des subventions, interfacé avec le portail, qui permet de traiter intégralement le processus de gestion des aides. Avant cette date, les demandes déposées sur le portail étaient saisies manuellement dans l'ancien logiciel GIDE par les directions opérationnelles.

Les demandes concernant des projets d'investissement communaux et intercommunaux sollicitant un cofinancement sont déposées sur un guichet mutualisé État-Région-CD31, interfacé avec MGDIS.

Un guide d'utilisation du portail « Haute-Garonne subventions » à destination des agents instructeurs a été rédigé par la DVIRP. Cette direction assure, dans la cellule « point d'entrée « Haute-Garonne subventions » la gestion du portail des subventions et l'administration fonctionnelle de MGDIS. Cette cellule intègre dans le logiciel les évolutions réglementaires et gère les habilitations. Le rattachement de cette compétence à la DVIRP permet d'avoir une vision globale des aides attribuées par le département.

Un logigramme rappelle la répartition des missions à chaque phase de traitement d'une demande :



Il décrit, pas à pas, les processus à suivre pour la phase « recevabilité » de la demande.

La cellule « point d'entrée « Haute-Garonne subventions » contrôle les tiers et transfère la demande électroniquement au référent de la direction concernée, qui la transmet ensuite au chef de service, lequel l'attribuera à un instructeur.

Les demandes d'aide font l'objet d'une instruction par les directions opérationnelles qui disposent de guides de procédures concernant le processus d'instruction des subventions. Par exemple, la demande d'APA (aide personnalisée d'autonomie) a fait l'objet d'un guide d'aide à l'instruction à l'attention des agents, de leur chef de service et de son adjoint. Ce document, très détaillé, rappelle le cadre légal, les principes de l'APA et pour chacune d'elles, APA à domicile ou APA en établissement, le circuit de la demande avec les délais à tenir, le taux de participation du bénéficiaire selon ses ressources, les modalités de versement, de révision et de



suspension de l'aide. De même, les règles applicables aux demandes d'aide sociale sont détaillées dans le « référentiel aide sociale »<sup>216</sup>.

Concernant les aides relevant des contrats de territoire, la procédure de traitement<sup>217</sup> précise que le rapport rédigé par l'agent instructeur fait l'objet de validations successives par le chef de service, la directrice et la directrice générale déléguée, puis est contrôlé par la DVIRP avant présentation à la commission permanente. La décision n'est transmise au maître d'ouvrage qu'après le retour du contrôle de légalité.

En ce qui concerne les aides « enfance et famille – PMI », seule la procédure d'instruction de « l'aide aux crèches : investissement et aide au loyer » est formalisée<sup>218</sup>. L'instructeur vérifie l'éligibilité de la demande et la complétude du dossier. Il s'avère que les statuts, le numéro SIRET ou SIREN et le RIB sont uniquement exigés pour une première demande. **Or, ne pas solliciter systématiquement ces pièces présente un risque dans l'attribution de la subvention.** Si le dossier n'est pas complet, un courrier sera systématiquement envoyé au demandeur.

Ce dispositif permet d'accorder une aide financière décomposée entre le taux de la subvention et son assiette. Le taux varie entre 5 et 40 % en fonction de la taille de la commune où est implantée la crèche. **Or, la procédure n'indique aucun critère pour aiguiller l'instructeur dans le choix du taux.** Seule la règle relative au financement minimal revenant au maître d'ouvrage est rappelée. En revanche, pour l'assiette, la procédure indique expressément les coûts à déduire (honoraires, études...). **La procédure ne rappelle pas le plafonnement de la dépense subventionnable pour les dépenses d'investissement alors que le règlement d'intervention le prévoit.**

Il a été précisé en réponse au questionnaire que toute instruction d'une demande d'aide effectuée par un agent était ensuite validée par un contrôle hiérarchique afin de prévenir tout risque de complaisance. Le département a transmis les historiques de gestion de deux dossiers d'attribution de subventions.<sup>219</sup> Ce document récapitule les différentes phases du processus d'instruction et permet de constater la validation de chacune par les chefs de service.

Lorsque la subvention octroyée à une association excède 23 000 €, une convention doit être signée. Néanmoins, une convention peut être signée, sur décision du service instructeur, pour un montant inférieur en fonction du projet porté par l'association<sup>220</sup>.

Les procédures automatisées du logiciel d'instruction permettent de définir les habilitations et de contrôler le montant de l'aide allouée, les plafonds en vigueur, le taux de participation du bénéficiaire et la transmission de justificatifs.

Hormis le circuit de validation classique, il n'existe pas de procédure formalisée pour prévenir le risque de conflit d'intérêts. En effet, aucun agent instruisant une demande d'aide n'est soumis à une déclaration d'absence de conflit d'intérêts, à l'exception de ceux traitant des fonds européens conformément à l'article 125 § 4 du règlement n° 1303/2013 relatif au FSE.

Un document intitulé « procédure de prévention de la fraude interne »<sup>221</sup> élaboré par la Direction Prestations Personnes Âgées Personnes Handicapées (DPPAPH) et validé le 16 septembre 2019 a été adressé aux cadres et adjoints de cette direction. Son objet est de « *détailler les différents protocoles visant à se prémunir de fraude interne (agent des services) consistant à l'attribution pour soi ou pour un tiers de prestations indues (APA, PCH, aide sociale) ou pour des montants plus importants... Cette fraude pourrait également se traduire*

<sup>216</sup> Cf. fichier : 72.2.6 REF AS instruction.pdf

<sup>217</sup> Cf. fichier : AFA - Pièce 73.pdf

<sup>218</sup> Cf. fichier procédure subvention investissement.

<sup>219</sup> Cf. fichier : Historique gestion dossier FSE UCRM UC 2018 MDFSE.docx

<sup>220</sup> Cf. fichier : Contrôle AFA.69.docx

<sup>221</sup> Cf. fichier : 72.3.1 fraude interne.pdf



*par l'attribution d'avantages (subvention, tarification) à des tiers en contrepartie d'avantages financiers ou en nature. »*

Ce document décrit les risques identifiés pour l'APA, PCH et l'attribution d'avantages (subvention et tarification). Il liste un certain nombre de « *mesures primaires de prévention* » destinées à se prémunir sur « la complicité entre agents de différents services/direction » ou sur « la complicité avec un emploi direct ». Les mesures « relations humaines (gestion RH) » consistent à rappeler, au moment du recrutement de l'agent, ses devoirs de probité et d'intégrité et son obligation de signaler tout conflit d'intérêts. Des mesures organisationnelles précises, telles que la collégialité des décisions, le changement des portefeuilles des tarificateurs ou des instructeurs, la sécurisation des accès au système d'information, et des mesures de régulation des prestations viennent compléter ce dispositif de prévention de la fraude interne.

L'AFA n'a pas été destinataire du même type de document élaboré par d'autres directions et souligne que sa généralisation, adaptée à chaque processus métier, pourrait utilement constituer un outil de prévention des atteintes à la probité.

En ce qui concerne la décision d'attribution, il n'existe pas de commission ad hoc. Après validation par le chef de service, la proposition de délibération est soumise au vote des élus, suivant le processus de validation des délibérations décrit plus haut.

L'audit sur les délibérations réalisé en avril 2019 avait révélé que les décisions de refus d'attribution d'une aide faisaient l'objet d'un simple courrier à la signature du DGS alors que le CGCT dispose que toute décision concernant une subvention (favorable ou défavorable) doit être validée par l'assemblée délibérante. Interrogé sur ce point, le département a indiqué<sup>222</sup> qu'un groupe de travail composé des directeurs avait transmis des propositions qui étaient en cours de validation au moment du contrôle. Il a toutefois été précisé que certaines directions avaient fait le choix de faire valider des refus sur certains « *dossiers problématiques* » par l'assemblée départementale.

- *Le contrôle lors de la liquidation*

La liquidation de la subvention doit intervenir après contrôle du service fait. Cette phase ne fait pas l'objet d'une formalisation homogène entre les différents dispositifs.

Ainsi, pour les contrats de territoire, la procédure n'est pas formalisée dans un guide. Il a été indiqué<sup>223</sup> que le contrôle était réalisé au regard des pièces justificatives adressées par le bénéficiaire de la subvention. Le département exige une attestation sur l'honneur sur le financement de l'opération pour s'assurer du respect du financement minimal revenant au maître d'ouvrage public. Pour les travaux, il est exigé un certificat d'exécution signé du représentant et certifié par le receveur. Toutefois, aucune pièce supplémentaire n'est exigée pour justifier le montant cumulé des dépenses afin de s'assurer que l'aide financière concerne effectivement le projet subventionné.

En ce qui concerne les demandes de subvention aux associations instruites par le service Prévention Petite Enfance, il n'existe aucune avance<sup>224</sup>. Pour les « aides aux crèches : investissement et aide au loyer », le versement de l'aide est subordonné à la production de justificatifs, sans davantage de précision. A minima, seules les factures acquittées doivent être transmises<sup>225</sup>. Un « ramené » (une déduction) est systématiquement calculé si le coût final est inférieur au coût estimé lors de l'attribution de la subvention ou si des aides d'autres financeurs ont été allouées postérieurement au vote de la commission permanente pour les structures publiques. Toutefois, aucune pièce, comme une attestation sur l'honneur, n'est exigée pour

---

<sup>222</sup> Cf. fichier : ContrôleAFA.69.doc

<sup>223</sup> Cf. fichier pièce 73.

<sup>224</sup> Cf. compléments PMI.

<sup>225</sup> Cf. fichier procédure subvention investissement.



contrôler cette hypothèse alors que le guide des dépenses en exige la production. Enfin, la caducité est contrôlée.

- *Les contrôles a posteriori*

La convention type<sup>226</sup> signée avec les associations précise les modalités des contrôles effectués par le département.

Il y est précisé que « *L'utilisation de l'aide à des fins autres que celles définies par la présente convention entraînera automatiquement le remboursement de l'aide accordée* » et que deux types de contrôles pourront être diligentés : un contrôle d'activité effectué par les services départementaux ou par des organismes dûment mandatés, et un contrôle financier se traduisant par l'obligation de tenir une comptabilité conforme à la législation et de transmettre, chaque année, les pièces comptables et un rapport d'activités.

L'organisation des modalités de contrôle postérieur à l'attribution d'une aide relève de chaque direction opérationnelle.

Concernant la DGDA « Autonomie personnes âgées – personnes en situation de handicap », il a été indiqué en entretien que les instructeurs assurent un suivi de la mise en place du projet en faisant des points réguliers avec le bénéficiaire et en effectuant des visites de conformité. Cette procédure de contrôle de l'effectivité des aides est formalisée dans un document relatif à l'APA et la PCH<sup>227</sup>. Il y est précisé que les contrôles pour la mise en paiement sont assurés par le service chargé de l'instruction des aides. La périodicité des contrôles ainsi que leurs modalités d'exécution sont détaillées.

