MINISTERE
DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL,
DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION,
DU DÉVELOPPEMENT DES ARCHIPELS
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

DIRECTION GENERALE
DES RESSOURCES HUMAINES

EXAMEN PROFESSIONNEL POUR L'ACCÈS AU GRADE DE **CONSEILLER DES SERVICES ADMINISTRATIFS** DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE AU TITRE DE L'ANNÉE **2023**

PREMIÈRE ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Rédaction d'une note ou d'un rapport à partir de documents écrits (durée 4 heures, coefficient 2)

SUJET PRINCIPAL

Mardi 6 août 2024 : 8h-12h

Le sujet comporte 27 pages (page de garde incluse).

Important :

Aucun autre document n'est autorisé.

L'usage de la calculatrice est interdit.

Les candidats doivent écrire et, souligner si nécessaire, au stylo uniquement de couleur noir ou bleu non effaçable.

Il est interdit aux candidats de signer leur composition ou d'y mettre un signe quelconque pouvant indiquer la provenance de la copie. Les copies doivent rester anonymes.

SUJET :

Vous êtes directeur/trice d'un service de l'Administration de la Polynésie française. En vue d'un séminaire interministériel sur la rationalisation des dépenses de l'administration, votre ministre de tutelle vous demande de lui rédiger une note relative aux sollicitations des prestations intellectuelles par l'administration.

Liste de documents : (25 pages)

Document 1 : rapport d'observations définitives, "LES PRESTATIONS INTELLECTUELLES (études et conseils)", collectivité de la Polynésie française, exercices 2017 et suivants, 3 août 2023, extraits. (3 pages)

Document 2 : vie-publique.fr, "proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques", 30 mai 2024. (3 pages)

Document 3 : www.senat.fr, question écrite n°10101 – 16ème législature, "recours aux cabinets de conseil par le service d'information du Gouvernement".(1 page)

Document 4 : www.senat.fr, synthèse du rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques »,- rapport sénatorial, 16 mars 2022, extraits (11 pages)

Document 5 : Cour des Comptes, "Entités et politiques publiques le recours par l'état aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil", juillet 2023, extraits. (3 pages)

Document 6 : www.capital.fr, "McKinsey : le recours aux cabinets de conseil est "habituel" et " utile", se défend le gouvernement, 30 mars 2022. (1 page)

Document 7 : Cercle de la réforme de l'Etat, " Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat", 19 juin 2021, extraits. (3 pages)

Document 1 : rapport d'observations définitives, "LES PRESTATIONS INTELLECTUELLES (études et conseils)", collectivité de la Polynésie française, exercices 2017 et suivants, 3 août 2023, extraits. (3 pages)

SYNTHÈSE

Une quantification précise des dépenses d'études et de prestations de conseil se heurte aux limites de restitution de l'information comptable (diversité de comptes possibles), budgétaire (non identifiées spécifiquement) et d'une information insuffisante en matière de commande publique (pas de nomenclature d'achats au sein du Pays, ni de logiciel permettant la computation des seuils). Dans ces conditions non optimales, à partir de la seule base de données de la direction du budget, la Chambre, après soustraction des prestations ne rentrant pas dans le périmètre des études et missions de conseils estime en moyenne ces dépenses entre 500 et 600 MF CFP en année pleine. Les dépenses d'études et de conseils ne peuvent donc pas, à ce stade, être précisément chiffrées et cartographiées par services et ministères.

Faibles, rapportées aux dépenses de fonctionnement du Pays hors dépenses de personnel (0,6% en moyenne des dépenses annuelles du Pays), elles n'en demeurent pas moins importantes en termes d'enjeu tant les services ou ministères y recourent, et tant les domaines d'intervention sont variés (expertise pour 60%, accompagnement pour 32,8%, aide à la décision pour 3,1%, communication pour 2,9%, accompagnement ressources humaines pour 1,3%). Des prestataires d'études et de conseils sont parfois associés de manière pérenne sur des sujets à fort enjeu pour le renforcement avec les autorités nationales, européennes et le suivi d'investissements étrangers, tâches incombant en principe à la délégation polynésienne française. De même, la communication pour des dossiers majeurs (ex : inscription des Marquises au patrimoine mondial, communication de crise COVID...) est externalisée malgré l'existence d'un service de communication chargé de proposer des stratégies de communication. Ces exemples doivent amener le Pays à examiner le juste dimensionnement de certains services ou du nombre de collaborateurs de cabinet.

En l'absence de doctrine d'emploi, le recours à des prestataires d'études et de conseils obéit plus à des considérations pragmatiques et conjoncturelles appréciées de manière isolée par chaque ministre ou service qu'à des lignes directrices fixées par le Pays sur l'intervention de tiers dans les affaires publiques, ce qui rend difficile la programmation budgétaire de ces dépenses. Les cas de recours aux études et prestations de conseils peuvent se justifier compte tenu de la technicité d'un sujet, de l'absence et ou l'insuffisance de compétence au sein du Pays, ou simplement pour bénéficier d'un regard externe et nouveau sur certains sujets. En revanche, le recours à des prestataires d'études et de conseils peut révéler des fragilités structurelles sur un domaine (le juridique et réglementaire), et intervenir parfois dans des missions incombant en principe aux cadres administratifs du Pays (fixer leur organisation, leurs procédures internes). Certains recours s'inscrivent même en limite de régularité avec des prestataires mensualisés sur des missions de plusieurs années, qui relèvent du contournement des règles applicables aux collaborateurs de cabinet.

En dehors des marchés de services de recherches et développement explicitement hors du périmètre du code des marchés publics, les conditions d'achats d'études et prestations de conseils sont perfectibles en raison d'un environnement encore fragile des règles relatives à la commande publique. Actuellement éclatées entre de multiples services prescripteurs, compte tenu d'une computation des seuils retenue au niveau ministériel, les procédures déployées reposent encore essentiellement sur des prestations passées sans publicité ni mises en concurrence plutôt que sur des marchés à procédure adaptée, d'autant plus que le seuil a été relevé de 3 à 8 MF CFP HT au 1er janvier 2020. Comme pour tout achat, la définition des besoins reste essentielle sous peine de dérapage dans le coût des prestations et la sélection des offres doit s'inscrire dans le respect des grands principes du droit de la commande publique, en particulier ceux d'égalité d'accès et de traitement de tous les candidats.

Avec des prestataires d'études et de conseils aux profils très hétérogènes, acteurs quasi institutionnels ou consultants individuels, le pilotage opérationnel, pendant la mission et pour la validation des travaux, demeure un point essentiel pour que le recours à des prestataires soit pleinement bénéfique pour le Pays. Une conduite renforcée, aussi bien pendant la mission avec la désignation systématique de référents et la prise en compte de contraintes contemporaines (règles du règlement général de protection des données -RGPD-), que pour la validation des travaux avec un dispositif idoine de contrôle des prestations permet de ne pas subir une prestation. Un pilotage juridique et financier plus fin contribuerait aussi à sécuriser les prestations en favorisant notamment la cotraitance plutôt que la sous-traitance, une meilleure connaissance des tarifs pratiqués et en prévoyant des mécanismes de pénalités.

La capitalisation de ces études et livrables produits, en dehors de leur utilisation immédiate, est également un point clé afin de pouvoir profiter ultérieurement à un autre service ou d'éviter des prestations en doublon. Une information préalable et une centralisation effective des livrables au sein d'une direction ou d'un service à désigner par le Pays favoriseraient une cohérence des cas d'emploi des prestataires, ainsi que la traçabilité des missions.

Afin de se prémunir des éventuels conflits d'intérêt pouvant naître de la porosité observée entre les agents du Pays (au sens large : fonctionnaires, agents non titulaires ou collaborateurs de cabinet) et les prestataires, un dispositif établissant des règles déontologiques reste à définir afin de préserver les intérêts de chaque partie.

Seule cette version fait foi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Définir, dès 2024, une doctrine d'emploi pour le recours aux prestataires d'études et de conseils.

Recommandation n° 2. : Mettre en place, dès 2024, une cartographie des achats, notamment dans le domaine des prestations intellectuelles.

Recommandation n° 3. : Définir, dès 2024, le niveau pertinent des besoins au niveau interministériel pour certaines prestations intellectuelles transverses.

Recommandation n° 4. : Instaurer, dès 2024, un processus d'évaluation spécifique aux prestations de conseils.

Recommandation n° 5. : Etablir, dès 2024, un recueil informatif des coûts horaires ou journaliers des prestataires, ainsi que des durées pour des missions « type ».

Recommandation n° 6. : Instaurer, dès 2024, une information auprès d'un service ou d'une direction à désigner par le Pays, préalablement au lancement d'études ou missions de conseils.

Recommandation n° 7. : Constituer, dès 2024, une base de données des études et livrables réalisés à l'occasion des prestations intellectuelles.

Recommandation n° 8. : Envisager, dès 2023, un dispositif pour encadrer les transitions d'agents du Pays à prestataires du Pays.

Document 2 : vie-publique.fr, “proposition de loi encadrant l’intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques”, 30 mai 2024. (3 pages)

PROPOSITION DE LOI ENCADRANT L’INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL PRIVES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Publié le 30 mai 2024

Cette proposition de loi transpartisane, issue des préconisations d'une commission d'enquête sénatoriale, entend mieux encadrer le recours aux cabinets de conseil privés par les administrations et limiter leur influence croissante sur les politiques publiques.

