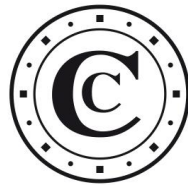


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

**LE RECOURS
PAR L'ÉTAT
AUX PRESTATIONS
INTELLECTUELLES
DE CABINETS
DE CONSEIL**

Rapport public thématique

Juillet 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Une connaissance imparfaite de la réalité et des enjeux	23
I - Des concepts qui doivent être précisés	23
II - Des enjeux financiers mal appréhendés	25
A - Des données de qualité médiocre mais qui montrent la forte croissance des dépenses	25
B - Des améliorations, partielles, à compter de 2022.....	37
Chapitre II Un pilotage interministériel mal assuré	45
I - Une doctrine d'emploi des prestations de conseil à compléter	45
A - Un appui dont les administrations peuvent avoir besoin	46
B - Des recours inappropriés ou abusifs aux prestations externes	50
II - Une coordination interministérielle encore mal établie	61
A - Une première tentative de rationalisation à la suite du contrôle de la Cour de 2014	61
B - Un nouveau train de dispositions en janvier 2022	65
C - Une clarification insuffisante des responsabilités	68
Chapitre III Une gestion souvent déficiente des marchés de conseil	77
I - Un recours aux accords-cadres mal maîtrisé	77
A - Le recours exclusif aux bons de commande : une solution de facilité, source d'inconvénients et d'anomalies	79
B - Des comportements de contournements	87
C - Un nouvel accord-cadre qui ne répond qu'en partie aux défauts constatés	92
II - Des carences dans la phase préalable au lancement des marchés et des bons de commande	94
A - Une définition des besoins souvent mal assurée	94
B - Des compétences internes généralement mal connues et peu mobilisées	97
C - Des entorses au code de la commande publique	105

III - Une exécution et un suivi des marchés souvent défaillants	108
A - Une capacité de conduite de projets insuffisante, en effectifs et en qualité	108
B - Des lacunes dans la phase finale des missions de conseil	122
IV - Une attention particulière à porter à l'application des règles de déontologie.....	129
A - Des dispositifs de déontologie progressivement mis en place dans la dernière décennie.....	130
B - Un contrôle interne insuffisant.....	131
C - Des dispositions renforcées et formalisées dans la période récente	133
Conclusion générale	137
Liste des abréviations	139
Annexes	141

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d’instruction, comme les projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L’un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

La présente enquête sur le recours par l’État à des cabinets de conseil privés a été réalisée pour faire suite à une demande formulée sur la plateforme de participation citoyenne ouverte sur le site de la Cour des comptes. Elle a été pilotée par une formation interchambres (FIC) réunissant six des sept chambres de la Cour. Elle a été conduite au moyen d’entretiens, d’auditions, de visites sur place et de contrôles sur pièces auprès de l’ensemble des ministères et de certains établissements publics de l’État. Elle a aussi donné lieu à des entretiens avec des cabinets d’audit privés et leurs représentants.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 11 mai 2023, par la formation interchambres, présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de Mme Carrère-Gée, M. Boudy, Mme Casas, Mme Bouzanne des Mazery, M. Dubosq, conseillères et conseillers maîtres, le rapporteur général étant M. Belluteau, conseiller maître, et le contre-rapporteur M. Allain, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 23 mai 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Van Herzele, conseiller maître, avocat général, représentant le procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

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.

Les autres missions commandées par l'État, objets de ce rapport, portent sur des prestations de conseil, à hauteur de 270,5 M€ en 2021¹ 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 même de ses dépenses de fonctionnement (0,25 %)². Elles ont néanmoins triplé entre 2017 et 2021.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait consacré un rapport à ce sujet en 2015³, 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.

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.

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 nationale⁴ et le Sénat⁵. 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.

Les données budgétaires et comptables sont toujours imprécises

Il reste difficile d'appréhender précisément le niveau et l'évolution dans le temps du recours aux prestations intellectuelles. Pour une part, cela résulte de l'inadaptation des référentiels comptables et des outils de suivi des dépenses de l'État. L'impossibilité de disposer de données fiables découle aussi, faute d'une définition précise et partagée des différents types de prestations de conseil, de l'hétérogénéité des pratiques et d'interprétations divergentes des nomenclatures utilisées. La définition du périmètre et des modalités de traitement des missions de conseil doit dès lors être précisée et harmonisée et le dispositif de suivi amélioré.