Pour les subventions d'investissement accordées aux personnes privées, certaines directions (DAE<sup>228</sup> et DTE<sup>229</sup>) disposent de personnels de terrain dédiés aux contrôles, différents des instructeurs. Le service fait peut également être constaté par les mairies au moyen d'un certificat d'achèvement des travaux.

Les subventions accordées aux communes et intercommunalités font l'objet d'un certificat d'exécution contresigné par le comptable public.

Enfin, l'article 8 de chaque convention signée avec une association prévoit que sa résiliation pour non-respect des clauses, entraînera le remboursement total ou partiel de la subvention. La procédure de remboursement d'une subvention n'est pas formalisée.

**Observation n°23 : À la date du contrôle, les procédures d'instruction, d'attribution et de contrôle des subventions sont très hétérogènes et insuffisamment formalisées.**

**Recommandation n°17 : Avant la fin de l'année 2021, encadrer l'attribution des aides par l'élaboration de règlements d'intervention et de procédures formalisées précisant les modalités de leur instruction, de leur attribution et de leur contrôle et prenant en compte la prévention des risques d'atteintes à la probité et des conflits d'intérêts.**

En réponse au rapport provisoire, le département a indiqué travailler sur la communication externe des dispositifs de subvention afin de les rendre plus accessible aux usagers. Il a précisé qu'il veillerait à leur exhaustivité tout en assurant des mises à jour régulières. Il s'est par ailleurs engagé à mettre en place un règlement d'intervention pour chaque aide et à uniformiser les procédures d'instruction et de contrôle.

<sup>226</sup> Cf. fichier : 72.2.11-P1122 modèle type convention.doc

<sup>227</sup> Cf fichier : 72.3.3 Mise en oeuvre du Contrôle d'effectivité des aides.pdf.

<sup>228</sup> DAE : direction de l'agro écologie.

<sup>229</sup> DTE : direction de la transition écologique.



Parallèlement, une réflexion pour intégrer les notions de probité et de prévention des conflits d'intérêts dans le futur règlement d'intervention est engagée.

#### II.2.3.1.5 Les agréments : la procédure d'adoption

La procédure d'adoption est soumise à l'obtention d'un agrément délivré par le conseil départemental du domicile des adoptants conformément à l'article R.225-1 du code de l'action sociale et des familles.

##### ▪ Présentation du service

Le service adoption du département traite environ 120 demandes d'agrément par an (122 en 2019) et le taux d'acceptation est d'environ 80 %.

Ce service est composé de 14 agents répartis par pôles :

- pôle administratif ;
- pôle international ;
- pôle pupilles de l'État, apparentements et correspondant CNAOP (Conseil national d'accès aux origines personnelles) ;
- pôle psychologues (trois fonctionnaires et une psychologue extérieure avec laquelle a été passé un marché) ;
- un correspondant –de l'Agence Française de l'Adoption.

##### ▪ L'instruction des demandes

Le département a transmis à l'équipe de contrôle un document élaboré conjointement par la direction générale de la cohésion sociale et l'association des départements de France intitulé « *Référentiels : l'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément*<sup>230</sup> » sur lequel il s'appuie pour l'instruction des demandes d'agrément.

Ce document contient, outre le rappel du cadre légal, des « *préconisations pour favoriser une meilleure information des candidats...* » et un « *guide d'appui pour la réalisation des évaluations socio-éducative et psychologique* ».

Le service ne dispose d'aucun autre document formalisant les processus à suivre par les agents à chaque étape de la procédure. Celle-ci se déroule en trois phases : l'information, l'évaluation et la prise de décision.

#### L'information

Le dépôt du dossier, téléchargeable sur le site du département, se fait par courrier ou par mail. Le dossier est enregistré dans le logiciel IODAS, lequel est renseigné à toutes les phases de la procédure, jusqu'au jugement d'adoption. Ce logiciel est interfacé avec le logiciel de gestion financière ASTRE.

Le « guide pratique pour l'adoption d'un enfant », élaboré par la DGA solidarités, enfance et famille en 2016 est téléchargeable sur le site internet du département. Très détaillé, il aborde les aspects psychologiques de l'adoption, donne les informations juridiques et les conditions légales et décrit très précisément toutes les phases de la procédure, du dépôt du dossier à l'apparentement. Sont également précisées les voies de recours en cas de refus de l'agrément.

L'information des adoptants doit être réalisée dans un délai de deux mois après le dépôt de la demande conformément à l'article R.225-2 du code de l'action sociale et des familles. Des réunions collectives

<sup>230</sup> Cf. fichier : questionnaire 2 - question 102 - outil. référentiel national adoption.pdf



regroupant 20 candidats et animées par la cheffe de service, un agent du pôle international et un agent du pôle pupilles de l'État sont organisées chaque mois. Le contenu de l'information délivrée par le département est, selon les indications portées sur le guide pratique, conforme à l'article R. 225-2 précité.

### L'évaluation

Les évaluations de la situation familiale et du contexte psychologique sont réalisées par le service dans un délai de neuf mois, par ordre d'arrivée au service.

L'attribution des dossiers est faite par le pôle secrétariat en fonction de la charge de travail des instructeurs et des psychologues. Aucune déclaration d'absence de conflit d'intérêts n'est remplie par les instructeurs et psychologues au moment de l'attribution des dossiers. Il a été indiqué en entretien qu'il était tenu compte des adresses des agents afin de limiter les risques. Si un agent du département, un élu ou un partenaire du service adoption désirait déposer une demande d'agrément, il serait orienté vers un département limitrophe. Cette pratique n'est pas formalisée.

L'évaluation de la situation familiale est validée par la cheffe de service qui peut demander des éléments d'explication ou de clarification, mais ne prononce jamais un avis contraire à l'évaluation.

L'évaluation psychologique fait l'objet d'une validation sur la forme uniquement par la cheffe de service.

Les candidats peuvent consulter les rapports d'évaluation, faire valoir leurs observations ou demander à être évalués par des professionnels différents.

### La prise de décision

Tous les dossiers, accord ou refus, passent ensuite devant la commission d'agrément, à l'exception de ceux pour lesquels les demandeurs n'ont pas donné suite.

La commission d'agrément, dont la composition<sup>231</sup> est fixée à l'article R.225-9 du code de la famille et de l'action sociale, est présidée par le président du conseil départemental. Le règlement intérieur de la commission<sup>232</sup>, en vigueur depuis le 5 janvier 2011, fixe ses modalités de fonctionnement et contient une disposition de prévention des conflits d'intérêts en précisant à l'article 14 qu'un « *membre titulaire... ayant un lien personnel dans une affaire est remplacé par son suppléant* ».

L'avis motivé de la commission peut être un accord, un refus ou une demande de report s'il lui semble nécessaire de faire procéder à de nouvelles évaluations ou de rencontrer à nouveau les candidats. Les nouvelles évaluations sont réalisées par d'autres assistants socio-éducatifs et d'autres psychologues. Il a été indiqué à l'équipe de contrôle qu'il était rare que la commission ne suive pas l'avis des évaluateurs.

---

<sup>231</sup> Article R.225-9 du code de la famille et de l'action sociale :

La commission d'agrément prévue par l'article L. 225-2 comprend :

1° Trois personnes appartenant au service qui remplit les missions d'aide sociale à l'enfance et ayant une compétence dans le domaine de l'adoption ou leurs suppléants désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions ;

2° Deux membres du conseil de famille des pupilles de l'État du département : l'un nommé sur proposition de l'union départementale des associations familiales parmi les membres nommés au titre du 2° de l'article R. 224-3 ; l'autre assurant la représentation de l'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat ; ces membres peuvent être remplacés par leurs suppléants, désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions ;

3° Une personnalité qualifiée dans le domaine de la protection sociale et sanitaire de l'enfance.

Les membres de la commission, dont le président et le vice-président, sont nommés pour six ans par le président du conseil départemental.

Le président du conseil départemental fixe le nombre et le ressort géographique des commissions d'agrément dans le département.

<sup>232</sup> Cf. fichier : règlement intérieur commission agrément transmission AFA.pdf



La cheffe de service a reçu délégation pour signer les avis d'accord et de refus. En cas de recours gracieux, la décision est signée par une personne différente de celle ayant pris la décision initiale, en l'occurrence, la directrice adjointe de l'aide sociale à l'enfance dont dépend le service adoption, ou la directrice enfance et famille. Si les demandeurs exercent un recours devant tribunal administratif, les mémoires sont préparés par le service juridique. Le département a indiqué avoir fait l'objet de seulement deux contentieux, l'un ayant donné lieu à un jugement favorable aux demandeurs, l'autre étant toujours pendant au moment du contrôle.

**C'est donc uniquement lors des procédures de recours que les dossiers sont vus à un niveau hiérarchique supérieur au service adoption.**

**Observation n°24 : À la date du contrôle, la validation de la décision de délivrance de l'agrément d'adoption reste interne au service et ne fait pas l'objet de contrôles.**

#### Le suivi de l'agrément

L'agrément accordé par le président du conseil départemental est valable cinq ans, durant lesquels un accompagnement est assuré, à la demande des familles. Cet accompagnement est assuré par un agent différent de celui qui a procédé à l'instruction, le correspondant de l'Agence française de l'adoption pour les demandes à l'international et le référent pupilles de l'État pour les autres demandes.

Les titulaires de l'agrément ont l'obligation de confirmer par écrit chaque année leur souhait de maintenir leur demande. Ils sont en outre tenus de signaler tout changement intervenu dans leur situation matrimoniale ou familiale. Tous les deux ans, le département doit se livrer à une actualisation des dossiers à laquelle il procède par l'organisation d'une nouvelle rencontre entre les candidats à l'adoption et leurs évaluateurs initiaux.

**Observation n°25 : En ce qui concerne la procédure d'adoption, aucune des mesures de prévention des conflits d'intérêts mises en pratique par le service n'est formalisée et le règlement intérieur de la commission d'adoption ne prévoit pas d'obligation de déport en cas de conflit d'intérêts.**

**Recommandation n°18 : D'ici la fin 2021, mettre en place une validation des décisions par un échelon hiérarchique supérieur au service adoption, formaliser les mesures préventives des conflits d'intérêts internes au sein du service et mettre à jour le règlement intérieur de la commission d'adoption par l'ajout d'un article prévoyant le déport de ses membres en cas de conflit d'intérêts.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué avoir d'ores et déjà suivi la recommandation de l'AFA en mettant en place une validation des décisions de délivrance ou de refus des agréments par le supérieur hiérarchique. Par ailleurs, la mise en place de mesures de prévention des conflits d'intérêts est en cours avec l'adoption d'une charte de déontologie interne au service, la souscription d'une attestation d'absence de conflit d'intérêts par les professionnels au moment de l'évaluation et la formalisation des règles de déport dans le règlement intérieur de la commission d'adoption.