LE 28 MAI 2024, LE SENAT A ADOPTE EN DEUXIEME LECTURE, AVEC MODIFICATIONS, ET A L'UNANIMITE LA PROPOSITION DE LOI. L'ASSEMBLEE NATIONALE DOIT DESORMAIS L'EXAMINER.

Le texte vise à mettre en oeuvre les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur l’influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, dont le rapport a été publié en mars 2022. Cette commission d'enquête avait mis au jour l’ampleur du phénomène du recours aux cabinets de conseil par l’État sur des questions stratégiques (crise sanitaire, stratégie nationale de santé...) et les risques liés à cette pratique, en particulier pour la démocratie et la légitimité des responsables publics.

La proposition de loi avait, en première lecture, été enrichie par les sénateurs avant d'être largement amendée par les députés et le gouvernement. **En deuxième lecture, le Sénat est revenu sur une partie de ces modifications** et a rétabli plusieurs ambitions de son texte initial.

L'article prévoyant l'application immédiate de la loi aux contrats en cours, supprimé à l'Assemblée nationale, a été réintroduit.

LES ADMINISTRATIONS, CABINETS ET PRESTATIONS CONCERNES

Côté administrations, le texte tel qu'amendé en dernier lieu, s'appliquera à **l'État, à ses établissements publics administratifs** (dont les dépenses de fonctionnement dépassent 60 millions d’euros), **aux centrales d'achat** (comme l'UGAP) ainsi qu'**aux autorités administratives et publiques indépendantes**.

Les établissements publics industriels et commerciaux et la Caisse des dépôts et consignations ont été retirés du périmètre du texte. De plus, **l'amendement du gouvernement qui avait inclus les collectivités locales de plus de 100.000 habitants a été supprimé.** Il prévoyait qu'elles soient soumises à l'essentiel des mesures de la loi, avant une éventuelle extension à toute la loi.

Côté privé, les nouvelles règles s'adresseront aux **prestataires de conseil**, **à leurs sous-traitants et aux consultants** pour une série de prestations : stratégie, organisation, gestion des ressources humaines, juridique, communication, finances, élaboration, mise en oeuvre et évaluation des politiques publiques, certains conseils informatiques contenant une dimension stratégique...

Les sénateurs ont supprimé le décret prévu par les députés afin de préciser la nature des prestations de conseil devant être encadrées par la loi.

PLUS DE TRANSPARENCE ET UN MEILLEUR ENCADREMENT DES CABINETS DE CONSEIL

De nouvelles obligations de transparence sont imposées aux cabinets de conseil et aux consultants. **Ils ne pourront prendre aucune décision administrative.**

Pour éviter toute confusion des genres, ils auront **l'interdiction d'utiliser tout signe distinctif (logos...) de l'administration** (sauf pour les campagnes de communication). Il leur sera également **interdit de se voir attribuer une adresse courriel comportant le nom de domaine d'une administration** (sauf exception en matière informatique). Cette dernière règle avait déjà été posée par une circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 encadrant le recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

D'autres dispositions visent à **mettre fin à la pratique des prestations gratuites (pro bono)** des consultants ou à leur imposer l'usage du français dans leurs échanges avec l'administration et dans leurs documents.

De nouvelles obligations pèsent aussi sur les administrations. Lorsqu'un document a été rédigé avec la participation de consultants, l'administration devra mentionner cette information, préciser la prestation de conseil réalisée et son cadre contractuel. Par ailleurs, **les administrations devront systématiquement évaluer les prestations des consultants et cabinets.** Un décret déterminera le modèle de ces évaluations, qui seront publiées en données ouvertes.

Le gouvernement devra présenter au Parlement, dans les un an suivant la promulgationde la loi, et ensuite **chaque année**, **un rapport sur le recours aux prestations de conseil**(bilan des moyens de conseil interne de l'État, liste des prestations de conseil réalisées au cours des cinq années précédentes et leur montant...). Ce rapport devra également être adressé au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. À l'origine, les auteurs de la proposition de loi souhaitaient un **"jaune budgétaire" consacré aux recours aux conseils extérieurs**. Ce document annexé au budget a depuis été créé par l'article 164 de la loi de finances pour 2023. Deux rapports sur ce sujet ont déjà été publiés par l'exécutif en 2022 (par anticipation de l'obligation) et 2023.

UN NOUVEAU CADRE DEONTOLOGIQUE POUR LES CABINETS DE CONSEIL

La proposition de loi pose de nouvelles règles déontologiques. Les cabinets de conseil et les consultants devront **prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts**. Avant chaque prestation, ils devront s'engager sur un code de conduite avec l'administration concernée et lui **adresser une déclaration d'intérêts.** Sur amendement des sénateurs en 2e lecture, seuls les consultants ayant une fonction d'encadrement ou de supervision seront tenus à cette déclaration. Les éléments devant figurer dans cette déclaration sont détaillés par le texte.

Les référents déontologues dans les administrations pourront répondre aux demandes d'avis sur les prestations de conseil et devront être saisis en cas de doute sur une déclaration d'intérêts.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) se voit confier une nouvelle mission de contrôle déontologique des prestations de conseil. Elle pourra se saisir d'office ou être saisie par l'administration en cas de doute persistant sur une déclaration d'intérêts, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et les associations de lutte contre la corruption.

Les sénateurs ont rétabli la possibilité de saisine de la HATVP par **un syndicat de fonctionnaires**, qui avait été supprimée par les députés.

La HATVP pourra effectuer des contrôles sur pièces et sur place dans les locaux professionnels ou au domicile des consultants. Elle pourra adresser des mises en demeure aux prestataires de conseil et leur infliger des **sanctions administratives** : amende jusqu'à 2% du chiffre d'affaires annuel mondial, publicité de la décision d'amende et **exclusion de 3 ans maximum des marchés publics** en cas de faute professionnelle grave. Ces sanctions seront prononcées par une commission des sanctions créée au sein de la Haute autorité. Ces mesures avaient été supprimées par un amendement du gouvernement en 1e lecture. Seuls certains secrets protégés (secret de l'instruction...) pourront lui être opposés dans l'exercice de son contrôle.

Les sénateurs ont ajouté à la liste des infractions qui entrainent l'exclusion de la commande publique, les auteurs de **faux témoignages.**

Des dispositions instaurent en outre un contrôle spécifique de la HATVP sur les allers-retours entre l'administration et les cabinets de conseils (pantouflage et rétro-pantouflage). Elles avaient été supprimées par les députés en 1e lecture.

LES DONNEES DE L'ADMINISTRATION MIEUX PROTEGEES

La proposition de loi interdit enfin aux cabinets de conseil et aux consultants de réutiliser les données collectées auprès de l'administration ou de tiers dans le cadre de la mission de conseil et les oblige à supprimer les données confiées, un mois après la fin de la prestation. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pourra contrôler ces obligations.

Cette mesure répond à une alerte de la commission d'enquête sénatoriale sur le "paradoxe de la donnée" : les cabinets de conseil assurent que les données recueillies dans le cadre de leurs prestations pour l'État ne sont pas réutilisées au profit d'autres clients, mais proposent en parallèle des parangonnages ou *benchmarks* réalisés en un temps record, ce qui suppose de détenir des masses de données.

Document 3 : www.senat.fr, question écrite n°10101 – 16ème législature, "recours aux cabinets de conseil par le service d'information du Gouvernement". (1 page)

Recours aux cabinets de conseil par le service d'information du Gouvernement

Question écrite n°10101 - 16e législature

Question de M. MAUREY Hervé (Eure - UC) publiée le 15/02/2024

M. Hervé Maurey attire l'attention de M. le Premier ministre sur le recours à l'externalisation des tâches du service d'information du Gouvernement (SIG).
Selon le rapport S2023-1323 de la Cour des comptes, le SIG recourt largement à des prestations externalisées pour ses besoins propres ou pour ceux de la coordination interministérielle. Par exemple, en 2020, le SIG a fait appel au cabinet Eurogroupe pour un « audit organisationnel de la communication gouvernementale » pour un montant de 123 946 euros. Le rendu, une présentation de cinquante pages, formule des recommandations très vagues comme « mettre en place un dialogue bilatérale (sic) avec chaque DICOM » ou « mettre en place une gouvernance frugale, utile et durable pour l'écosystème communication » ou encore « structurer, mettre à jour et diffuser un reporting ciblé sur les enjeux prioritaires ». À noter que cette commande paraît redondante avec le rapport qui avait été remis au Premier ministre en janvier 2018 par les trois inspections générales interministérielles portant sur « la communication gouvernementale ». Toujours en 2020, le SIG a recouru aux services du cabinet Boston consulting group (BCG) pour un montant de 70 380 euros principalement afin de réaliser une comparaison internationale et de formuler la valorisation des gains attendus en « temps homme » grâce au système dans le cadre du montage d'un dossier de demande de financement au fonds de transformation de l'action publique (FTAP).