Par ailleurs, les dépenses de conseil exposées par les opérateurs, qui assurent pourtant une part majeure de la mise en œuvre des politiques publiques, ne sont pas suivies et comptabilisées comme celles des ministères. Tout en tenant compte des statuts juridiques spécifiques de ces entités, un travail d'harmonisation devrait être engagé en ce sens. Il permettrait aussi une consolidation des données.

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.

La doctrine d'emploi du recours aux cabinets privés doit être complétée

Le recours à une prestation externe peut être une solution utile – parfois indispensable – à la préparation et à la mise en œuvre de certains volets des politiques publiques. C'est le cas, en particulier, lorsqu'il faut répondre à un besoin non prévisible et non permanent ou faire face à un besoin de compétences rares ou très spécialisées. Dans certaines circonstances, l'appel à un cabinet peut aussi être motivé par le souci de disposer d'une appréciation complémentaire de celle des administrations, ou par un afflux exceptionnel de projets dont la charge excède ponctuellement les moyens ou les compétences des équipes. Aussi, l'externalisation d'une partie des tâches relevant des administrations n'appelle pas d'objection de principe.

Cependant, la pratique a pu conduire à un usage inapproprié des missions de conseil. Tel est le cas lorsque des prestataires extérieurs sont appelés à remplir des fonctions relevant du « cœur de métier » de l'administration, y compris des tâches d'exécution à caractère permanent, ou à intervenir dans le processus de décision ou au titre de missions régaliennes, ou encore quand leur association répétée induit des phénomènes d'abonnement, de dépendance, de perte de compétences voire de démotivation des agents publics.

La circulaire du Premier ministre de janvier 2022 a entendu introduire – avec retard – une plus grande cohérence. En dépit des améliorations notables qu'elles apportent, ces orientations n'ont pas toutes un caractère opérationnel. Elles devraient être complétées, après une réflexion sur le périmètre et la nature des missions de l'État, en mettant à la disposition des gestionnaires un guide pratique précisant en particulier les circonstances dans lesquelles le recours à un cabinet est légitime et présente une valeur ajoutée, et explicitant les modalités de ce recours.

Le pilotage interministériel du recours aux cabinets de conseil est mal assuré

La circulaire du Premier ministre de janvier 2022 a mis en place un cadre renforcé, qui reprend la plupart des recommandations formulées par la Cour en 2015 et par les récents rapports parlementaires. Cependant, ces nouvelles dispositions exigent une animation interministérielle claire et cohérente, offrant aux gestionnaires des garanties accrues de flexibilité, de sécurité et de prévisibilité et aux responsables une capacité suffisante de suivi, d'orientation et d'arbitrage.

En particulier, le partage des responsabilités d'orientation et de suivi et les modalités pratiques de la coordination entre la direction des achats de l'État (DAE) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), toutes deux chargées de compétences transversales en ce qui concerne le recours aux cabinets de conseil, doivent être clarifiées, de manière à ce que le recours à des prestataires extérieurs fasse l'objet d'une véritable unité de pilotage.

Les dispositifs de recours aux marchés sont mal adaptés

L'administration ne s'est pas toujours donné les moyens d'assurer dans des conditions satisfaisantes le pilotage des opérations, la préparation et la négociation des marchés de consultants et l'accompagnement des missions qu'elle leur confie. Ceci est d'autant plus préoccupant que les dispositifs de contrôle des marchés ont été progressivement allégés.

Ainsi, la définition préalable des besoins est souvent défailante. Les pertes de savoir-faire ou d'expérience au sein des administrations mais aussi une identification insuffisante des ressources internes disponibles conduisent les ministères et, dans une moindre mesure, les établissements publics de l'État, à se tourner vers des intervenants extérieurs. Dans certains cas, ce recours intervient alors même que les missions auraient pu être conduites en mobilisant des capacités d'expertise internes, disponibles mais pas identifiées, par exemple au sein des inspections générales ou parmi les agents en attente d'affectation.