#### II.2.3.1.6 *Le logement social*

Le département disposait en 2019 de 619 logements en contingent réservataire auprès de différents bailleurs. Il est par ailleurs propriétaire des 420 logements de la Cité Roguet.

La procédure de sélection des locataires diffère selon qu'il s'agit du contingent réservataire ou de la cité Roguet qui appartient au département.

- Le contingent réservataire



Le suivi des demandes de logement dans le contingent réservataire du département est assuré par le service logement rattaché à la direction de la coordination et du développement social. Ce service gère également le FSL (Fonds Solidarité Logement) et le PDALHPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées).

Les demandes de logement sont déposées sur le portail Imhoweb qui constitue l'outil de gestion commun à tous les bailleurs sociaux du département.

Lorsqu'un logement se libère, le bailleur en informe par mail le service logement (le chef de service, son adjoint et l'agent instructeur) ainsi que le secrétariat du vice-président chargé du logement.

L'agent instructeur interroge la base Imhoweb afin d'identifier des demandeurs correspondant à la typologie du logement (surface, loyer, accessibilité...). La sélection des demandeurs est issue d'un requête d'après les données enregistrées sur Imhoweb. Toutefois, le département n'effectue aucun contrôle supplémentaire des pièces justificatives et notamment de leur actualisation, sauf si le demandeur est connu des maisons des solidarités.

Le département, dans sa réponse au questionnaire, a indiqué que le service se rapprochait également « des Maisons Des Solidarités [MDS] du secteur qui accompagnent des ménages en attente de logement en difficulté, des élus du canton qui ont parfois connaissance de ménages en attente de logement en difficulté, du service social du personnel du Cd31, regardent dans la liste des publics déclarés prioritaires au titre du PDALHPD ».

Concernant les demandeurs présentés par les MDS, par un élu ou par le service social du personnel, la régularisation de la demande est faite *a posteriori* dans Imhoweb si le demandeur n'avait pas déposé une demande en ce sens.

L'agent instructeur propose une liste des demandeurs présentant un profil correspondant aux logements « Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) », classés en fonction du caractère prioritaire et de l'ancienneté de la demande. Cette liste est présentée à une commission interne, après validation par le chef de service. Pour les logements « Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) », les dossiers sont critérisés en fonction de l'ancienneté et/ou de l'urgence sauf pour les demandeurs appuyés par un élu qui sont prioritaires. D'ailleurs, pour ces logements, les candidats ne sont pas proposés dans un ordre de priorité.

La commission interne a été créée en 2015, mais sa création n'a pas été validée par une délibération. Elle se réunit deux fois par mois et est composée du vice-président chargé du logement<sup>233</sup> qui la préside et des vice-présidents en charge de l'action sociale<sup>234</sup>. Siègent également, sans voix délibérative, un instructeur et le chef du service logement (ou le directeur adjoint de la DCDS). **La commission ne dispose pas d'un règlement intérieur et aucune disposition n'est prise pour éviter les conflits d'intérêts. De plus, aucun procès-verbal n'est dressé à l'issue de la réunion de la commission.**

La liste présentée aux membres de la commission est anonymisée, sauf pour le président. **La procédure de sélection des trois candidats à proposer aux bailleurs n'est pas formalisée et il n'existe aucun barème pour les dossiers non prioritaires.** Il a été expliqué à l'équipe de contrôle que priorité était donnée aux dossiers PDALHPD. En revanche, s'il n'y a pas de dossier fléché prioritaire, le dossier présenté par un élu sera prioritaire. Si l'élu en question est un membre de la commission, il ne participera pas aux débats.

<sup>233</sup> M. Jean-Michel FABRE.

<sup>234</sup> Alain Gabrieli, Vice-Président chargé de l'Action Sociale : Handicap, Jean-Louis Llorca, Vice-Président chargé de la Politique de la Ville, Patrick Pignard, Vice-Président chargé de l'Action Sociale : Insertion, Economie Sociale et Solidaire, Arnaud Simion, Vice-Président chargé de l'Action Sociale : Enfance et Jeunesse, Véronique Volto, Vice-Présidente chargée de l'Action Sociale : Séniors.



À l'issue de la commission, l'agent instructeur transmet par courriel au bailleur, avec copie au chef de service, les noms de trois demandeurs retenus pour être présentés à la commission d'attribution des logements (CAL) et cette information est renseignée dans Imhoweb. La liste présentée à la commission n'est pas conservée par le service logement. **Le service n'effectue donc aucun suivi des demandeurs, qu'ils aient été agréés ou refusés par la commission.**

- La cité Roguet

Le département est propriétaire d'un ensemble de 420 logements : la cité Roguet. Avant 2015, ces logements étaient proposés à tous les publics et leur attribution était gérée directement au cabinet du président. Depuis la nouvelle mandature, la cité Roguet est réservée aux agents du département et l'attribution des logements est gérée par la direction du patrimoine, conjointement avec le service social du personnel (SSP). La gestion des relations avec les locataires (loyers, travaux...) est assurée par la direction du patrimoine.

Entre 15 et 20 logements se libèrent chaque année à la cité Roguet et la direction du patrimoine informe le service social du personnel (SSP) de la vacance.

Le SSP recherche dans les demandes de logement du personnel pour la cité Roguet les candidats correspondant potentiellement à la typologie de l'appartement (surface, accessibilité, montant du loyer) et une note sociale est rédigée par les assistantes sociales précisant la situation du demandeur. Cette note est adressée au président de la commission d'attribution. Les demandes sont classées par priorité (critérisation selon la situation sociale, conjugale et financière), mais **aucun barème n'est formalisé**. Par ailleurs, il peut être tenu compte, dans certains cas, du dossier RH des agents.

La liste nominative des demandeurs est examinée par la commission d'attribution qui se réunit une fois par trimestre. Cette commission, présidée par le vice-président chargé du logement, est composée de la direction du patrimoine immobilier, de la cheffe du service social du personnel et de la conseillère technique en charge du logement au cabinet du président. Son fonctionnement n'est pas formalisé dans un règlement intérieur et aucun procès-verbal n'est rédigé à l'issue de sa tenue. Aucune mesure n'est prise pour prévenir le risque de conflit d'intérêts.

**Observation n°26 : À la date du contrôle, l'absence de formalisation des procédures de critérisation des demandes de logement social et des débats des commissions internes ne garantit pas une parfaite égalité de traitement des candidats.**

**Recommandation n°19 : Formaliser, d'ici la fin 2021, la critérisation des demandes de logement sur le contingent réservataire ou sur la cité Roguet et rédiger un règlement intérieur de chaque commission comprenant des mesures de prévention des conflits d'intérêts.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué qu'il doterait la commission d'examen des candidatures, avant la fin de l'année 2021, d'un règlement intérieur et mettrait en place une obligation de déclaration d'absence de non-conflit d'intérêts pour ses membres. S'agissant de la Cité Roguet, le département adoptera un règlement intérieur propre à l'attribution de ces logements et formalisera « *clairement les critères d'octroi* » d'ici la fin de l'année 2021.

#### II.2.3.1.7 Les processus liés aux ressources humaines

Le processus de recrutement et de suivi des effectifs doit être suffisamment maîtrisé par l'organisation pour respecter les principes suivants :

- le recrutement visé doit répondre à un besoin identifié qui aura abouti à ouvrir un poste au tableau des effectifs de la collectivité ;



- les qualifications requises pour répondre à ce besoin doivent être précises et répondre à des spécifications liées au poste et non aux candidats potentiellement envisagés. Ceci doit notamment être associé à la classification des emplois qu'aura réalisée la collectivité ;
- les candidats retenus présentant les qualifications requises doivent pouvoir être choisis après un processus de sélection collégial (en jurys par exemple), la décision d'embauche doit être prise sur des critères objectifs ;
- les agents en poste doivent effectuer une mission de service public en respectant un temps minimal de travail et si certains bénéficient d'avantages divers, c'est uniquement afin de remplir cette mission.

- *Le cabinet*

215 agents étaient rattachés au cabinet du président au 31 décembre 2018<sup>235</sup>. Parmi eux sont comptabilisés des emplois purement administratifs ou techniques (courrier, accueil, service social du personnel, garage, crèches, imprimerie-reprographie, communication). Toutefois, la gestion de ces agents en matière de ressources humaines (congés, formation, rémunération, heures supplémentaires, cumuls d'activités...) relève du droit commun et dépend de la DGD ressources humaines et de la DGD ressources financières. L'équipe rappelle l'**irrégularité<sup>236</sup> qui consiste à rattacher au cabinet de nombreux services, composés de fonctionnaires ou de contractuels sur des emplois permanents, et à confier au directeur de cabinet un pouvoir hiérarchique dès lors que le directeur général des services n'est plus chargé de diriger et de coordonner l'organisation de ces services.**

- *Les collaborateurs de cabinet*

Les collectivités territoriales peuvent recruter, en plus des personnels administratifs et techniques, des personnels ayant une mission plus politique et qui vont conseiller et accompagner les élus dans la mise en œuvre du programme sur lequel ils ont été élus.

L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil départemental est limité au regard de la population du département<sup>237</sup>. En l'occurrence, pour le département de la Haute-Garonne qui compte 1,37 million d'habitants, le nombre de postes autorisés est de dix. Les dix collaborateurs de cabinet désignés comme tels par le département dans ses réponses aux questionnaires ne disposent pas de fiches de poste<sup>238</sup>.

L'examen des fiches de postes des agents relevant du cabinet laisse apparaître que, pour six d'entre eux, les enjeux et objectifs du poste ainsi que le détail des activités du poste s'apparentent à des activités relevant habituellement des missions des collaborateurs de cabinet, puisqu'ils sont notamment chargés de :

---

<sup>235</sup> Cf. fichier : 82-ANNEXE 1 - Fichier RH Déc 2018.xls

<sup>236</sup> Article 2 alinéa 3 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés : « *Le directeur général des services du département et le directeur général des services de la région sont chargés, respectivement sous l'autorité du président du conseil départemental et du président du conseil régional, de diriger l'ensemble des services du département ou de la région et d'en coordonner l'organisation* ».