Alors qu'une proposition de loi visant à encadrer l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques a été adoptée en première lecture par le Sénat et est actuellement examinée par le Parlement, l'externalisation quasi-complète, auprès d'un conseil privé, de la préparation d'une demande de financement interne à l'administration interroge, et ce d'autant plus que la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction du budget ont la capacité d'apporter leur soutien technique aux services de l'État. Il lui demande donc de détailler l'analyse coût-avantage qui a précédé le recours à l'externalisation de ces tâches et pourquoi il n'est pas fait confiance aux services de l'administration, tout particulièrement dans le cadre des procédures internes. Publiée dans le JO Sénat du 15/02/2024 - page 516

Réponse du Premier ministre publiée le 13/06/2024

Le SIG recourt à l'externalisation lorsqu'une mission ne peut être satisfaite en intégralité par la mobilisation de compétences ou ressources en son sein. Trois principaux cas de figure, listés par la circulaire n° 6329 « encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles », peuvent ainsi être identifiés : Pour s'adjoindre les services de prestataires très spécialisés dans un domaine d'activité dans lequel l'administration ne dispose pas des compétences ou de ressources en son sein (soit parce que le service n'en dispose pas, soit parce que la disponibilité des équipes, au regard des autres tâches à effectuer, n'est pas suffisante). Pour sécuriser une mission et disposer d'expertises extérieures complémentaires aux compétences internes. Pour disposer d'une vision extérieure et objective sur la structure. Les deux prestations évoquées dans la question (audit organisationnel et benchmark international) relèvent respectivement des premier et troisième motifs qui conduisent le SIG à externaliser. S'agissant de l'audit organisationnel de la communication gouvernementale, celui-ci se distingue de la mission réalisée par les trois inspections par une granularité plus fine, d'une part, et par un contexte significativement différent, d'autre part, puisque l'audit EUROGROUP a été effectué dans une période post-COVID. Ainsi, les nombreux bouleversements survenus pendant la crise sanitaire ont constitué une opportunité de transformer la communication gouvernementale afin de favoriser l'harmonisation des pratiques et la montée en compétences, capitaliser sur la force de frappe que représente l'Etat, déployer massivement les messages clés et également pour faire de la transversalité un gage d'efficience. A ce titre, il a semblé impératif de s'assurer par le biais d'un tiers extérieur que le constat fait par le SIG était partagé par la sphère interministérielle et que la transformation, jugée nécessaire, était attendue et comprise de tous. S'agissant de la prestation commandée dans le cadre du dossier de financement au fonds de transformation de l'action publique (FTAP), le recours au cabinet a été rendu nécessaire par une analyse de données internationales visant à objectiver les économies en coût de fonctionnement et masse salariale de l'ensemble des administrations qui seront in fine touchées par le système de design. La balance gain / coût est ainsi jugée positive étant donné que le fonds de 3 millions d'euros octroyé au SIG sur la base de cette étude a permis de déployer le projet sur plus d'une centaine de sites de l'Etat, engendrant des économies pour l'ensemble de la sphère estimées à près de 6 millions d'euros. Publiée dans le JO Sénat du 13/06/2024 - page 2797

Document 4 : www.senat.fr, synthèse du rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques » - rapport sénatorial, 16 mars 2022, extraits (11 pages)

L'ESSENTIEL

La **crise sanitaire** a mis en lumière l'intervention des consultants dans la conduite des politiques publiques.

Ce n'était en réalité que **la face émergée de l'iceberg** : au quotidien, des cabinets privés conseillent l'État sur sa stratégie, son organisation et ses infrastructures informatiques. Peu connus du grand public, ils s'appellent Accenture, Bain, Boston Consulting Group (BCG), Capgemini, Eurogroup, EY, McKinsey, PwC, Roland Berger ou encore Wavestone et emploient environ 40 000 consultants en France.

À l'initiative du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), le Sénat a investigué pendant 4 mois sur **l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques**, en utilisant les moyens de contrôle renforcés des commissions d'enquête parlementaires.

Les travaux de la commission d'enquête révèlent **un phénomène tentaculaire**. Les cabinets de conseil interviennent au cœur des politiques publiques, ce qui soulève deux principales questions : **notre vision de l'État et de sa souveraineté face à des cabinets privés**, d'une part, **et la bonne utilisation des deniers publics**, d'autre part.

Publiée pendant les travaux du Sénat, **la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022** sur l'encadrement des prestations de conseil est à la fois **tardive et incomplète** : l'objectif de réduction des dépenses (- 15 % pour le conseil en stratégie et en organisation en 2022) est peu ambitieux, alors que la transparence des prestations demeure la grande oubliée.

I. UN RECOURS MASSIF ET CROISSANT AUX CABINETS DE CONSEIL: LES CONSULTANTS AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR DES PRESTATIONS DE CONSEIL, UN « POGNON DE DINGUE »

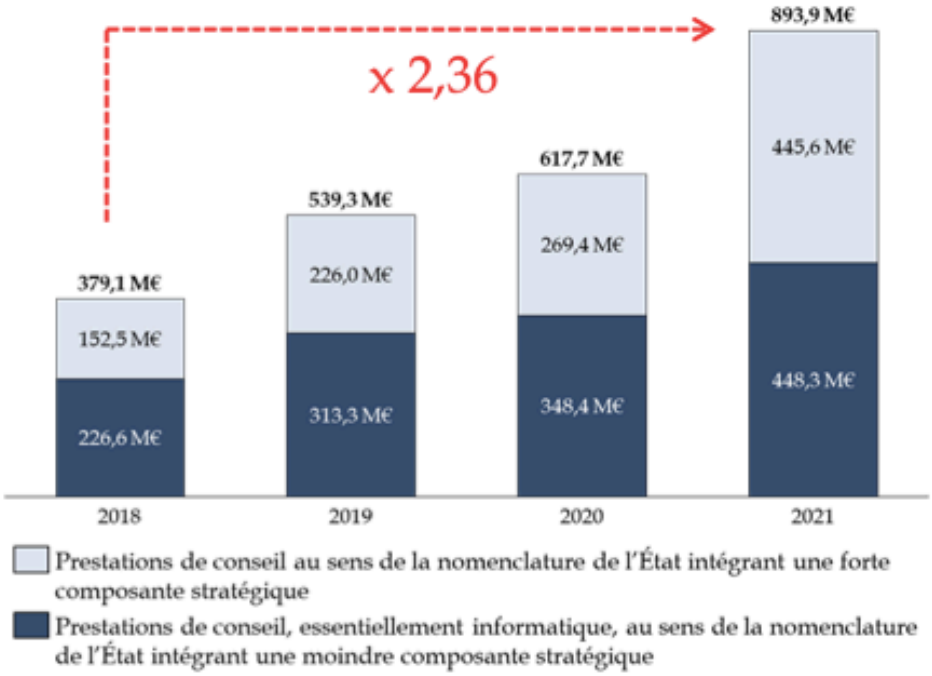
En 2021, les dépenses de conseil de l'État au sens large ont dépassé le milliard d'euros, dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 44 opérateurs.

Il s'agit d'**une estimation minimale** car les dépenses des opérateurs sont en réalité plus élevées : si la commission d'enquête a interrogé ceux dont le budget était le plus important (Pôle emploi, Caisse des dépôts et consignations, *etc.*), l'échantillon ne représente que 10% du total des opérateurs.

Le recours aux consultants n'a pas commencé sous ce quinquennat, chacun gardant en mémoire la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a toutefois été croissant entre 2018 et 2021, comme le confirment les données de la direction du budget: **les dépenses de conseil des ministères ont plus que doublé, avec une forte accélération en 2021 (+ 45 %)**.

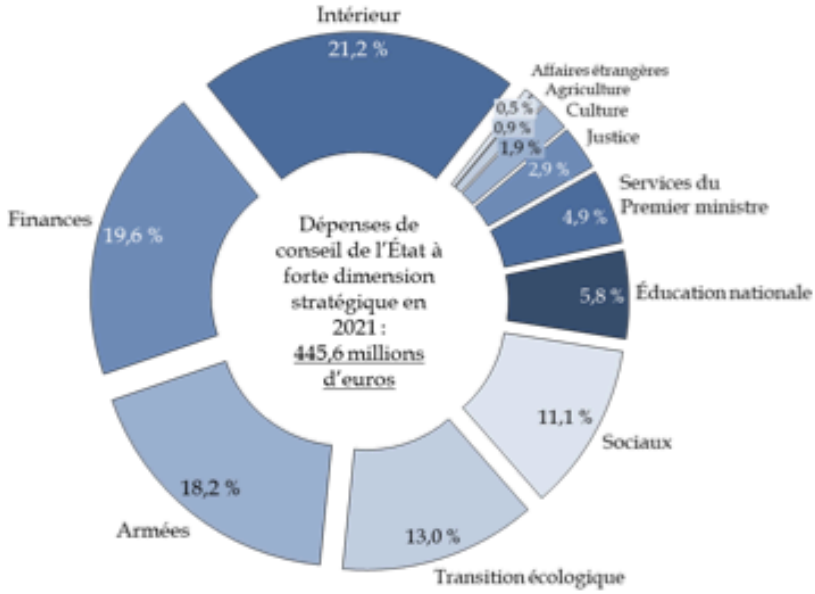
Évolution des dépenses de conseil des ministères *(en millions d'euros)*



Au sein de cette enveloppe, les dépenses de conseil les plus stratégiques (445,6 millions d'euros) augmentent significativement : **le conseil en stratégie et organisation a été multiplié par 3,7 depuis 2018 ; le conseil en stratégie des systèmes d'information par 5,8**.