Des initiatives sont en cours, y compris au plan interministériel, pour constituer à terme un « vivier » des qualifications et compétences ou pour accélérer les programmes de formation des agents à la conduite de projets ou à la réalisation de prestations de conseil en interne. Plus largement, l'État devrait se doter de moyens de partage de l'information pour que des missions jusqu'alors confiées à des cabinets de conseil privés soient progressivement couvertes par des ressources internes (personnels des services centraux ou déconcentrés, inspections générales, recrutements, etc.) ou sous des formes alternatives plus adaptées et moins coûteuses prévues par les dispositifs existants (contrats de projet, par exemple).

Un usage souvent mal maîtrisé des accords-cadres

Les administrations ont fait un usage très large du principal support juridique utilisé pour recourir aux prestations externes, la formule des accords-cadres, qui constitue une solution de facilité, parfois au détriment de la rigueur.

Les accords-cadres offrent aux ministères la possibilité de souscrire à des prestations de conseil en mutualisant les coûts administratifs de préparation et de mise en place des marchés. Ils induisent ainsi des gains de temps et une plus grande réactivité ainsi que l'assurance de disposer plus facilement d'une offre adaptée. Ils sont, à cet égard, un outil précieux.

Cependant, l'option a été retenue de mettre en œuvre les accords-cadres en privilégiant une exécution par l'émission de simples bons de commande plutôt que par la passation de marchés « subséquents »⁶. Or, le recours aux marchés subséquents est nécessaire quand le service attendu du prestataire et les moyens nécessaires ne sont pas définis par l'accord-cadre et doivent être précisés pour chaque projet. Ce choix d'exécuter les accords-cadres par simples bons de commande, qui ne s'imposait pas dès lors que la majorité des opérations ne relevait pas de l'urgence, a des conséquences préjudiciables. Dans de nombreux cas, la prestation fournie répond mal aux besoins. Il en résulte aussi des surcoûts et des prolongations de missions dans des conditions qui ne sont pas prévues par les règles de la commande publique.

La décision prise de reconduire ce mode de gestion des marchés à l'occasion de la passation du nouvel accord-cadre relatif à la transformation de l'action publique porté par la DITP, notifié en janvier 2023, est critiquable car elle rend possible la répétition des anomalies constatées par la Cour. Une autre solution permettrait de concilier la rapidité d'exécution, qui s'impose en cas d'urgence avérée, et la nécessaire rigueur dans le recours aux prestataires. En effet, le code de la commande publique prévoit la possibilité de passer des accords-cadres dits « mixtes », dont la mise en œuvre peut intervenir indifféremment, en fonction des caractéristiques de chaque projet par l'émission de bons de commande ou par la passation de marchés subséquents.

⁶ Lorsque l'objet du marché et son prix sont arrêtés avec précision dans l'accord-cadre, la définition des modalités d'exécution (quantités, délais) est renvoyée à des bons de commande adressés au prestataire retenu. Quand ce n'est pas le cas, la passation de marchés complémentaires, dits « subséquents », est nécessaire.

Le recours aux cabinets de conseil n'est pas exempt d'anomalies au regard du droit des marchés

Le contrôle par la Cour de plus d'une centaine de marchés de conseil passés et de bons de commande émis entre 2019 et 2022 révèle un recours excessif à certaines procédures ou facilités, des imprécisions, des dépassements d'enveloppes financières ou de délais. La Cour a conduit son instruction sur chacun de ces marchés avec le souci d'apprécier, sans préjudice des suites qui pourraient leur être données par ailleurs, si les anomalies constatées relevaient des cas susceptibles de constituer des infractions sanctionnables par les juridictions financières.

Le code des juridictions financières fixe le régime de responsabilité des gestionnaires publics applicable à compter du 1^{er} janvier 2023

Relèvent des sanctions pouvant être prononcées par la Cour des comptes ou par les chambres régionales des comptes : tout justiciable qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités et de certains établissements et organismes, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (art. L. 131-9) ; toute personne occupant un emploi de direction qui, dans l'exercice de ses fonctions, cause à l'organisme un préjudice financier significatif par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction (art. L. 131-10) ; tout justiciable qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature (art. L. 131-12).

Certains écarts au droit en vigueur ont été constatés. Ils relèvent pour la plupart d'une application insuffisamment rigoureuse des dispositions du code de la commande publique mais ne constituent pas des irrégularités au sens des nouvelles règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics inscrites dans le code des juridictions financières (CJF). Cependant, ces anomalies exposent l'administration et ses agents à des risques et peuvent altérer la qualité et l'efficacité des procédures de préparation et d'exécution des marchés de conseil. Les dispositions nécessaires doivent être prises afin d'y remédier rapidement.