<sup>237</sup> Article 11 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 : « *L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil départemental est ainsi fixé :*

- *trois personnes lorsque la population du département est inférieure à 100 000 habitants ;*

- *une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 150 000 habitants lorsque la population du département est comprise entre 100 000 et 1 000 000 d'habitants ;*

- *une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants lorsque la population du département est supérieure à 1 000 000 d'habitants. ».*

<sup>238</sup> Cf. fichier : Q84.doc

- « *contrôler l'ensemble des publications et interventions du président destinées au public..., déterminer et décliner les éléments de langage, rédiger les discours et préparer les interventions du président, rédiger les éditoriaux.* »<sup>239</sup>,
- « *assurer l'interface entre les élus, l'institution et la presse et écrire et diffuser des communiqués* »<sup>240</sup>,
- « *définir les axes de communication presse, écrire et diffuser des communiqués, organiser et gérer la communication en situation d'urgence* »<sup>241</sup>,
- « *piloter, rédiger, mettre en forme et contrôler l'ensemble des publications prédestinées au grand public..., élaborer le calendrier des parutions..., définir l'angle des sujets à traiter...* »<sup>242</sup>,
- « *rédiger les discours et préparer les interventions du président ; rédiger les éditoriaux* »<sup>243</sup>
- « *exercer un rôle de conseil auprès de l'exécutif, du directeur de cabinet ou du directeur de la communication* ». <sup>244</sup>

Or, les missions politiques n'ont pas vocation à être exercées par des agents autres que les collaborateurs de cabinet. **L'addition des collaborateurs de cabinet à ces agents dont les missions sont assimilables à des missions de cabinet conduirait à un dépassement des plafonds numéraires légaux.**

Par ailleurs, les vice-présidents et les présidents de commissions disposent chacun d'un ou deux collaborateurs. Quarante-trois d'entre eux sont fonctionnaires et sept sont contractuels. Dans le fichier paye, ces personnes ne sont pas rattachées au cabinet du président, mais aux directions « commission permanente/vice-présidents » ou « commissions », et au service correspondant à la délégation de l' élu ou à la compétence de la commission, ce qui revient à les « fondre » dans les effectifs de l'administration départementale alors qu'ils travaillent de fait auprès des élus. **Par ailleurs, ces recrutements se font sans publication d'avis de vacance de poste et les contrats d'engagement transmis au contrôle de légalité ne mentionnent jamais que l'agent exercera des fonctions de collaborateurs d'élus, alors que cela est mentionné dans la lettre d'embauche.**

La fiche de poste utilisée pour le recrutement de ces collaborateurs d'élus<sup>245</sup> indique pour les enjeux et objectifs du poste : « *apporter sa collaboration à l' élu sur l'ensemble de ses dossiers* » et pour les principales activités et compétences attendues sur le poste : « *recherche d'information, rédaction, synthèse ; élaborer et rédiger des courriers, comptes rendus, notes* » qui sont des missions allant au-delà des simples missions de secrétariat. **Mais surtout, il y est précisé que la relation hiérarchique du collaborateur d' élu est l' élu et lui seul.**

La loi ne fait pas de distinction entre les collaborateurs de cabinet et les collaborateurs de vice-présidents ou de présidents de commissions. Elle ne distingue que les collaborateurs de cabinet et les collaborateurs de groupes d'élus. **Ces 50 collaborateurs, qui ont des missions de nature politique, et qui sont hiérarchiquement rattachés à l'exécutif, peuvent être assimilés à des collaborateurs de cabinet entraînant là aussi un dépassement des plafonds numéraires légaux.**



**Observation n°27 : À la date du contrôle, le nombre d'agents exerçant de fait des missions de collaborateurs de cabinet excède largement le plafond légal.**

**Recommandation n°20 : Avant la fin de l'année 2021, mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet.**

En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a indiqué qu'il clarifierait, d'ici la fin de l'année 2021, les missions et le rattachement des assistants d'élus.

La rémunération des membres du cabinet occupant un contrat de collaborateur de cabinet est réglementée<sup>246</sup> et ne doit pas dépasser à la fois 90 % du traitement du fonctionnaire ou de l'emploi le plus élevé de la collectivité et 90 % du montant du régime indemnitaire desdits agents. Le département respecte cette disposition.

Selon l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, un logement et un véhicule de fonction ne peuvent être attribués, par nécessité absolue de service, qu'à un seul collaborateur de cabinet. Le département respecte cette obligation, seul le directeur de cabinet bénéficiant d'un avantage en nature, véhicule de fonction et carte de carburant en l'occurrence<sup>247</sup>.

- *Les places d'évènements sportifs ou culturels*

Le département met à disposition, notamment des élus et des agents, des places de spectacles ou de rencontres sportives fournies par diverses associations (pour les évènements culturels) ou achetées au moyen de marchés publics (pour les évènements sportifs).

Il a été indiqué à l'équipe de contrôle que la distribution des places ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée, mais qu'en pratique, elles sont limitées à deux ou quatre par bénéficiaire. Le cabinet du président gère seul l'attribution de ces places<sup>248</sup> et pour certaines places de matchs sportifs, avec la collaboration de la cheffe de projet en charge des partenariats sportifs<sup>249</sup>.

L'équipe de contrôle relève que le département n'a apporté qu'une réponse partielle à sa demande. Alors qu'il lui avait été demandé de « *fournir toutes les pièces utiles (tableaux...)* »<sup>250</sup> pour mieux appréhender les modalités de mise à disposition et de suivi, le département n'a transmis que deux tableaux de suivi et n'a pas apporté de réponse sur d'autres avantages complémentaires tels que des repas (cf. *infra*).

### Les places offertes pour les évènements culturels

Les conventions signées avec les associations culturelles et sportives<sup>251</sup> prévoient, en contrepartie du versement de la subvention, l'engagement de celles-ci à « *faire mention de la participation du conseil*

<sup>246</sup> Article 7 du décret n° 87-1004 : « *Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.* »

<sup>247</sup> Cf. fichiers : 91 - Delibération attribution véhicules de fonction\_CP 4 avril 2019.pdf et 91 - Delibération attribution véhicules de fonction\_CP 18 juin 2020.pdf

<sup>248</sup> Cf. Q101.

<sup>249</sup> Cf. Q101 : note billetterie saison 2018-2019.

<sup>250</sup> Cf. fichier : Q 101.docx

<sup>251</sup> Cf. fichiers : Association GRAND INTERPRETES.pdf ; Association LA CINEMATHEQUE DE TOULOUSE.pdf ; Association LA GRAINERIE.pdf ; Association PRONOMADE(S) .pdf ; Association THEATRE GARONNE.pdf ; SUBVCONVENTION\_DAUPHINS DU TOEC\_GI2019002090.pdf ; SUBVCONVENTION\_DISTRICT FOOT\_GI2019006272 .pdf ; SUBVCONVENTION\_FENIX TOULOUSE HANDBALL\_GI2019002078.pdf ; SUBVCONVENTION\_RACING ST GAUDENS COMMINGES

départemental... sur tout support de communication au moyen du logo... et dans ses rapports avec les médias ». Aucune des conventions transmises ne comporte de clause prévoyant la fourniture de places au conseil départemental.

Il a été observé qu'une association subventionnée sans convention<sup>252</sup> offrait des places de concert uniquement distribuées aux élus<sup>253</sup>. Les places remises par cette association peuvent être assimilées à des cadeaux, et ne font l'objet d'aucune procédure formalisée ainsi qu'il a été précisé au paragraphe II.1.3.3. Le tableau de suivi, transmis à titre d'exemple, mentionne que sur les 34 places offertes par l'association, 19 ont été distribuées aux élus conformément à leurs demandes et en respectant la règle des quatre places maximum. Aucune précision n'a été apportée quant au devenir des places non attribuées. L'équipe de contrôle constate également que seuls les élus de la majorité ont bénéficié de places.

### Les places achetées pour les évènements sportifs

Des marchés publics portant promotion du conseil départemental sont conclus, chaque année, sans publicité ni mise en concurrence préalables<sup>254</sup>, avec sept clubs sportifs<sup>255</sup>, comme suit :

Tableau 1 : liste des clubs et des montants annuels des marchés publics pour les saisons 2018-2019 et 2019-2020.

Clubs	Saison 2018-2019 (montant annuel)	Saison 2019-2020 (montant annuel)
Stade Toulousain	150 000,00 €	250 000,00 €
Toulouse Football Club	150 000,00 €	180 000,00 €
Toulouse Olympique XIII	84 000,00 €	126 000,00 €
US Colomiers Rugby pro	60 000,00 €	60 000,00 €
Fenix Toulouse Handball	30 000,00 €	30 000,00 €
Toulouse Métropole Basket	30 000,00 €	30 000,00 €
TOAC TUC Volley-ball	25 000,00 €	25 000,00 €

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

Ces marchés prévoient que les clubs assurent une publicité du conseil départemental notamment sur les supports de communication au moyen du logo et dans leurs rapports avec les médias et, également, mettent à disposition un certain nombre de places lors de chaque match à domicile. Toutefois, ces marchés n'indiquant pas la décomposition du prix forfaitaire, l'équipe de contrôle n'a pas été en mesure d'évaluer le coût précis correspondant à l'achat de ces places.

Chaque marché prévoit l'achat de places sèches ou surclassées (VIP, tribune d'honneur, etc...), dans les conditions suivantes<sup>256</sup> :

- pour chaque match de championnat de la saison :

XIII\_GI2019003176.pdf ; SUBVCONVENTION\_TOAC TUC VOLLEY\_GI2019002079.pdf ; SUBVCONVENTION\_TOULOUSE METROPOLE BASKET\_GI2019002091.pdf

<sup>252</sup> Le Rotary reçoit une subvention inférieure à 23 000 €.

<sup>253</sup> Cf. fichier : Places élus Rotary clubs.xls

<sup>254</sup> Conformément à l'article R. 2122-3-3° du code de la commande publique, « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé. »

<sup>255</sup> Cf. Q101.

<sup>256</sup> En raison de la crise sanitaire de la COVID-19 et du bouleversement du calendrier des matchs lors 2<sup>e</sup> trimestre 2020, seule la saison sportive 2018-2019 a été analysée par l'équipe de contrôle.

Tableau 2 : synthèse du nombre de places achetées pour chaque match de championnat pour la saison 2018-2019.

Clubs	Matches de championnat				
	nombre de matchs	places surclassées	total places surclassées	places sèches	total places sèches
Toulouse Football Club	19	32	608	0	0
Toulouse Métropole Basket	10	12	120	0	0
TOAC TUC Volley-ball	12	3	36	8	96
Fenix Toulouse Handball	13	10	130	20	260
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	3	4	12	0	0
Stade Toulousain (top 14)	15	2	30	30	450
US Colomiers Rugby pro	12	8	96	0	0
	2	22	44	0	0
Toulouse Olympique XIII	14	6	84	20	280

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

- pour le match « parrainé » par le conseil départemental :

Tableau 3 : synthèse du nombre de places achetées pour chaque match parrainé par le CD31 pour la saison 2018-2019.

Clubs	Matches parrainés		
	nombre de matchs	places surclassées	places sèches
Toulouse Football Club	1	0	1000
Toulouse Métropole Basket	1	10	540
TOAC TUC Volley-ball	1	10	200
Fenix Toulouse Handball	1	0	200
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	1	15	0
Stade Toulousain (top 14)	0	0	0
US Colomiers Rugby pro	1	10	250
Toulouse Olympique XIII	1	0	300

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

- soit, un total de places de :

Tableau 4 : synthèse du nombre de places achetées pour la saison 2018-2019.

	total places surclassées	total places sèches	total des places
Toulouse Football Club	608	1000	1608
Toulouse Métropole Basket	130	540	670
TOAC TUC Volley-ball	46	296	342
Fenix Toulouse Handball	130	460	590
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	27	0	27
Stade Toulousain (top 14)	30	450	480
US Colomiers Rugby pro	106	250	356
	44	0	44
Toulouse Olympique XIII	84	580	664
	<b>1205</b>	<b>3576</b>	<b>4781</b>

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

Le département a indiqué que les places des matchs du championnat sont destinées aux élus et aux agents. Pour les matchs parrainés, les places VIP sont mises à disposition du vice-président chargé des sports et du président de la commission éducation/jeunesse/citoyenneté (qui gère le sport) et les places sèches aux autres élus, clubs, associations, collégiens et aux agents du conseil départemental<sup>257</sup>.