Près de 85 % des dépenses sont concentrées dans 5 ministères : Intérieur, Économie et Finances, Armées, Transition écologique, ministères sociaux.

Répartition des dépenses les plus stratégiques des ministères (en %, 2021)



En pratique, le recours aux cabinets de conseil est facilité par des **accords-cadres**, dont celui de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la centrale d'achat UGAP. Ces contrats mettent à la disposition des ministères **un vivier de cabinets de conseil**, dans lequel ils peuvent aisément piocher.

B. RECOURIR À DES CONSULTANTS EST DEVENU UN RÉFLEXE, Y COMPRIS POUR LES PRINCIPALES RÉFORMES DU QUINQUENNAT

Le recours aux consultants constitue aujourd'hui **un réflexe** : ils sont sollicités pour leur expertise technique – même lorsque l'État dispose déjà de compétences en interne – et leur capacité à apporter un regard extérieur à l'administration – par exemple pour des parangonnages internationaux (*benchmarks*).

La force de frappe des cabinets de conseil s'adapte à l'accélération du temps politique : des consultants peuvent être mobilisés très rapidement pour répondre aux priorités d'un ministre ou d'un directeur d'administration centrale. Comme l'a souligné l'universitaire Julie Gervais, un cabinet international peut, en deux semaines, « *être en mesure de produire un rapport de trois cents pages en allant puiser auprès de ses succursales aux États-Unis, en Suisse ou ailleurs* ».

En pratique, les consultants sont intervenus sur **la plupart des grandes réformes du quinquennat**, renforçant ainsi leur place dans la décision publique. En 2019, un cabinet d'avocats – Dentons – a même participé à la rédaction de **l'étude d'impact** du projet de loi d'orientation des mobilités.

Exemples de missions confiées aux consultants pendant le quinquennat

Mission	Cabinet	Année	Montant
Création du baromètre des résultats de l'action publique*	Capgemini	2021	3,12 millions d'euros
Appui à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*	EY	2020	2,4 millions d'euros
Appui à la réforme de la formation professionnelle	Roland Berger	2018-2019	2,16 millions d'euros
Réorganisation du service de santé des armées	Eurogroup	2018-2021	1,57 million d'euros
Évaluation de la stratégie nationale de santé	Accenture et McKinsey	2020-2022	1,2 million d'euros
Appui à la réforme de l'aide juridictionnelle*	EY	2019	592 000 euros

** Avec l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)*

Les consultants sont également **appelés à la rescousse lorsque le Gouvernement est mis en difficulté sur un sujet**. Après le fiasco de **la propagande électorale** lors des élections locales de2021, le cabinet Sémaphores est ainsi chargé d'accompagner les préfectures dans l'organisation de la mise sous pli et de la distribution des professions de foi pour les élections présidentielles et législatives de 2022, pour un montant de 289 785 euros.

Une relation de dépendance peut s'installer entre l'administration et ses consultants, en particulier dans le domaine informatique. À titre d'exemple, l'État recourt à des prestations de conseil de Sopra Steria et EGIS pour gérer les **radars routiers**, pour un montant prévisionnel de 82 millions d'euros entre 2017 et 2026. De même, il a dû faire appel à McKinsey pour mettre en œuvre la partie informatique de la réforme des aides personnalisées au logement (**APL**).

Près de 4 millions d'euros à McKinsey pour la réforme des APL

Le Gouvernement a souhaité réformer au pas de charge le mode de calcul des APL, ce qui a nécessité de revoir les systèmes d'information de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Initialement prévue le 1er janvier 2019, la réforme est reportée à plusieurs reprises à cause des lacunes informatiques de la CNAF puis de la crise sanitaire.

Le Gouvernement sollicite alors McKinsey pour **contrôler la viabilité des solutions informatiques de la Caisse**. Le 24 février 2020, le cabinet élabore par exemple « *un point de situation à Matignon* », comportant les mesures à prendre pour respecter le calendrier du projet.

Pour le ministère de la cohésion des territoires, «*la maîtrise technique des [systèmes d'information] apportée par les consultants a constitué* ***un apport nécessaire et décisif aux équipes*** ».

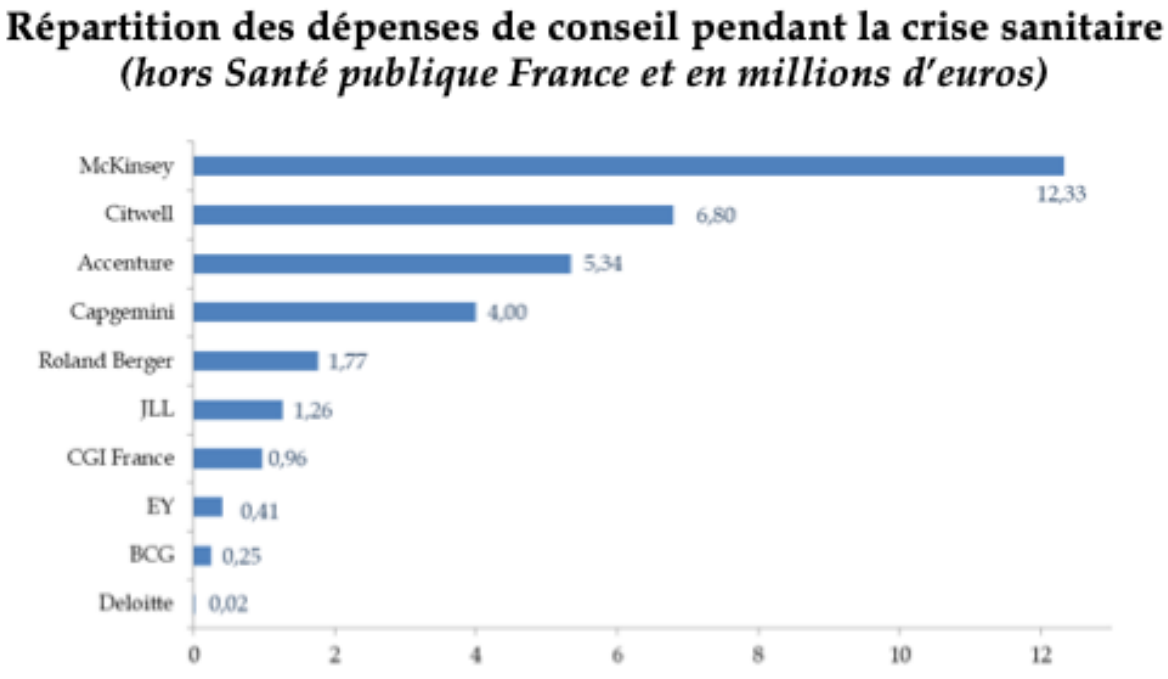
La réforme des APL est finalement entrée en vigueur le 1er janvier 2021. Au total, McKinsey aura reçu quatre commandes, pour un montant de 3,88 millions d'euros.

C. COVID-19 : DES PANS ENTIERS DE LA GESTION DE CRISE SOUS- TRAITÉS À DES CABINETS DE CONSEIL

Au début de la crise sanitaire, le jeudi 5 mars 2020, un agent du ministère des solidarités et de la santé écrit à ses collègues : « ***j'ai vu une boîte de logistique hier habituée à travailler dans la pharma*** *[...].* ***Ils peuvent être là lundi pour monter le truc***. [...]. *J'ai demandé l'ordre de grandeur, 50 000 euros pour nous mettre en place le système et suivre le déploiement pendant 15 jours.* » La « *boîte* », c'est le cabinet de conseil **Citwell** ; le « *truc* », c'est un système de pilotage pour **l'approvisionnement de la France en masques**.

Le recours aux cabinets de conseil débute dans **ce climat d'impréparation de l'État**. Il va ensuite se prolonger tout au long de la crise sanitaire : **au moins 68 commandes sont passées, pour un montant total de 41,05 millions d'euros**. D'après les données recueillies sur un échantillon de 5 cabinets, l'intervention d'un consultant est en moyenne facturée **2 168,38 euros par jour**.

Trois cabinets concentrent les trois quarts des dépenses : McKinsey (la clef de voûte de la campagne vaccinale), Citwell (le logisticien) et Accenture (l'architecte des systèmes d'information, dont le passe sanitaire). À eux trois, ils mobiliseront 11 128 jours de consultants pendant la crise.



Des pans entiers de la gestion de crise sont sous-traités aux cabinets de conseil.

Entre mars et octobre 2020, Citwell organise par exemple l'approvisionnement en masques, leur stockage puis leur distribution, tout en réalisant des analyses complémentaires pour le ministère comme une « *demande d'information pour interview à BFM* ». Sa mission sera progressivement étendue aux autres équipements de protection individuelle (blouses, gants, *etc*.), aux médicaments de réanimation et aux vaccins.

McKinsey s'occupe de la campagne vaccinale entre novembre 2020 et le 4 février 2022, avec une interruption de trois mois à l'automne 2021. Il remplit quatre missions principales, attestées par les procès-verbaux de réception de ses prestations, que la commission d'enquête a pu consulter.