Limiter les prestations externes à des domaines bien définis et aux missions que les administrations ne peuvent réaliser elles-mêmes

Le recours aux cabinets de conseil n'a cessé de se développer au cours de la dernière décennie, notamment dans le cadre de la démarche de « modernisation » ou de « transformation » des administrations publiques. Il a pu parfois être considéré comme une marque de modernité administrative.

De plus, jusqu'à 2022, le recours aux accords-cadres a parfois été perçu comme ouvrant aux ministères un droit de tirage ne nécessitant pas une justification précise quant aux besoins et aux moyens d'y répondre. Ce phénomène s'est trouvé amplifié par le fait qu'un certain nombre des missions de conseil ont bénéficié de financements du programme budgétaire interministériel piloté par la DITP, sans que les ministères aient à en supporter le coût intégral sur leurs propres dotations.

Pressé par la nécessité de prendre des mesures en urgence au début de 2022, et faisant le constat de l'impossibilité d'une action efficace sur la qualité de la gestion et du suivi des prestations externes dans un délai réduit faute d'une stratégie interministérielle partagée, le Premier ministre a prescrit aux ministères de diminuer de « 15 % au moins » en 2022 par rapport à 2021 leurs dépenses à ce titre. Les engagements des ministères ont été réduits de 35 %. Un nouvel objectif a été fixé pour 2023, qui prévoit une baisse de 35 % par rapport à la même base de 2021, soit un niveau d'engagement stable par rapport à 2022. Le recours à une norme forfaitaire pour inciter les services à enrayer la croissance de leurs charges de prestations externes donne un signal utile mais il ne saurait se substituer à des mesures ciblées, décidées après une analyse préalable et documentée des déterminants de la décision d'externaliser certaines prestations.

Les recommandations faites à l'administration, au terme de l'enquête de la Cour, de compléter et préciser la doctrine d'emploi du recours aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, par exemple sous la forme d'un guide pratique, et de mettre en place des outils propres à en fiabiliser le suivi et le contrôle sont de nature à en permettre un usage plus approprié.

À ces conditions, le recours à des prestations externes, plutôt que de constituer une modalité inévitable et coûteuse de mise en œuvre – voire de conception – des politiques publiques, retrouverait une place plus ajustée et mieux maîtrisée parmi les différents instruments à la disposition des administrations pour conduire leurs missions.

Récapitulatif des 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*).

Introduction

Faisant suite à une demande formulée dans le cadre de la consultation organisée sur la plateforme de participation citoyenne ouverte sur son site, la Cour des comptes a conduit une enquête sur le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil privés.

Le présent rapport rend compte, pour la période de 2015 à 2022, des principaux constats et analyses de la Cour sur les caractéristiques et l'évolution du recours aux cabinets de conseil par les services de l'État. Il porte une appréciation sur les conditions dans lesquelles il y est désormais fait appel, au regard tant des circonstances et modalités de mise en œuvre que de la régularité des marchés passés à cet effet.

Le recours par l'État à des marchés de conseil

Pour remplir ses missions, l'État peut être amené à faire appel, en soutien de ses services, à des prestataires extérieurs. La commande de prestations intellectuelles concerne tous les secteurs d'activité, le plus grand nombre étant toutefois le fait des ministères chargés de l'écologie, de l'intérieur, des affaires sociales et du travail, de la transformation et de la fonction publiques, et des finances (celui-ci notamment au titre de programmes transversaux).

La notion de « prestations de conseil » désigne les missions à caractère intellectuel confiées à des personnes extérieures à l'administration dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service ». Cela recouvre l'aide à la décision, l'accompagnement de projets, l'expertise dans un domaine spécifique, le conseil stratégique en communication et certains volets de la gestion des ressources humaines (l'assistance au recrutement, par exemple). Les prestations informatiques qui prennent la forme, pour l'essentiel, de tâches d'exécution à caractère fortement technique (tel le développement de programmes informatiques) n'entrent pas dans le champ de l'enquête. Toutefois, la Cour considère, à la différence de l'administration, que l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre⁷ pour la réalisation de projets informatiques relève bien des prestations de conseil.