**Toutefois, alors que l'équipe de contrôle a demandé à plusieurs reprises toutes les pièces utiles pour justifier les modalités d'utilisation de ces places, seul un tableau de suivi pour les places achetées au Toulouse Football Club a été transmis<sup>258</sup>.**

Ce tableau distingue le quota de places disponibles, le nombre de places demandées par élu, le nombre de places attribuées à chaque élu et le nombre de places non distribuées. Son examen appelle les remarques suivantes :

- le tableau transmis ne concerne que les places de la saison sportive distribuées aux élus ;
- le tableau comporte de nombreuses erreurs dans les formules de calcul empêchant ainsi un suivi fiable du nombre de places distribuées :
  - o ainsi pour le match TFC/Lorient du 31 octobre 2018, il est indiqué un quota de 20 places, une attribution de 28, un reste de moins 8 alors que si l'on totalise la colonne attribution, on en obtient 14 ;
  - o un même match (TFC/Nîmes du 25 août 2018) est indiqué deux fois avec un nombre différent d'attributions ;
- s'il a été précisé que la règle d'attribution est de quatre places maximum par élu et par match, il apparaît que certains élus ont bénéficié de plus de places (jusqu'à 20).

<sup>257</sup> Cf. Q101.

<sup>258</sup> Cf. fichiers : Places élus TFC.xls



À défaut de transmettre les tableaux de suivi détaillés de l'utilisation de ces places, le département a transmis à l'équipe de contrôle un tableau de synthèse, dont l'équipe de contrôle n'a pas l'assurance qu'il soit fidèle à la réalité. Les tableaux suivants sont issus de ce tableau de synthèse.

Tableau 5 : synthèse des places distribuées pour les matchs de championnat de la saison 2018-2019.

Clubs (compétitions)	Matches de la saison				
	nombre de matchs	places élus	total places élus	places agents	total places agents
Toulouse Football Club	19	32	608	0	0
Toulouse Métropole Basket	10	6	60	6	60
TOAC TUC Volley-ball	12	3	36	8	96
Fenix Toulouse Handball	13	6	78	24	312
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	3	4	12	0	0
Stade Toulousain (top 14)	15	32	480	0	0
US Colomiers Rugby pro	12	2	24	6	72
	2	2	4	20	40
Toulouse Olympique XIII	14	6	84	20	280

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

Tableau 6 : synthèse des places distribuées pour les matchs parrainés de la saison 2018-2019.

Clubs (compétitions)	Matches parrainés			
	nombre de matchs	places élus	places agents	places autres (associations, collégiens...)
Toulouse Football Club	1	90	880	30
Toulouse Métropole Basket	1	10	520	20
TOAC TUC Volley-ball	1	10	180	20
Fenix Toulouse Handball	1	0	180	20
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	1	15	0	0
Stade Toulousain (top 14)	0	0	0	0
US Colomiers Rugby pro	1	10	230	20
Toulouse Olympique XIII	1	30	250	20

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

**Au total, 4781 places auraient été distribuées gratuitement : 1551 aux élus, 3100 aux agents :**

Tableau 7 : synthèse des places distribuées pour la saison 2018-2019.

Clubs (compétitions)	total élus	total agents	total
Toulouse Football Club	698	880	1608
Toulouse Métropole Basket	70	580	670
TOAC TUC Volley-ball	46	276	342
Fenix Toulouse Handball	78	492	590
Stade Toulousain (coupe d'Europe)	27	0	27
Stade Toulousain (top 14)	480	0	480
US Colomiers Rugby pro	34	302	356
	4	40	44
Toulouse Olympique XIII	114	530	664
	1551	3100	4781

Source : Données chiffrées issues de la « note Billetterie saison 2018-2019 » (Q101).

**Ainsi, le suivi des places n'est pas optimal et suscite plusieurs interrogations quant à l'utilisation qui en est faite. L'équipe de contrôle préconise la mise en place d'un réel suivi quant à la mise à disposition de toutes les places pour s'assurer que leur distribution réponde à un intérêt départemental. La distribution gratuite de places de matchs présente des risques d'autant plus que 60 % des places des matchs de championnat reviennent aux élus.**

Par ailleurs, le marché passé avec le club Toulouse Olympique XIII prévoit également des prestations complémentaires :

- « invitation du conseil départemental (10 places) lors d'un repas d'avant match (date à déterminer, 4 dans la saison) » ;
- « participation du CD à la Table Ovale (1 invitation mensuelle soit 11 dîners par saison) » ;
- participation du Conseil départemental à la TOXIII Business Club<sup>259</sup> (6 dans la saison).

**Interrogé également sur la procédure relative à ces avantages (repas, table ovale) et sur les bénéficiaires de ces prestations, le département n'a apporté aucune réponse. Par ailleurs, le lien entre ces acquisitions et l'intérêt pour la collectivité n'est pas établi.**

**Ainsi, l'équipe de contrôle constate des risques d'atteintes à la probité dans la gestion de ces places.**

**Observation n°28 : À la date du contrôle, le département met à disposition des élus et des agents des places, notamment à des événements sportifs, sans aucune procédure formalisée et avec un suivi insuffisant, si bien qu'il n'est pas permis d'assurer que ces places soient distribuées dans l'intérêt de la collectivité.**

**Recommandation n°21 : Avant la fin de l'année 2021, formaliser la procédure d'attribution des places et avantages liés aux partenariats avec les clubs sportifs et les associations culturelles en veillant à l'assortir de contrôles permettant de s'assurer qu'elles sont effectivement distribuées dans l'intérêt de la collectivité.**

<sup>259</sup> <https://www.to13.com/to-xiii-business-club/> : « Pour multiplier les occasions et les moments de rencontres, le Toulouse Olympique a créé le TO XIII Business Club et organise régulièrement des événements réservés aux partenaires (réception d'avant et après matchs, Garden Party, soirées exceptionnelles, conférences...) ».



En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a indiqué qu'il renforcerait la transparence et les contrôles dans la distribution de places aux manifestations sportives et culturelles.

- *Le recrutement des emplois permanents de la collectivité*

Il a été indiqué en entretien que le département procédait à une évaluation des besoins d'emplois en organisant deux revues de direction par an. En mai, chaque direction opérationnelle effectue un travail de recensement de ses besoins, de ses départs (retraite, promotions, mutations, démissions) et de ses arrivées (fins de disponibilités). En octobre, la direction des moyens globalise les données issues de chaque direction opérationnelle, bâtit une prospection financière et propose les évolutions d'emplois soumises au vote de l'assemblée départementale.

Le département a transmis à l'équipe de contrôle un document décrivant la procédure de recrutement élaborée par la direction RH-Moyens en janvier 2020<sup>260</sup>. Il décrit, pour chaque étape du processus, les actions à réaliser par chaque service et contient également un paragraphe sur la déontologie du recrutement dans lequel est mise en avant « l'égalité de traitement et de neutralité [à l'égard] du candidat ». Toutefois, il n'est pas précisé, aux paragraphes traitant de l'analyse des candidatures et à l'organisation des jurys et entretiens, que les instructeurs et les membres du jury doivent signaler s'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts.

Ce document contient en outre un encadré intitulé « la déontologie du recrutement » qui liste six engagements :

#### LA DÉONTOLOGIE DU RECRUTEMENT

- ✓ Engagement de confidentialité, de vérité, de transparence des informations qui sont soumises.
- ✓ Engagement d'égalité de traitement et de neutralité à l'égard du candidat.
- ✓ Engagement d'information du candidat sur l'évolution de la sélection.
- ✓ Engagement d'évaluation du candidat sur ses seules compétences relatives au poste à pourvoir.
- ✓ Engagement de non-discrimination et de respect des droits fondamentaux de la personne humaine.
- ✓ Engagement de refus de toute rémunération ou service proposé par le candidat en échange de sa sélection.

Le département a précisé en réponse au questionnaire n°2 que ces engagements sont développés dans le guide « recruter sans discriminer » destiné aux directeurs, responsables de direction et aux chargés de recrutement. Il est également consultable sur le site intranet de la collectivité.<sup>261</sup>

L'expression du besoin en recrutement se fait par la rédaction d'une fiche navette par le service Emploi, Recrutement, Mobilité (SERM) qui l'adresse ensuite au comité de l'emploi<sup>262</sup> qui est décisionnaire pour valider, refuser ou ajourner la demande.

Il existe un modèle type de fiche de poste correspondant au répertoire des métiers et emplois du département, qui compte à ce jour 93 métiers pour 18 familles professionnelles. Ces fiches de postes comprennent les rubriques classiques à compléter telles que les grandes lignes d'activité de la direction, les enjeux et objectifs du poste et les principales activités et compétences attendues. Pour les fonctions occupées par un certain nombre d'agents, il existe des fiches de poste type, pré-remplies selon les

<sup>260</sup> Cf. fichier : 78 et 81. Procédure de recrutement.pdf

<sup>262</sup> Le comité de l'emploi, composé du DGS du DRH, de l'ensemble des DGD et de la cheffe du service emploi, recrutement, mobilité, tient des réunions bimensuelles depuis janvier 2019, mais n'intervient pas dans l'évaluation annuelle des besoins d'emplois.



spécificités du poste, ce qui ne laisse pas place à un traitement différencié dans le recrutement des agents ayant la même activité.

Le département privilégie la mobilité interne. Les avis de vacance de poste sont publiés en interne pendant trois ou quatre semaines, puis, en cas d'infructuosité, en externe, sur le site internet du département et sur le site du centre de gestion de la Haute-Garonne. Par ailleurs, un marché<sup>263</sup> a été passé avec une agence de communication pour une diffusion nationale adaptée aux enjeux du poste.

Une première analyse formelle des candidatures est effectuée par le SERM, puis la pré-sélection est validée conjointement avec la direction concernée. En cas de pluralité de candidatures, une grille d'analyse est réalisée afin de comparer les compétences et expériences requises pour le poste. Pour prévenir les possibles conflits d'intérêts, la collectivité s'appuie sur la réglementation et la DAJAD est compétente pour analyser toute situation présentant un risque, notamment pour les emplois fonctionnels.

Chaque candidat est reçu par un jury composé d'un représentant du SERM et de l'autorité de la direction concernée. Le choix est validé conjointement par la direction concernée et les membres du jury.