Campagne vaccinale : les quatre principales missions de McKinsey

Missions	Exemples d'actions associées
Organisation logistique	Étude des scénarios logistiques pour la distribution des vaccins Suivi des livraisons, des stocks, des injections et des rendez-vous
Indicateurs et outils de suivi	Production quotidienne d'indicateurs de pilotage de la campagne vaccinale Suivi d'un registre d'environ 250 actions et décisions clés
Analyses sectorielles sollicitées par le ministère	Plan d'actions pour la campagne de rappel de la 3ème dose Point de situation sur les territoires ultramarins à l'été 2021
Gestion de projet	Préparation de réunions Appui à la restructuration de la *task force* « vaccins »

Quand McKinsey organise la journée des agents de Santé publique France (SpF)

À la demande du ministère des solidarités et de la santé, McKinsey assure **la coordination entre l'État et l'une de ses agences, Santé publique France**. Cette prestation débute par la mise à disposition d'un consultant, « **agent de liaison** », entre décembre 2020 et février 2021, pour un montant de 169 440 euros. Ensuite renforcée par d'autres consultants, elle durera jusqu'à la fin du mois de juin 2021.

McKinsey organise ainsi **deux *briefings* quotidiens à Santé publique France**, à 9 heures et 15 heures, suit les indicateurs clés de performance (KPI) et transmet au ministère les difficultés rencontrées par SpF dans son action logistique.

L'omniprésence de McKinsey est parfois mal vécue par les agents de SpF. Lors d'une réunion le 9 février 2021, ces derniers souhaitent que le cabinet arrête de demander l'état d'avancement « *à 15 heures sur des actions prises le matin à 9 heures lorsqu'elles prennent du temps* » ou encore qu'il réduise la taille de ses comptes rendus de réunion.

II. L'INTERVENTION «DISRUPTIVE» DES CONSULTANTS, POUR DES RÉSULTATS INÉGAUX

A. LES MÉTHODES DES CABINETS DE CONSEIL POUR « TRANSFORMER » L'ACTION PUBLIQUE : VERS UNE RÉPUBLIQUE DU POST-IT ?

Les consultants doivent « transformer » l'administration en proposant des méthodes « disruptives », inspirées du secteur privé et répondant à un vocabulaire propre.

Exemples de méthodes utilisées lors des ateliers de consultants

– **le « bateau pirate »** : chaque participant s'identifie à un des personnages (capitaine, personnages en haut du mât ou en proue, etc.) et assume ce rôle, son positionnement, ses humeurs, etc.

– **le *« lego serious play »*** : chaque participant construit un modèle avec des pièces lego, construit l'histoire qui donne du sens à son modèle et la présente aux autres

Ces méthodes peuvent être mal acceptées par les agents publics, comme le montre l'intervention de Wavestone à l'Ofpra pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile (prestation réalisée en 2021-2022, pour un montant de 485 818 euros).

Les agents de l'Ofpra déclarent ainsi : « *j'ai l'impression que nous sommes régulièrement infantilisés* », *« le vocabulaire de la* start-up nation *me semble peu approprié à notre mission de service public* ». Ils regrettent aussi la multiplication du nombre d'ateliers organisés par les consultants :

« *total heures par mois de réunion : 10 heures – sur le papier évidemment, car ça ne finit jamais à l'heure prévue* ».

Ces dernières années, les cabinets de conseil ont transposé leurs méthodes aux consultations et aux ateliers citoyens. Une quinzaine d'exemples ont été identifiés entre 2018 et 2021, pour un montant total de près de 10 millions d'euros : concertation sur l'avenir de l'Europe (Roland Berger, 1,7 million d'euros), convention citoyenne pour le climat (Eurogroup, 1,9 million d'euros), *etc*.

Les consultations organisées sur les États généraux de la justice

Deux cabinets de conseil sont intervenus sur les États généraux de la justice : **INOP'S et Capgemini**, pour un montant total de 950 241,97 euros. Outre une plateforme en ligne (Parlonsjustice.fr), **des « ateliers délibératifs »** sont organisés avec 48 citoyens volontaires.

Les participants doivent déposer **un post-it sur un paperboard** en répondant à la question : « *Qu'est-ce qu'est pour vous la justice idéale ?* ». Ils procèdent ensuite à la lecture du « nuage de mots » ainsi constitué. À la fin de la journée, ils **votent avec des gommettes vertes, jaunes et rouges** sur les thématiques qui leur paraissent prioritaires.

B. DES LIVRABLES DE QUALITÉ INÉGALE, QUI NE CONNAISSENT PAS TOUJOURS DE SUITE

Une journée de consultant coûte en moyenne 1 528 euros à l'État.

Si l'expertise des consultants n'est pas remise en cause, leurs livrables ne donnent pas toujours satisfaction. Certaines évaluations de la DITP font état d'un « *manque de culture juridique et plus largement du secteur public* », « *d'une absence de rigueur sur le fond comme sur la forme* », même si les consultants étaient « *des personnes de bonne compagnie* ».

Parfois, aucune suite tangible n'est donnée à leurs prestations, comme lorsque McKinsey est intervenu en 2019 et 2020 à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNA V) pour préparer la réforme (avortée) des retraites (prestation de 957 674,20 euros).

McKinsey et l'avenir du métier d'enseignant (496 800 euros)

En 2020, McKinsey a été chargé d'aider le professeur Yann Algan pour préparer **un colloque à l'UNESCO, finalement annulé**. Son livrable principal se résume à une compilation, certes conséquente, de travaux scientifiques et de graphiques conçus à partir de données publiques.

Seuls quelques graphiques de McKinsey seront repris pour un second colloque, organisé le 1er décembre 2020 au Collège de France.

À la demande du ministère de l'Éducation nationale, le cabinet a aussi travaillé sur deux études thématiques : **la rémunération au mérite des professeurs et la gouvernance des établissements scolaires**. Le ministère précise néanmoins « *qu'il* ***n'est pas possible de déterminer les conséquences directes*** » **du rapport des consultants**.

558 900 euros au BCG et à EY pour une convention finalement annulée

BCG et EY sont missionnés pour participer à l'organisation de **la convention des managers de l'État, qui doit réunir 1821 hauts fonctionnaires au Palais des Congrès le 12 décembre 2018**.

Cet événement doit être l'occasion « d'embarquer » les fonctionnaires dans un élan de transformation, alors incarné par le programme Action publique 2022. Ils pourront suivre les ***masterclass*** de leur choix, sur des thèmes comme « *Comment remettre la simplicité au cœur des organisations ?* » ou « *l'Administration libérée* ». Les organisateurs imaginent **« *l'intervention inspirante* »** d'une personnalité extérieure et envisagent ainsi la venue de Didier Deschamps.

Préparée pendant de longues semaines, **la convention est d'abord reportée en raison de la crise des «gilets jaunes», avant d'être annulée à cause de la crise sanitaire**. La rémunération des cabinets BCG et EY, qui ont produit les livrables demandés, n'est pas affectée.

C. UN ENCADREMENT DÉONTOLOGIQUE À RENFORCER

Si des règles existent déjà, « *l'intervention des cabinets de conseil peut [...] légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie* », comme l'a souligné Didier Migaud, président de la HATVP.

Les risques déontologiques identifiés

– **Les conflits d'intérêts**, les cabinets de conseil conseillant simultanément plusieurs clients ;

– **La porosité**, lorsque les cabinets recrutent d'anciens responsables publics (« **pantouflage** »). À titre d'exemple, parmi les 22 profils proposés par le BCG et EY dans leur réponse à l'accord-cadre de la DITP de 2018, 6 sont d'anciens responsables publics de haut niveau (dont un ancien conseiller économique à l'Élysée et un ancien conseiller du secrétaire d'État à l'industrie).

– **Le pied dans la porte**, lorsque les consultants interviennent gratuitement (*pro bono*) pour l'administration.

En pratique, le ***pro bono*** concerne surtout le secteur économique, avec deux principaux bénéficiaires : l'Élysée (sommets *Tech for good* et *Choose France*, initiative *Scale-up Europe*) et Bercy. Dénuées de tout régime juridique, ces prestations peuvent être « récupérées » pour les besoins de la stratégie commerciale des cabinets de conseil, dans l'optique d'améliorer leur réputation.

Les cabinets multiplient **les partenariats avec les grandes écoles**. Ils disposent par exemple de 15 accords avec **l'École polytechnique**, pour un montant annuel de près de 2 millions d'euros.

III. UNE INFLUENCE AVÉRÉE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

A. « BEHIND THE SCENE » : LE DEVOIR DE DISCRÉTION DES CONSULTANTS

L'intervention des consultants doit rester discrète : lors de la crise sanitaire, McKinsey indique qu'il restera « *behind the scene* », en accord avec le ministère. **Le cabinet n'utilise pas son propre logo pour rédiger ses livrables mais celui de l'administration**.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, l'a d'ailleurs confirmé devant la commission d'enquête : *« si vous aviez voulu [les] documents estampillés McKinsey présents dans le dossier, vous auriez trouvé une feuille blanche* ».