⁷ La maîtrise d'ouvrage (MOA) est la phase au cours de laquelle l'entité porteuse d'un besoin définit l'objectif, le calendrier et le budget du projet visant à le satisfaire. La maîtrise d'œuvre (MOE) désigne la conduite du projet (coûts, délais, choix techniques).

L'intervention de prestataires extérieurs s'inscrit dans le cadre précis du code de la commande publique, qui prévoit la conclusion de marchés. Dès lors qu'ils impliquent l'État et les organismes ou entités qui lui sont rattachés, ces contrats relèvent de deux modes de passation :

- le marché simple prend la forme d'un contrat qui définit l'objet, la durée et le prix d'une prestation dont un « client » passe commande à un « fournisseur » (ou « titulaire ») ;

- l'accord-cadre est un contrat qui prévoit la fourniture de produits ou de services selon un mode d'achat séquencé dans le temps ou répétitif. Signé par un ou plusieurs « acheteur(s) » avec un ou plusieurs « fournisseur(s) », il permet de mutualiser certains achats ou les procédures ayant pour objet de les effectuer.

Il existe trois types d'accords-cadres :

- les accords-cadres « à bons de commande », dans lesquels l'objet du marché et son prix sont arrêtés, tandis que la précision des modalités d'exécution (quantités demandées et délai de livraison ou d'exécution) est renvoyée à des bons de commande ultérieurs. Si le marché est conclu avec plusieurs prestataires, l'attribution des bons de commande s'effectue sans remise en concurrence et sans négociation, soit au moyen de la méthode dite « en cascade » (la première commande revient au mieux disant puis en cas de défaillance aux candidats suivants), soit selon la méthode « du tour de rôle » ou « du tourniquet » (les commandes sont attribuées aux titulaires par roulement), soit encore en application de la méthode dite des « *maxima* par titulaire » (pour permettre une diversification des prestataires, l'accord prévoit un plafond de commandes par titulaire) ;

- les accords-cadres « à marchés subséquents » différencient, d'une part, la détermination des caractéristiques générales (nature, principes de rémunération) des prestations que l'administration entend commander à un ensemble de « fournisseurs » qui ont indiqué être en mesure de répondre à sa demande et ont été sélectionnés et, d'autre part, la définition précise, par des « marchés subséquents », des biens ou services objets du contrat ainsi que des modalités d'exécution (quantités, objectifs, livrables, délais, prix).

Lorsque l'accord-cadre est attribué à plusieurs titulaires, l'attribution des marchés subséquents suppose une nouvelle mise en concurrence ;

- enfin, des accords-cadres « mixtes » qui peuvent être exécutés en partie par la conclusion de marchés subséquents et en partie par l'émission de bons de commande, à condition que l'acheteur identifie les prestations qui relèvent des différentes parties de l'accord.

Des travaux antérieurs avaient appelé à améliorer la gestion des marchés de conseil

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait conduit en 2014/2015 une enquête sur « le recours par l'État à des conseils extérieurs ». C'était la première fois qu'il faisait l'objet d'une étude globale et approfondie.

Au terme de ses travaux, la Cour formulait 11 recommandations, parmi lesquelles celles de renforcer le suivi budgétaire et comptable des dépenses de conseil ; de veiller à la diversification des prestataires ; de formaliser des doctrines de recours aux conseils et des guides de bonnes pratiques ; de créer des outils de recensement des expertises disponibles au sein de l'État ; de renforcer les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts ; de préciser les modalités de transfert des compétences entre les prestataires et l'administration (les principaux constats de la Cour et la liste complète de ses recommandations figurent en annexe 2).

Deux rapports parlementaires récents – bien que rédigés sept ans après – dressent un bilan qui converge avec celui de la Cour en 2015 et montrent que ses recommandations n'avaient, début 2022, toujours pas été mises en œuvre.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a établi, en janvier 2022, un rapport d'information sur le recours par l'État à des prestataires extérieurs. Elle y évoque plusieurs « marges de progression pour une meilleure utilisation et un meilleur encadrement des prestations de conseil ». Le rapport énonce six recommandations visant à accroître le recours aux prestataires par des accords-cadres tout en renforçant le rôle de supervision des directions interministérielles concernées ; à renforcer l'évaluation des prestations ; à instaurer des chartes relatives au recours et à l'utilisation des prestations de conseil (les principaux constats de la mission et la liste complète de ses recommandations figurent en annexe 3).