La procédure de recrutement des emplois permanents au sein du département apparaît comme sécurisée pour prévenir les risques d'atteinte à la probité.

- *Les aides au personnel*

Le service social du personnel (SSP), qui comprend 28 agents, a la particularité d'être rattaché au cabinet du président, bien que la gestion des agents de ce service soit assurée, comme pour tous les autres agents, par la DGD ressources humaines et la DGD ressources financières. Le budget du service s'élevait en 2018 à 7,34 M€, dont 4,15 M€ versés directement aux agents.

La cheffe de service et son adjointe disposent d'une délégation de signature pour tout document relevant de leurs attributions et pour les marchés publics inférieurs à 25 000 €<sup>264</sup>.

Le service social du personnel passe quelques marchés (restauration du personnel, des élus et de la crèche, titres-déjeuner, marchés passés par l'Amicale du personnel<sup>265</sup>, etc.) pour lesquels la cheffe de service rédige les DCE et les RAO. Le suivi de l'exécution des marchés est assuré par l'assistante juridique. Au-delà du seuil de 25 000 €, les marchés sont signés par le directeur de cabinet.

Les dépenses du service social du personnel font l'objet des mêmes contrôles de la part de la DFD que n'importe quelle direction métier.

Plusieurs prestations sont proposées aux agents du département :

- « prestations enfant » consistant en une prise en charge partielle, selon le quotient familial, du prix des centres de loisirs, séjours éducatifs, garde des jeunes enfants et enfants handicapés, et des activités culturelles et sportives ;
- chèques vacances ;
- prêts d'honneur ;
- assistance sociale et prêts sociaux ;
- crèche ;
- « prestation transports collectifs » consistant en une participation aux frais de déplacements domicile/travail ;

<sup>263</sup> Marché n° 262/17 avec la SARL SAFARI

<sup>264</sup> Le département a précisé que, malgré les dispositions du décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 portant le seuil de dispense de procédure de 25 000 € à 40 000 €, les délégations de signature ont été maintenues à 25 000 €

<sup>265</sup> Marchés pour l'organisation de l'arbre de Noël.



- protection sociale complémentaire.
- aide à la restauration.

Ces prestations concernent uniquement les agents et ne sont pas ouvertes aux élus à l'exception de la crèche, selon les mêmes règles d'attribution que pour le personnel.

Les agents déposent leurs demandes soit directement au service ou sur l'intranet Noova. Pour chacune des aides sont indiquées les conditions requises pour obtenir l'aide. Le cadre légal de ces prestations n'est pas toujours indiqué. Ainsi, il n'est pas indiqué pour les prestations enfant, les chèques vacances et les prestations liées aux transports collectifs. En revanche, pour la protection sociale complémentaire, un lien hypertexte vers le site « collectivités locales » permet de consulter les règlements « labellisés » et le règlement d'attribution des prêts d'honneur est consultable en ligne.

Concernant l'instruction des dossiers, le département a indiqué qu'elle se fait en binôme, voire en trinôme<sup>266</sup> et que toute instruction est validée par la cheffe de service.

- o Les « prestations enfant », les chèques vacances ; la « prestation transports collectifs » et la protection sociale complémentaire

Ces prestations sont instruites de façon classique par un instructeur, sur présentation de justificatifs avec validation de la cheffe de service.

- o Les prêts d'honneur

Sans intérêts et accordés selon le quotient familial, ils font l'objet d'une campagne annuelle au cours du premier trimestre. Les demandes sont examinées par la « commission technique des prêts d'honneur » et validés par la CP pour un versement à l'été, après passage en CP. La commission, où siègent six élus, les représentants du personnel et la cheffe du service social étudie toutes les demandes, y compris les refus motivés par l'instructeur. Un tableau des demandes est remis avant séance. Cette commission dispose d'un règlement intérieur<sup>267</sup> qui ne comporte aucune disposition pour prévenir les conflits d'intérêts.

- o L'aide sociale et les prêts sociaux

Ces prestations destinées aux agents en difficulté font l'objet d'un suivi par les assistantes sociales. En 2018, 561 familles ont bénéficié d'un accompagnement. Les dossiers sont présentés à la « commission de secours et des prêts sociaux », composée de la cheffe du service social du personnel et des quatre assistantes sociales. La commission se réunit une fois par mois et ses décisions font l'objet d'un arrêté rédigé par le secrétariat du service et transmis au président du conseil départemental pour validation et signature. Cette commission n'a pas de règlement intérieur et aucune disposition n'est prévue pour prévenir les conflits d'intérêts.

- o La crèche

Le département dispose d'une crèche comprenant deux unités d'accueil, une pour les petits et une pour les plus grands. Elle accueille 66 enfants du personnel et des élus. Le règlement de fonctionnement de la crèche<sup>268</sup>, qui n'indique pas qu'elle peut accueillir les enfants des élus, va être mis à jour pour intégrer cette possibilité.

Les admissions en crèche se font par ordre de priorité : enfant présentant un handicap, fratrie, temps de travail de l'agent et date d'inscription. L'admission est soumise à l'avis favorable du médecin référent de la crèche. La décision d'admission est prise par la cheffe du SSP et les directrices des crèches. Une dérogation

<sup>266</sup> Cf. fichier : Prestations SSP 2020.docx

<sup>267</sup> Cf. fichier : RP AFA - réponses CD31 – VDEFV.pdf

<sup>268</sup> Cf. fichier : Règlement intérieur de la crèche .pdf



exceptionnelle pour un temps d'accueil plus long de l'enfant peut être accordée dans des circonstances particulières. Cette décision est prise par la cheffe du SSP et la directrice de la crèche concernée. En cas de non-paiement, un titre de recette est émis et transmis au comptable public.

○ La restauration

Le département offre une aide à la restauration de son personnel soit au moyen d'une subvention par repas pris au restaurant administratif et calculée selon le quotient familial, soit en fournissant des titres-déjeuner aux agents travaillant à plus de 500 m du restaurant administratif. Dans ce cas, les droits sont ouverts par la DRH en fonction du lieu d'affectation de l'agent.

Les élus ont également la possibilité de déjeuner au restaurant des élus ou au restaurant du personnel ou de commander des plateaux-repas. Un marché public a été attribué à cet effet avec différents prix<sup>269</sup>.

Par ailleurs, certains repas pris par les élus, la direction générale ou par d'autres directions à l'occasion de réunions de travail ou d'invitation de personnes extérieures, sont pris en charge par le conseil départemental<sup>270</sup>.

En ce qui concerne ces repas pris par les élus, aucune procédure n'a été formalisée dans une note, mais en pratique, l' élu envoie un mail au SSP pour réserver son repas. Le SSP ne demande pas de validation au cabinet et ne juge pas de l'opportunité de ce repas. De même, le nombre de repas pris par un élu et payé par le cabinet n'est pas plafonné par le SSP.

L'équipe de contrôle rappelle que seuls les emplois fonctionnels et un seul emploi de collaborateur de cabinet du président peuvent bénéficier de frais de représentation tels que le remboursement de repas (article 21 modifié de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990).

Ainsi, aucune procédure n'a été formalisée pour contrôler l'identité des bénéficiaires et vérifier si le repas répond à un intérêt départemental. Surtout, **aucune délibération n'a été votée pour autoriser le remboursement des frais de repas aux agents et élus**. Même si les repas sont pris au sein du conseil départemental, dans un restaurant administratif ou dans celui des élus, l'absence de procédure engendre des risques d'atteintes à la probité.

**Observation n°29 :** À la date du contrôle, certaines aides octroyées aux agents sont validées par des commissions qui ne disposent pas de règlement intérieur ou à tout le moins de mesure de prévention des conflits d'intérêts et les conditions de prise en charge de repas d'élus ou de cadres par le conseil départemental ne sont pas formalisées.

**Recommandation n°22 :** Avant la fin de l'année 2021, doter les commissions d'attribution des aides de règlements intérieurs comprenant des mesures de prévention des conflits d'intérêts et formaliser les conditions de prise en charge des repas d'élus ou de cadres par le département.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département a indiqué que l'élaboration de règlements intérieurs pour la « commission de secours et des prêts sociaux » et pour le restaurant des élus serait engagée en 2021.

- *Les logements pour nécessité absolue de service*

Les logements de fonction sont attribués uniquement pour nécessité absolue de service aux emplois dont la liste a été validée par l'assemblée départementale le 20 janvier 2000<sup>271</sup>. Cette délibération a également

<sup>269</sup> Cf. Q89 : Prix en application au 1er nov.2019.

<sup>270</sup> Cf. Q89 : Repas PEC CD 31 Rest Elus 2019.

<sup>271</sup> Cf. fichier : Item 91 -Annexe 1.pdf



approuvé le « Règlement général d'attribution et d'occupation des logements de fonctions appartenant ou étant détenus par le département » qui dispose en son article 15 que « *l'arrêté de concession de logement par nécessité absolue de service précise si la gratuité de la prestation du logement s'étend à la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage ou à certains de ces avantages seulement...* ».

La commission permanente a approuvé, lors de la séance du 17 novembre 2016<sup>272</sup> les conventions types relatives à l'occupation précaire avec ou sans astreinte des concessions de logement de fonction dans les collèges publics. Il est précisé dans cette convention que le conseil départemental choisit de laisser le bénéfice de la redevance d'occupation du logement au collège, à charge pour lui d'assurer l'entretien du bien, hors grosses réparations.

Hormis les logements dans les collèges publics, deux agents occupent actuellement des logements pour nécessité absolue de service :

- le gardien du parc technique du conseil général par arrêté du 30 décembre 2010<sup>273</sup> précisant que la fourniture de l'eau, du chauffage, de l'électricité et du gaz est mise gratuitement à sa disposition ;
- la directrice des archives départementales par arrêté du 6 mars 2015<sup>274</sup>, avec effet rétroactif au 22 septembre 2014. L'arrêté prévoyait la gratuité de l'eau, du chauffage, de l'électricité et du gaz jusqu'au 31 août 2015, après quoi « *le bénéficiaire supportera l'ensemble des réparations locatives et des charges afférentes au logement qu'il occupe* ».

Dans sa réponse au questionnaire, le département indique que concernant ce dernier appartement, aucun titre de recettes n'a été émis pour l'occupante concernant le paiement des fluides, au motif que « *le service comptabilité du service immobilier n'[a] malheureusement pas été informé du changement de réglementation sur la récupération des charges* »<sup>275</sup>. Il a été précisé que le calcul des sommes dues depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015 était en cours et qu'un titre de recette serait prochainement émis.

Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe traitant du circuit de la dépense, la vérification de la réalité de la dette ou de la créance est du ressort des directions métiers. Celles-ci doivent s'assurer du crédit budgétaire sur la base d'un engagement juridique pris par la collectivité. Au cas particulier, la méconnaissance de l'arrêté du 6 mars 2015 révèle une faille soit dans la transmission aux services des engagements juridiques, soit dans la chaîne de validation au niveau de la liquidation dans les directions opérationnelles.