La pratique est en réalité courante dans le secteur du conseil : les consultants peuvent travailler en « équipe intégrée » chez leurs clients et sont alors quasiment assimilés à des agents publics. Pendant la crise sanitaire, ils ont par exemple rédigé des notes administratives sous le sceau de l'administration. Certains disposaient même d'une adresse électronique du ministère.

Cette méthode de travail **renforce l'opacité des prestations de conseil** car elle ne permet pas de distinguer l'apport des consultants, d'une part, et celui de l'administration, d'autre part.

L'absence de visibilité alimente un sentiment de défiance, en particulier chez les agents publics : les syndicats se sont par exemple émus du **guide sur le télétravail dans la fonction publique**, rédigé par Alixio, sous-traitant de McKinsey (235 620 euros) : « *pourquoi ne nous a-t-il pas été précisé qu'il avait été élaboré avec le concours d'un cabinet de consultants ? Le coût nous aurait peut-être choqué, certes, mais nous aurions pu en discuter. [...]* ***Tout le monde était persuadé qu'il avait été fait par [l'administration]*** *».*

B. LE RÔLE DES CONSULTANTS: PROPOSER DES SCÉNARIOS « ARBITRABLES »… MAIS LE PLUS SOUVENT ORIENTÉS

Au cours des auditions, Gouvernement, administration et cabinets de conseil l'ont affirmé avec vigueur : l'autorité politique décide en responsabilité ; les cabinets de conseil n'ont aucune influence sur la décision.

Les cabinets de conseil déploient néanmoins une stratégie d'influence dans le débat public, en multipliant les *think tanks* et les publications. À titre d'exemple, EY proposait en janvier 2022 « *d'imaginer un nouveau plan de transformation ambitieux pour le prochain quinquennat*» et évoquait la possibilité de supprimer 150 000 postes de fonctionnaires grâce au numérique.

Au quotidien, le rôle d'un cabinet de conseil consiste à rédiger des documents stratégiques à destination des responsables publics. L'accord-cadre de la DITP (2018) mentionne ainsi le «*dossier de décision (cabinet ministériel, direction, préfet,...)* », la « *définition de la vision cible* » ou encore la « *feuille de route stratégique* ».

En théorie, les cabinets de conseil doivent **proposer plusieurs scénarios à leurs clients** et préciser, de manière factuelle, les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux. Ils ont toutefois pour habitude de **« prioriser » les scénarios proposés** – avec l'accord, voire sur demande, de l'administration –, ce qui renforce leur poids dans la décision publique.

Des arbitrages orientés : l'exemple de la gestion du bonus / malus

sur les cotisations d'assurance chômage

McKinsey est missionné en 2019, avec l'appui de la DITP, pour une prestation de 327 060 euros consistant à examiner le mode de gestion du nouveau bonus / malus sur les cotisations d'assurance chômage.

Le cabinet doit constituer un « ***dossier d'arbitrage*** » sur la répartition des tâches entre Pôle emploi, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la mutualité sociale agricole (MSA).

Si McKinsey présente bien 4 scénarios dans le livrable du 8 juillet 2019, sa conclusion est sans appel : « *le choix de l'ACOSS / [MSA] en tant qu'opérateurs principaux avec support de Pôle emploi [...] semble être la meilleure solution* ». **Les trois autres solutions ne correspondent pas au « *choix recommandé* »**.

La marge de manœuvre des responsables publics ne peut qu'être réduite face à cette « priorisation » des scénarios par les cabinets de conseil, qui disposent ainsi d'une réelle influence sur la prise de décision.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONDE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

En finir avec l'opacité des prestations de conseil

– Publier chaque année, en données ouvertes, la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs

– Présenter les prestations de conseil dans le bilan social unique, pour permettre aux représentants des agents publics d'en débattre

– Interdire aux cabinets de conseil d'utiliser le logo de l'administration dans leurs livrables, pour plus de clarté et de traçabilité dans leurs prestations

Mieux encadrer le recours aux cabinets de conseil

– Évaluer systématiquement les prestations de conseil et appliquer des pénalités lorsque les cabinets ne donnent pas satisfaction

– Cartographier les compétences dans les ministères et élaborer un plan de « réinternalisation », pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil

Renforcer les règles déontologiques des cabinets de conseil

– Interdire les prestations *pro bono*, en dehors du mécénat dans les secteurs non marchands (humanitaire, culture, social, *etc.*)

– Imposer une déclaration d'intérêts aux consultants afin que l'administration puisse prévenir les risques de conflit d'intérêts, sous le contrôle de la HATVP

– Exclure des marchés publics les cabinets qui n'ont pas respecté leurs obligations déontologiques

– Prévoir la destruction systématique des données confiées aux cabinets de conseil à l'issue de leur mission, sous le contrôle de la CNIL

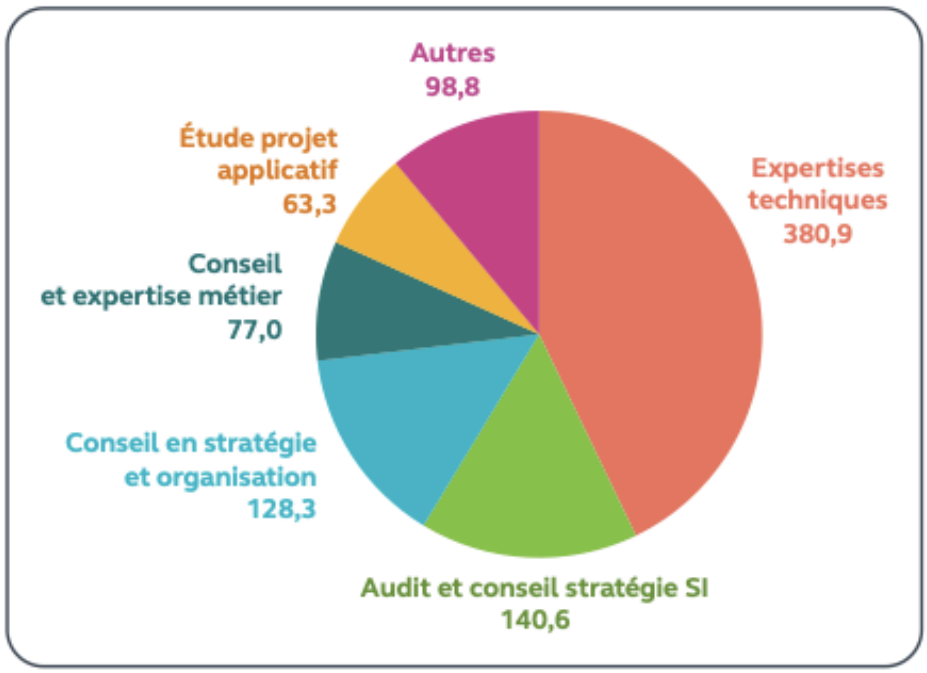
Document 5 : Cour des Comptes, "Entités et politiques publiques le recours par l'état aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil", juillet 2023, extraits. (3 pages)

Introduction

Pour remplir leurs missions, l'État et ses établissements publics font appel, en appui de leurs propres services et pour des prestations en principe ponctuelles et à forte technicité, à des cabinets privés qu'ils mandatent dans le cadre de marchés publics .

Pour près des trois quarts des 890 M€ versés à ce titre par l'État en 2021, les prestations externalisées concernent le domaine informatique, et notamment la réalisation de travaux de développement de programmes exigeant des qualifications dont l'État, compte tenu du degré de spécialisation requis et de la vitesse de péremption des connaissances, ne dispose pas en proportion de ses besoins .

Prestations externes des ministères civils en 2021 (M€)



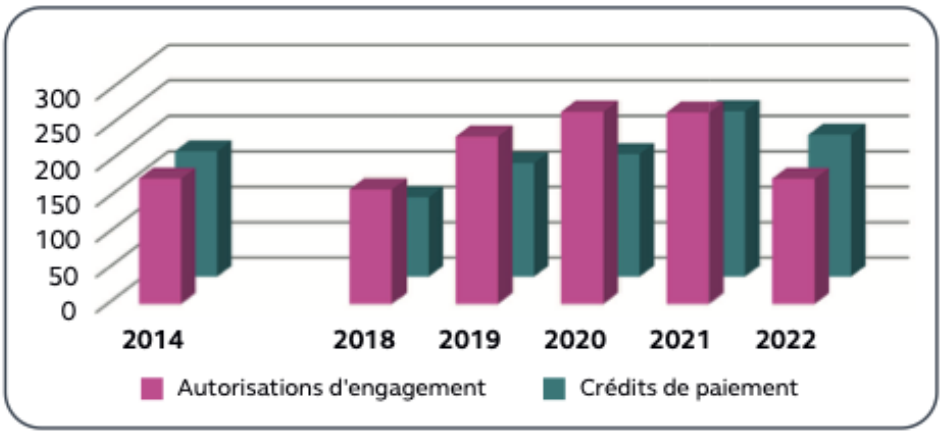
Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes

Les autres missions commandées par l'État, objets de ce rapport, portent sur des prestations de conseil, à hauteur de 270,5 M€ en 2021[1] et de 176,8 M€ en 2022 en autorisations d'engagement (nouveaux contrats signés) et de 233,6 M€ en 2021 et de 200,2 M€ en 2022 en crédits de paiement (décaissements) . Elles comportent, à la différence des précédentes, une dimension essentiellement intellectuelle prenant la forme de travaux d'études, de conception, d'accompagnement et d'aide à la mise en œuvre de projets, notamment de modernisation ou de transformation .

Les dépenses de conseil constituent une part minime des dépenses de l'État (0,04 % en 2022) et mêmede ses dépenses de fonctionnement (0,25 %)[2] . Elles ont néanmoins triplé entre 2017 et 2021 .

Évolution des dépenses de prestations intellectuelles depuis 2014 (M€)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait consacré un rapport à ce sujet en 2015[3], dans lequel elle relevait notamment l'absence d'un cadre cohérent et de dispositions claires pour permettre aux ministères et entités concernées de faire un usage pertinent des prestations externes . Elle formulait des recommandations pour corriger ces lacunes .

Or, plusieurs constats dressés à l'époque sont toujours d'actualité, comme l'ont montré différentes enquêtes conduites par la Cour depuis cette date, de même que les rapports établis en 2022 par l'Assemblée nationale[4] et le Sénat[5] Des progrès ont été faits dans la dernière décennie, par exemple en matière de déontologie, mais les avancées les plus significatives ont été réalisées dans la période très récente, sous la pression de l'actualité . Dans une circulaire du 19 janvier 2022, le Premier ministre a défini une « *nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles* », qui introduit, pour l'avenir, de sensibles améliorations . Les modalités de sa mise en œuvre doivent cependant encore être précisées et complétées et leur application vérifiée.

1 . Dont 38 % au titre du seul accord-cadre interministériel relatif à la transformation de l'action publique .
2 . Annexe au projet de loi de finances pour 2023 .
3 . Cour des comptes, *Le recours par l'État aux conseils extérieurs*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2015
4. Assemblée nationale, Rapport de la commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information *relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs* ; janvier 2022 .
5 . Sénat, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur *l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, Un phénomène tentaculaire*, mars 2022 .

Recommandations

1. Adopter une définition unique et stable des prestations intellectuelles de conseil commandées à des cabinets privés *(SGG, DAE, DITP)*.

2. Établir, sur l'ensemble du périmètre de l'État (administrations et opérateurs), des données de gestion et de suivi exhaustives et fiables relatives à tous les types de prestations intellectuelles ; à cet effet, préciser les familles d'achat concernées, définir des règles claires d'imputation des dépenses correspondantes et adapter les outils et référentiels budgétaires et comptables *(DB, DGFiP)*.

3. Compléter la doctrine d'emploi du recours par les services de l'État à des cabinets de conseil et mettre à la disposition des ministères et opérateurs un guide explicitant les circonstances et modalités de ce recours *(DAE, DITP)*.

4. Assurer au niveau interministériel un pilotage unifié du recours par l'État aux cabinets de conseil, en clarifiant et formalisant les responsabilités respectives de la direction des achats de l'État et de la direction interministérielle de la transformation publique *(SGG, DAE, DITP)*.

5. Imputer l'intégralité des dépenses de prestations externes effectuées en application d'accords-cadres sur le budget des ministères concernés *(DB, secrétariats généraux des ministères)*.

6. En cas de recours à des accords-cadres pour l'achat de prestations intellectuelles, privilégier ceux avec marchés subséquents ou des accords-cadres mixtes lorsque les stipulations contractuelles (nature de la prestation, besoins et objectifs, critères qualitatifs, livrables, etc.) ne peuvent pas être définies avec précision *(DAE, DITP, secrétariats généraux des ministères)*.

7. Pour la réalisation des missions jusqu'alors confiées à des cabinets de conseil privés, faire appel chaque fois que possible aux ressources internes (services centraux et déconcentrés, inspections générales, recrutements, etc.) ou à des formes alternatives plus adaptées et moins coûteuses (contrats de projet, etc.) *(SGG, DAE, DITP, secrétariats généraux des ministères)*.

8. Mettre en œuvre un contrôle interne et un contrôle budgétaire et de régularité des marchés de prestations de conseil et de leur exécution adaptés aux risques qu'ils comportent *(DAE, DITP, DB, secrétariats généraux des ministères)*.

Document 6 : www.capital.fr, “McKinsey : le recours aux cabinets de conseil est “habituel” et “ utile”, se défend le gouvernement, 30 mars 2022. (1 page)

McKinsey : le recours aux cabinets de conseil est "habituel" et "utile", se défend le gouvernement

Le recours aux cabinets de conseil est "habituel et utile", "il n'y a rien à cacher", ont martelé deux ministres lors d'une longue conférence de presse ce mercredi 30 mars, justifiant cette pratique en réponse à une polémique grandissante après un rapport sénatorial soulignant un "phénomène tentaculaire".

"Nous ne nous sommes pas dessaisis de nos responsabilités", s'est défendue la ministre de la Transformation et de la Fonction publique Amélie de Montchalin, lors d'une longue conférence de presse ce mercredi 30 mars. Le recours aux cabinets de conseil est "habituel et utile", a-t-elle ajouté, après la publication d'un rapport sénatorial soulignant un "phénomène tentaculaire" et le tollé qui s'en est suivi. Selon ce rapport, les dépenses de conseil des ministères sont passées de 379,1 millions d'euros en 2018, à 893,9 millions d'euros en 2021.

En réponse aux craintes d'une dépendance des pouvoirs publics envers certains cabinets de conseil, la ministre de la Transformation et de la Fonction publique Amélie de Montchalin a rappelé que "aucun cabinet de conseil n'a décidé d'aucune réforme et la décision revient toujours à l'Etat". La pratique est selon elle "répandue", "habituelle" et "utile" dans la "majorité des cas". Il n'y a pas non plus d'interdépendance entre les cabinets de conseil et l'Etat, pour le ministre des Comptes Publics Olivier Dussopt qui a affirmé, lors de la même conférence de presse, que le recours aux cabinets de conseil représentait "0,3% de la masse salariale totale de l'État".

DES AMELIORATIONS SONT NECESSAIRES, SELON LA MINISTRE

Plus précisément, le cabinet McKinsey, sous le feu des projecteurs car accusé de ne pas avoir payé d'impôts sur les sociétés en France entre 2011 et 2020, représente 5% des dépenses de conseil en stratégie de l'Etat, a détaillé M. Dussopt. Et le gouvernement représente de son côté 5% du chiffre d'affaires de McKinsey, a-t-il ajouté. "La situation fiscale de McKinsey est protégée par le secret fiscal, nos services ont diligenté une opération de contrôle à la fin de l'année 2021", a affirmé le ministre Dussopt, en se refusant à commenter l'issue ou les conséquences possibles de ce contrôle.

"Il n'y a rien à cacher", a insisté Olivier Dussopt, qui a martelé que l'Etat avait fait preuve de "transparence" en répondant aux questions de la commission sénatoriale d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés. "Toutes les règles de la commande publique ont été respectées", a ajouté Amélie de Montchalin. Si "l'État assume parfaitement de recourir à des cabinets de conseil dans certaines circonstances", il admet que des améliorations sont nécessaires, selon la ministre.

Une nouvelle doctrine de recours aux consultants a été définie en janvier dernier afin de s'assurer que les services publics ne disposaient pas des compétences en interne avant de recourir aux cabinets de conseil. Amélie de Montchalin veut "réarmer l'Etat pour renforcer les compétences internes" et prévoit dès 2022 de "réduire d'au moins 15% le recours aux prestations de conseil externe".

Document 7 : Cercle de la réforme de l'Etat, " Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat", 19 juin 2021, extraits. (3 pages)

La contrepartie du recours à ces accords cadres est donc en théorie l'absence de possibilité de choix du prestataire et l'obligation de recourir à l'attributaire du marché concerné. Toutefois, le phénomène de « portage » consistant à demander au titulaire de l'accord cadre de sous-traiter à un cabinet choisi par le bénéficiaire de la prestation qui préférera travailler avec un consultant avec lequel il a déjà des habitudes de collaboration ou des relations de confiance est une pratique assez répandue.

Le titulaire du marché concerné, s'il accepte de porter un sous-traitant, prendra alors un « mark up » qui peut être significatif (pouvant atteindre jusqu'à 15 à 20 %, voire au-delà), ce qui aura comme effet in fine d'alourdir d'autant le coût global de la prestation...alors que la massification des achats devrait théoriquement produire l'effet inverse.

3/ Les conditions de succès du recours à l'apport externe : une maîtrise d'ouvrage forte et structurée ?

Il n'est pas rare d'entendre des acheteurs ou bénéficiaires de prestations de conseil dans le secteur public exprimer une certaine déception quant aux résultats obtenus et au retour sur investissement, jugé trop faible. Ils regrettent aussi une mauvaise compréhension du contexte du secteur public et de ses spécificités par les consultants et le peu d'efforts des prestataires externes pour s'approprier la complexité du secteur public, la tentation de « plaquer » des méthodes déjà utilisées par ailleurs sans chercher à les adapter, ou encore la formulation de recommandations séduisantes mais inexploitables, impossibles à mettre en œuvre car trop éloignées de l'acceptabilité sociale ou de la réalité du terrain...