### II.2.3.2 L'audit interne

L'audit interne a été créé très récemment au sein du département. La direction de l'audit interne (DAI), rattachée au DGS, a été créée par délibération du 27 juin 2017<sup>276</sup>, votée à l'unanimité, à laquelle s'est adossée une charte déontologique. L'audit interne a pour objectif « *une meilleure appréhension et anticipation des risques, de contribuer au développement de la culture de la prévention au sein de notre institution et à améliorer son service public* »<sup>277</sup>. La mission d'audit s'appuie sur une approche par les risques de l'ensemble des activités des directions et services du département. Un guide de l'audit interne a également été rédigé<sup>278</sup>.

La direction de l'audit est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et est composée, à date du contrôle, de huit agents. Ces agents ont des profils variés (contrôle de gestion, juriste, ingénieur) sans véritable expérience de

<sup>272</sup> Cf. fichier : Item 91 - Annexe 4.pdf

<sup>273</sup> Cf. fichier : Item 91 - Annexe 3.pdf

<sup>274</sup> Cf. fichier : Item 91 - Annexe 2.pdf

<sup>275</sup> Cf. fichier : ITEM 91 - DP - logements de fonction.pdf

<sup>276</sup> Cf. Q45 : délibération de l'assemblée départementale n° 225450 du 27 juin 2017 portant création de l'audit interne et approbation d'une charte déontologique.

<sup>277</sup> Cf. Q45 : rapport annexé à la délibération n° 225450 du 27 juin 2017.

<sup>278</sup> Cf. Q44 à 47 : guide l'audit interne.

l'audit. Aussi, ils ont suivi plus de 700 heures de formations auprès du CNFPT et de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne.

Les auditeurs s'engagent à respecter, par la signature d'une lettre d'engagement lors de leur prise de fonction, les principes déontologiques mentionnés dans la charte<sup>279</sup>. Leur mission doit se réaliser suivant trois phases : préparatoire, réalisation et restitution/communication. La procédure respecte le principe du contradictoire.

A également été créé, en 2017, un « comité de suivi des audits », composé de conseillers départementaux et des directeurs généraux<sup>280</sup>, ayant pour mission de s'assurer du suivi des recommandations. Ce comité a évolué, en 2019<sup>281</sup> en « comité d'audits » puisqu'il est également chargé de valider le plan prévisionnel. **Le comité définit la stratégie des risques de la collectivité<sup>282</sup> alors que les risques n'ont pas été identifiés au sein de la structure départementale.** La DAI est d'ailleurs chargée de réaliser une cartographie des risques (cf. II.1.2).

La programmation des audits est issue d'une concertation entre la DAI et le DGS. La DAI propose des thématiques, parfois sur sollicitation des DGD. Ces thématiques sont validées formellement par le DGS<sup>283</sup> puis par le président du « comité d'audits » avant une validation officielle par l'ensemble des membres du « comité d'audits ». Ce plan prévisionnel est diffusé à l'ensemble des services. Chaque audit fait l'objet d'une lettre de mission signée du DGS<sup>284</sup>. Des audits peuvent être sollicités hors plan prévisionnel en cas de situation de crise. Bien qu'elle soit issue d'une réflexion descendante du DGS et de la DAI, **la programmation ne permet pas, en l'absence d'une cartographie des risques (cf. II.1.2), de traiter de manière efficiente les processus à risques et notamment d'atteintes à la probité.**

Les audits sont diffusés au service audité et au comité (donc à l'ensemble des DGD). Par ailleurs, l'assemblée départementale prend acte, chaque année, du rapport d'activités de la DAI<sup>285</sup>. Dans une démarche de transparence, le département a souhaité diffuser des synthèses des rapports sur son site internet. Toutefois, la consultation du site internet par l'équipe de contrôle n'a pas permis de confirmer la publicité des audits.

Le suivi des recommandations est effectué par le chef de mission dans les six mois suivants la remise de l'audit. Il réalise à échéance régulière un point de situation avec le directeur du service audité. L'état d'avancement des recommandations est formalisé dans un plan d'actions entre la DAI et le service audité<sup>286</sup> avec un échéancier, puis présenté au « comité d'audits »<sup>287</sup>. Ce comité contrôle l'effectivité du suivi des recommandations, mais a également la faculté d'arbitrer sur le niveau d'acceptabilité du risque exposé dans l'audit.

Les audits réalisés en 2018 ont systématiquement donné lieu à des recommandations et à leur suivi par le « comité d'audits ». Ces audits ont notamment porté sur le processus d'élaboration et de notification des

<sup>279</sup> Cf. Q45 : charte déontologique de l'audit interne. Aux obligations du statut de la fonction publique auxquelles sont soumis tous les fonctionnaires, les auditeurs doivent également respecter les principes déontologiques suivants : intégrité, objectivité, discrétion et compétence professionnelle.

<sup>280</sup> Cf. Q45 : réponse 45.1. Le comité d'audits est composé de trois élus, du DGS, des DGD et du directeur de l'audit interne.

<sup>281</sup> Cf. Q45 : délibération de l'assemblée départementale n° 260078 du 25 juin 2019 prenant acte du rapport d'activité 2018 de la direction de l'audit interne.

<sup>282</sup> Cf. Q15 : 15,6. À - PP Comité Audits 07.12.2018, p.4. Le comité d'audits étudie les vulnérabilités identifiées, contrôle les risques encourus, détermine le seuil de tolérance et fixe les objectifs de maîtrise des risques à atteindre.

<sup>283</sup> Cf. Q46.

<sup>284</sup> Cf. Q46 - lettre de mission audits secteurs routiers.

<sup>285</sup> Cf. Q45 : rapport annuel 2018 de la DAI.

<sup>286</sup> Cf. Q47 : réponse 47.2.

<sup>287</sup> Cf. Q47 : réponse 47.3.



délibérations ou le suivi et la traçabilité des courriers au sein des services<sup>288</sup>. **Ces audits n'ont pas abordé la question des risques d'atteintes à la probité.**

La programmation des audits pour l'année 2019 porte notamment sur :

- le référentiel de contrôle interne des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- les procédures comptables et marchés publics des secteurs routiers de Saint-Gaudens et de Villemur, livré en juillet 2020 à la suite d'une procédure contradictoire.

**Audit des procédures comptables et marchés publics des secteurs routiers de Saint-Gaudens et de Villemur<sup>289</sup>.**

Les objectifs de ces audits étaient notamment d'identifier et d'analyser les processus comptables et marchés publics et les risques auxquels la collectivité pouvait s'exposer<sup>290</sup>. La nature des risques évoqués n'est néanmoins pas explicitée dans les lettres de mission.

De plus, **le périmètre de ces audits a été trop restreint pour permettre une analyse globale du processus des marchés publics**. En effet, alors que la lettre de mission du DGS sollicitait une analyse des processus d'élaboration des marchés publics, de leur mise en œuvre et de leur suivi, l'équipe d'audit a restreint le périmètre à quatre thèmes : l'accès à la commande publique pour les TPE/PME, la signature des marchés, la modification en cours des marchés et la gestion de la sous-traitance. Ainsi, l'analyse de la procédure de passation (définition des besoins, analyse des offres...), qui présente d'importants risques, notamment d'atteintes à la probité, n'a pas été suffisamment contrôlée. De même, l'audit n'a porté que sur le périmètre de la direction des routes et non sur les contrôles opérés par les directions supports (direction de la commande publique, direction des finances départementales...).

Enfin, lors de l'audit, une entreprise prestataire a informé la direction des routes d'une éventuelle surfacturation de quantité d'enrobés sur un marché. Les chantiers concernés ne faisant pas partie des échantillons sollicités par l'équipe d'audit, une étude complémentaire, hors audit, a donc été réalisée. Les pièces analysées par l'équipe d'audit n'ont pas permis de confirmer cette surfacturation. Aussi, des réunions se tiendront ultérieurement pour mieux appréhender ces comportements<sup>291</sup>.

Par ailleurs, les enquêtes administratives sont instruites uniquement par une cellule dédiée à la DGD RH, sans collaboration avec la DAI.

**Observation n°30 : À la date du contrôle, les audits n'intègrent pas les enjeux spécifiques à la lutte contre les atteintes à la probité.**

**Recommandation n°23 : D'ici la fin de l'année 2021, sur la base de la future cartographie des risques d'atteintes à la probité, établir une programmation et mettre en œuvre les missions d'audit interne en lien avec les risques d'atteinte à la probité.**

En réponse au rapport provisoire, le département de la Haute-Garonne a souligné que le comité d'audits contribuerait à la définition de la stratégie des risques de la collectivité, au regard de la future cartographie des risques, avec, notamment, l'identification des risques prioritaires à traiter ou à surveiller. Par ailleurs, une fiche synthétique est en cours de formalisation pour mobiliser les auditeurs sur les risques d'atteintes à la probité, dans chaque mission d'audit. Cette fiche n'a toutefois pas été jointe dans la réponse du département pour permettre à l'AFA d'en prendre connaissance.

<sup>288</sup> Cf. Q15 : audits réalisés en 2018.

<sup>289</sup> Cf. Q15 : RD procd compt et MP secteur routier Saint-Gaudens et de Villemur.

<sup>290</sup> Cf. Q44-47 : lettres de mission des audits de Saint-Gaudens et de Villemur.

<sup>291</sup> Cf. Q15 : RD procd compt et MP secteur routier Saint-Gaudens, p. 11.

### II.2.3.3 Le contrôle des entités liées

Comme indiqué dans les recommandations de l'AFA, « *les acteurs publics qui exercent un contrôle sur d'autres entités (par exemple : fondations, filiales, entreprises publiques locales, établissements publics, etc.) s'assurent de la qualité et de l'efficacité du ou des dispositifs anticorruption déployés dans l'ensemble du périmètre qu'ils contrôlent. A ce titre, ils peuvent choisir soit d'élaborer eux-mêmes le dispositif anticorruption applicable aux entités qu'ils contrôlent (par exemple, pour celles qui sont de taille modeste), soit de mettre en place des procédures et un contrôle interne visant à s'assurer de la qualité et de l'efficacité du ou des dispositifs anticorruption déployés dans l'ensemble du périmètre qu'ils contrôlent.* »

Les exigences des acteurs publics vis-à-vis des entités liées peuvent varier selon l'intensité de la relation capitalistique ou financière. Les entités liées, généralement appelés « satellites », recouvrent les organismes cités à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales<sup>292</sup>. **Au sein de ces satellites, la collectivité territoriale doit identifier ceux pour lesquels elle doit exercer un contrôle plus approfondi voire un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services.** Ces contrôles permettraient notamment de s'assurer du déploiement d'un dispositif anticorruption en leur sein. Il s'agit notamment des satellites les plus proches dans lesquels la collectivité territoriale détient la majorité des droits de vote dans les assemblées générales ou dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration. Pour les autres satellites, la collectivité territoriale doit tout de même insuffler, par tous moyens utiles, une politique de maîtrise des risques d'atteintes à la probité.