Le débat actuel, quand il remet en cause par principe la légitimité de l'expertise externe dans le secteur public et assimile l'externalisation à une faiblesse présentant un risque majeur, semble reposer en partie sur des présupposés selon lesquels l'administration devrait être capable d'être multi compétente et couvrir tous les domaines d'expertise. En fait, si le recours à l'apport externe dans les organisations publiques peut être nécessaire et utile pour accompagner les évolutions des organisations publiques, il reste qu'une prestation intellectuelle quelle qu'en soit la nature ne s'achète pas comme une « commodité ». Le processus d'achat et de pilotage de ce type de prestations requiert une forte implication du commanditaire et une « maîtrise d'ouvrage » de la prestation forte et structurée.

Dans quelle mesure l'échec ou l'insatisfaction quant aux résultats des prestations livrées sont-elles dues à la défaillance de l'administration dans le pilotage des conseils externes ? Comment professionnaliser la gestion de la relation entre l'administration et ses fournisseurs et renforcer le poids de cette fonction de maîtrise d'ouvrage ?

Un certain nombre de prérequis et de facteurs clés de succès nous semblent indispensables.

1. **Définir précisément ses attentes et qualifier le besoin d'expertise :** préciser et afficher les critères d'évaluation du succès de la prestation afin d'éviter des déconvenues ultérieures et de se laisser imposer des décisions qu'on ne maîtrisera pas. Cette étape essentielle nécessite interaction et co-construction entre les commanditaires et les prestataires, ce qui n'est a priori pas toujours aisé à mettre en œuvre au regard des règles des marchés publics qui offrent en principe peu de place au dialogue préalable dans la définition des besoins. Il est cependant possible de consulter largement les prestataires potentiels en amont du lancement d'un marché à l'occasion d'une phase de « sourcing » préalable à la rédaction définitive du cahier des charges. Le titulaire du marché peut également prévoir dans son offre de services une phase de mise au point et de cadrage qui permettra d'ajuster les objectifs et les modalités d'intervention en accord avec le commanditaire lors du lancement des travaux.

2. **Bien connaître le « marché » et l'écosystème des prestataires externes** pour identifier quelles pourraient être les compétences appropriées pour le sujet à traiter. Le marché des prestations externes est vaste, complexe, protéiforme et évolutif avec une multiplicité d'acteurs dont les expertises et les modes d'intervention peuvent être très différents (cabinets de stratégie, organisation, généralistes, intégrateurs de solutions informatiques, cabinets de niche spécialisés sur une fonction managériale (RH, finance, achats, logistique, supply chain...), un secteur d'activité (santé, banque, industrie, services...), un domaine (gestion de crise, qualité, cybersécurité...). Les acteurs qui composent ce marché ne sont ni interchangeables ni omni compétents ; il est donc important de choisir le prestataire adapté à la nature et au type de prestation, à la culture de l'organisation, et de savoir précisément ce qu'on peut en attendre.

3. **Garder la maîtrise de la relation de service :** cela suppose que le commanditaire puisse discuter et valider la méthode d'intervention et des livrables, le budget et le choix du profil des équipes qui interviendront. La qualité de la relation humaine et interpersonnelle est une clé du succès de la démarche et compte au moins autant que la qualité et la rigueur de la méthode proposée. Il importe aussi que le commanditaire, s'il n'est pas le bénéficiaire direct de la prestation, associe ce dernier à l'ensemble du processus de définition des besoins et de sélection du prestataire. Les prestations « imposées par le haut » sans discussion préalable ont toutes les chances de se dérouler dans un climat de défiance avec des conclusions non partagées et ultérieurement peu ou pas appropriées par le « terrain ».

4. **Être en mesure de s'organiser en interne pour piloter la prestation et en tirer les bénéfices attendus,** ce qui suppose d'y consacrer les ressources nécessaires en quantité et qualité avec une mobilisation à tous les niveaux de l'organisation. La gestion de la relation doit être partenariale pour être pleinement efficace. Il ne s'agit pas de déléguer et de sous-traiter une prestation externe sans en opérer en contrepartie un pilotage étroit, le risque étant là encore d'être déçu du résultat, de consommer du temps ou des ressources sans créer de valeur, ou de laisser trop de place en interne au consultant. Avec le risque de disposer in fine d'une prestation inadaptée ou décalée, de contraindre par manque de directives le consultant à décider ou agir à la place des décideurs, de se laisser imposer des choix ou des solutions qui n'ont pas été partagées ou qui sont dictées par un commanditaire à l'origine de la demande. Les intervenants externes attendent également de leur côté d'avoir des partenaires en interne avec qui établir un véritable dialogue, une relation de confiance et d'être challengés sur leur travail.

5. **Être exigeant sur le devoir de conseil et d'alerte du conseil ou de l'expertise externe :**l'apport externe apporte un œil neuf, une capacité à prendre du recul et à remettre en perspective. L'intervenant externe est aussi un tiers de confiance qui ne doit pas céder à la tentation de la « courtisanerie » et dont on doit pouvoir attendre loyauté et transparence mais aussi exigence, indépendance, absence de concession. Il doit être en mesure de faire passer des messages de vérité et d'alerte et assumer la prise en charge de décisions difficiles lorsque cela est nécessaire. Cette aptitude doit être un critère essentiel de choix du prestataire.

6. **Capitaliser sur les travaux réalisés** et lutter contre « l'amnésie organisationnelle » qui consiste à faire refaire souvent le même travail par des consultants différents et donner ainsi le sentiment de redite ou d'inutilité des prestations.

7. **Veiller à maintenir un équilibre sur l'offre de prestations intellectuelles externes, en favorisant la coexistence de marchés massifiés et de marchés passés à l'initiative des organisations publiques elles-mêmes.** Une simplification des règles de la commande publique pourrait permettre d'alléger les procédures et faciliter la mécanique de passation des marchés spécifiques ; dans cette attente, l'UGAP pourrait aussi jouer le rôle de conseil auprès de l'administration dans la gestion de la passation des marchés. L'objectif est de garantir une liberté de choix tant sur le contenu et la forme des marchés que des fournisseurs et d'éviter le risque de positions dominantes de certains prestataires.

8. **Proposer des formations** destinées aux cadres de la fonction publique à l'achat de conseil, à la gestion de la relation avec les consultants et au pilotage des prestations externes serait de nature à professionnaliser la relation et permettre de renforcer cette fonction essentielle de maîtrise d'ouvrage. L'UGAP par exemple, forte de sa grande expérience en la matière, pourrait être un acteur de cette indispensable montée en compétences.

9. **Renforcer la fonction conseil interne au sein des administrations,** en créant des cellules ad hoc au sein des ministères ou à des niveaux interministériels avec des fonctionnaires formés pour exercer ces missions. Il s'agit de constituer des cellules de conseil interne avec les méthodes et les pratiques professionnelles propres au conseil. La fonction de conseil interne suppose capacité d'écoute, de recul par rapport à ses convictions et à sa propre expérience et se distingue en cela des approches actuelles des inspections générales ou des corps de contrôle, qui force est de constater, n'ont, de manière générale, pas voulu ou pas réussi à évoluer vers ce rôle de conseil et de regard neutre, tout en pouvant parfois donner l'impression d'être en compétition avec les conseils externes. Il faut d'une manière ou d'une autre constituer une capacité de conseil interne, ce qui offrirait la possibilité de répartir les missions selon la nature des sujets à traiter. Ainsi le recours à du conseil externe serait à privilégier lorsqu'il s'agit de résoudre un problème bien identifié (ex : réorganisation liée à la mise en œuvre d'une réforme, mise en place d'un instrument de gestion, d'un nouveau mode opératoire...) alors que les sujets plus stratégiques ou à forts enjeux législatifs ou réglementaires pourraient être confiées aux équipes internes ou à des équipes mixtes pour garantir la faisabilité des propositions sans se priver du caractère innovant ou disruptif qui peut être apporté par le regard extérieur. A cet égard, le partenariat entre équipe interne/ externe pourrait être un plus pour favoriser cette fertilisation croisée et éviter les formes de concurrence contre performante entre les deux approches.

10. **Mettre en place un dispositif neutre permettant l'évaluation a posteriori des apports externes.** Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif (acteurs, modes de désignation, champ de l'évaluation, méthodes...) sont à construire en veillant à ne pas en faire une instance supplémentaire de contrôle. Cela suppose de définir préalablement une méthodologie d'évaluation qui puisse dépasser le cadre strict de l'analyse par les « livrables », seul élément tangible dont disposent bien souvent les évaluateurs et qui n'est pas toujours suffisant pour se prononcer sur l'impact et la réussite d'une prestation externe. Le principe même d'une intervention externe est d'apporter de nouvelles méthodes et approches et d'être un catalyseur et un accélérateur de changement dont les effets doivent également être appréciés.

Ces recommandations, qui ne sont évidemment pas limitatives, sont de nature et de portée différentes ; certaines concernent directement les organisations concernées et leur capacité à s'organiser pour cadrer, piloter et maîtriser la relation avec les prestataires externes, d'autres supposent d'impliquer d'autres acteurs (formation au pilotage des prestataires externes, évolution des modes de mise en concurrence et de passation des marchés, mise en place d'un dispositif d'évaluation...).