Au sein du département de la Haute-Garonne, la direction du conseil, de l'innovation et de la stratégie (DCIS), rattachée à la DGD ressources financières et numériques, commande publique, pilotage et méthode, est chargée de suivre financièrement les satellites<sup>293</sup>. Ainsi, la DCIS les a identifiés<sup>294</sup>, voire cartographiés<sup>295</sup> pour certains au regard de critères plus précis que ceux retenus par le CGCT.

**Toutefois, si le département a identifié ses satellites, il n'a pas distingué ceux pour lesquels il serait souhaitable de réaliser un contrôle plus approfondi.**

S'agissant des organismes bénéficiant d'une garantie d'emprunt, d'une subvention de plus de 75 000 € ou d'une subvention les rendant dépendant du département, la liste suivante a été transmise<sup>296</sup> :

Nature du lien	Nombre
Organismes bénéficiant de subventions supérieures à 75 000 €	45
Organismes bénéficiant de subventions supérieures à 23 000 €, mais dépendant à plus de 50 %	9
Organismes bénéficiant d'une garantie d'emprunt	49

Par ailleurs, le département détient des parts dans 18 organismes<sup>297</sup>. Au regard de l'importance du capital détenu par le département, du nombre de sièges occupés par ses représentants ou des dividendes versés, les 10 principaux sont les suivants :

<sup>292</sup> L'article L. 2313-1 du CGCT liste les organismes pour lesquels la collectivité territoriale :

a) détient une part du capital ;  
 b) a garanti un emprunt ;  
 c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

<sup>293</sup> Cf. Q76 : AFA - question 76-77-Modalités de suivi et contrôle des satellites.

<sup>294</sup> Cf. Q74 : Liens avec les satellites.

<sup>295</sup> Cf. Q20 : 20 -Cartographie des risques\_Périmètre 2018 risques financiers.

<sup>296</sup> Cf. Q74 : Liens avec les satellites.

<sup>297</sup> Cf. Q116 : parts sociales, bilan 2018.



Tableau 8 : liste des 10 principaux organismes dont le CD31 est actionnaire.

Raison sociale	Capital détenu	Poids élus CD31	Dividendes 2018
SPL Haute-Garonne Développement	83,68%	83%	
SA HLM DES CHALETS	66,67%	6%	
SACICAP Procivis Toulouse Pyrénées	25,5%	6%	
SEM CACG	18,7%	7%	
SEMP PSP	15,3%	22%	
SEM SMAT (Tisseo Ingenierie)	16,7%	17%	
SA HLM ALTEAL	10,3%	6%	
AEROPORT TOULOUSE BLAGNAC	5,0%	7%	812 150 €
SCIC d'HLM de la Haute-Garonne	2,9%	10%	
SAFER	1,3%	4%	

Un contrôle financier annuel de ces organismes, dit de premier niveau, est réalisé sur la base des comptes reçus. De plus, chaque année, 50 % de ces organismes sont concernés par une analyse plus approfondie<sup>298</sup>, transmise à la direction gestionnaire.

En revanche, les organismes de coopération ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie dès lors que le risque financier est peu élevé. Le département est membre de 22 organismes de coopérations, dont les 14 principaux suivants<sup>299</sup> :

Tableau 9 : liste des 14 principaux organismes de coopérations dont le CD31 est membre.

Raison sociale	Dépendance Financière	Contributions* 2018 du CD31	Poids élus CD31
Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille	97%	15 749 797 €	46%
Haute-Garonne Montagne	94%	6 747 338 €	80%
Musée Forum de l'Aurignacien	69%	252 000 €	50%
Maison Départemental des Personnes Handicapées	68%	3 914 213 €	25%
Service Départemental d'Incendie et de Secours	60%	49 006 920 €	74%
Haute-Garonne Numérique	56%	673 221 €	31%
Haute-Garonne Environnement	38%	20 000 €	50%
Conseil Départemental de l'accès au droit de la Haute-Garonne	32%	152 450 €	11%
Syndicat Mixte de l'eau et de l'assainissement	25%	4 900 000 €	33%
Aménagement du Barrage du Montbel	15%	294 759 €	25%
Etude d'Aménagement de la Garonne	14%	186 631 €	13%
Production d'eau brute en Ariège et Haute-Garonne	7%	9 000 €	50%
Régie Départementale des Transports de la Haute-Garonne	6%	851 000 €	53%
GIP Enfance en Danger	1%	46 852 €	7%

Pour les organismes garantis, la DCIS effectue un contrôle financier annuel au regard des comptes transmis, mais seuls 8 % d'entre eux ont fait l'objet d'un contrôle approfondi en 2019.

Pour les organismes subventionnés, la DCIS réalise également des contrôles financiers annuels de 1<sup>er</sup> niveau et approfondit cette analyse à l'aide d'un échantillonnage. Les critères guidant le choix des organismes n'ont pas été indiqués, mais pour l'année 2019, 1900 associations représentant 78 % de l'engagement financier du département ont fait l'objet d'un contrôle de 1<sup>er</sup> niveau<sup>300</sup> dont celles qualifiées de proches du département en raison d'une subvention supérieure à 75 000 € et d'une dépendance supérieure à 50 %. Ce contrôle permet de relever des alertes (trésorerie négative, trésorerie importante, dépendance de plus de 50 % ou

<sup>298</sup> Cf. Q116 : contrôle des satellites\_20200609\_V2 : Font l'objet d'une analyse détaillée, toutes les SEM/SPL et les autres sociétés prioritaires selon une notation (% capital détenu ; % élus au CA ; montant des dividendes et une mauvaise analyse N-1)

<sup>299</sup> Cf. Q116 : coopération, bilan 2018.

<sup>300</sup> Cf. Q116 : associations subventionnées, bilan 2018.

évidemment l'absence de transmission des comptes) pour informer les directions gestionnaires et les inviter à davantage de prudence<sup>301</sup>. D'ailleurs, une formation portant sur l'analyse financière de 1<sup>er</sup> niveau sera effectuée auprès des directions gestionnaires à l'automne 2020.

**Alors que le département de la Haute-Garonne s'investit dans de nombreuses SPL/SEM et a démembré plusieurs compétences à travers des syndicats, l'équipe de contrôle note que le département n'effectue qu'une évaluation financière de ces satellites.**

Or, le seul suivi financier ne peut suffire pour les satellites qui nécessitent un contrôle plus approfondi, voire un contrôle analogue. D'ailleurs, **le département ne s'est pas engagé dans une démarche d'audit externe de ces satellites**. Cette démarche permettrait pourtant de mettre en œuvre un contrôle de 3<sup>e</sup> niveau de leur activité, de leur gouvernance ou encore de la conformité et de la régularité de leurs actes<sup>302</sup>.

En fait, **le département n'aborde pas la notion de probité dans les relations avec ses satellites plus ou moins proches alors que ces organismes s'exposent également à des risques d'atteintes à la probité**. Par exemple, alors que des irrégularités ont été relevées dans la passation de marchés publics<sup>303</sup> au sein de la SEM SMAT (TISSEO Ingénierie), le département ne s'est pas impliqué pour prévenir et maîtriser ces risques. Le département pourrait utilement agir auprès de ces satellites lors du conventionnement ou lors des conseils d'administration.

**Observation n°31 : À la date du contrôle, le département de la Haute-Garonne ne réalise qu'un suivi financier de ses satellites, même pour les plus proches qui nécessiteraient pourtant un contrôle plus étroit, voire analogue, et n'aborde pas avec eux la nécessité de maîtriser leurs risques d'atteintes à la probité.**

**Recommandation n°24 : Avant la fin de l'année 2021, identifier et contrôler plus étroitement, notamment en programmant des audits externes, les satellites les plus proches afin de s'assurer qu'un dispositif anticorruption y est déployé. Pour les autres satellites, et sur la base d'une évaluation des risques, moduler les exigences et les contrôles destinés à réduire les risques d'atteintes à la probité.**

<sup>301</sup> Cf. Q116 : note directions instructrices, mai 2020.

<sup>302</sup> Cf. Q40.

<sup>303</sup> Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Occitanie sur le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine « TISSEO Collectivités » du 11 décembre 2018.



II. [Redacted]



[Redacted text block]

[Redacted text line]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

---

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

**Observation n°32 :** [Redacted text block]

**Recommandation n°25 :** [Redacted text block]



[Redacted text block]

**Observation n°33 :** [Redacted text block]

322

[Redacted text block]



**Recommandation n°26 :** [Redacted]

[Redacted]



# Conclusion

À l'issue du contrôle, l'AFA relève que le département de la Haute-Garonne ne s'est pas doté d'un dispositif complet de prévention et de détection des atteintes à la probité et que l'engagement des instances dirigeantes en matière de déontologie n'a fait l'objet que de peu de formalisation depuis 2015.

Le département n'a pas mis en place les mesures nécessaires pour maîtriser efficacement ses risques. Par ailleurs, certains dispositifs que la loi a rendus obligatoires, tels que la mise en place du dispositif d'alerte interne ou la nomination d'un référent déontologue ont été activés tardivement.

Il est en outre relevé que :

- si le département a initié la réalisation d'une cartographie des risques majeurs, la méthodologie retenue présente des faiblesses et n'intègre pas les risques d'atteinte à la probité ;
- plusieurs documents, guides ou charte traitent de déontologie, mais il n'existe pas de code de conduite proprement dit et plusieurs commissions, dont la commission d'appel d'offres, ne sont pas dotées d'un règlement intérieur contenant, entre autres, un dispositif de prévention des conflits d'intérêts ;
- la thématique de la probité n'est pas prise en compte dans le plan de formation et les personnels les plus exposés n'ont pas bénéficié de modules appropriés aux risques spécifiques de leur champ d'intervention. Les élus n'ont bénéficié d'aucune formation relative aux atteintes à la probité ;
- le contrôle interne n'est pas mené de façon homogène dans tous les services. Son efficacité ne peut être que partielle, d'autant plus que les procédures ne sont pas toutes formalisées et n'apparaissent pas dans un document unique qui décrirait de manière détaillée tout ou partie de certains de ses processus de gestion de manière transversale. La probité n'y est que très peu abordée ;
- l'organisation du cabinet du président, auquel sont rattachés 215 agents, n'apporte pas l'assurance suffisante d'une bonne maîtrise des risques notamment en l'absence d'un contrôle administratif par la direction générale ;
- le contrôle analogue des satellites est incomplet au sens où seul un contrôle financier est réalisé, alors même que le département a démembré son activité dans plusieurs organismes (SEM, syndicats mixtes...).

Pour aboutir à un dispositif complet et efficace de prévention et de détection des atteintes à la probité, le département doit donner la priorité à la réalisation d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Celle-ci pourra s'intégrer dans la cartographie des risques majeurs sous réserve de l'adoption d'une méthodologie appropriée.