Pour sa part, la commission d'enquête sénatoriale constituée en mars 2022 pour examiner les conditions de recours aux cabinets de conseil formule plusieurs constats critiques : un manque de transparence ; des facilités contractuelles, avec un usage parfois inapproprié des accords-cadres et du dispositif du « tourniquet » ; une prise de conscience tardive du Gouvernement, sauf dans le secteur de la Défense ; un risque de dépendance vis-à-vis des cabinets de conseil ; enfin, des insuffisances dans la capitalisation des livrables et le transfert de compétences aux administrations bénéficiaires ainsi qu'en matière de déontologie.

Le rapport formule 19 recommandations, qui ont pour objet d'accroître la transparence et la traçabilité du recours par l'État à des prestations externes ; de rationaliser le recours aux accords-cadres ; de valoriser les compétences internes ; de renforcer le contrôle du respect des règles de déontologie (les principaux constats de la mission d'enquête et la liste complète de ses recommandations figurent en annexe 4).

Enfin, l'Inspection générale des finances a publié en mars 2023, à la demande de la Première ministre, un premier bilan de la mise en œuvre des mesures arrêtées en 2022 pour réguler le recours à des cabinets de conseil.

Un chantier encore inabouti

Par sa circulaire de janvier 2022, le Premier ministre a fixé aux administrations de l'État des orientations destinées à constituer une « *nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles* ». L'enquête conduite par la Cour a été l'occasion de porter une appréciation sur ces dispositions et sur le début de leur mise en œuvre.

Elle a porté sur le périmètre de l'État, constitué de ses administrations centrales et déconcentrées ainsi que de certains de ses opérateurs ou établissements publics choisis de manière à être représentatifs, par leur volume, leur statut juridique et le secteur de leur rattachement, des différents cas de figure de recours à des cabinets privés.

Les constats et analyses présentés ci-après sont le résultat de travaux conduits dans les différents secteurs d'intervention de l'État, et notamment de la mobilisation de quatre sources principales d'information :

- des contrôles effectués par la Cour entre 2015 et 2022, relatifs aux entités ou aux thèmes suivants : la direction des achats de l'État (DAE), l'Union des groupements d'achats publics (Ugap) et l'immobilier de la Justice, en 2017 ; l'organisation du secrétariat général du ministère chargé de l'écologie, en 2018 ; les achats des ministères financiers et la transformation numérique du ministère du travail et de ses opérateurs, en 2019 ; les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage du ministère de l'intérieur (programme SCRIBE), ceux du ministère de la justice (plan de transformation numérique et casier judiciaire national) et des préfetures, en 2022 ; les dépenses covid financées par l'assurance maladie sous le pilotage de l'État, en 2022 ;

- dix-sept contrôles nouveaux effectués, de septembre à décembre 2022, qui ont porté sur les entités ou domaines dont la Cour a examiné la politique d'achat de prestations intellectuelles : l'Union des groupements d'achats publics (Ugap) ; la direction des achats de l'État (DAE) ; les ministères financiers, notamment l'Agence des participations de l'État

(APE) ; la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ; le secrétariat général du ministère chargé de l'écologie ; l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ; la Convention citoyenne climat, confiée au Conseil économique, social et environnemental (Cese) ; l'Université Paris-Est Créteil Val de Marne ; l'établissement public du Château de Versailles ; le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; les académies de Versailles et de Nancy Metz ; le Service d'information du Gouvernement (SIG) ; le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion ; Pôle emploi ; l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ; les marchés passés au titre de la campagne de vaccination contre la covid 19 ;

- une enquête réalisée auprès des principaux services de l'État à compétences transversales, notamment le secrétariat général du Gouvernement, la direction du budget, la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), les secrétaires généraux des ministères ainsi que plusieurs contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), ainsi que le contrôle général économique et financier (CGefi) ;

- des éléments de comparaisons internationales, recueillis auprès des institutions supérieures de contrôle de dix pays européens dont les structures administratives sont proches de celles de la France. La Cour a bénéficié en particulier de contributions du *National Audit Office* britannique, du *Bundesrechnungshof* allemand, de la *Corte dei conti* italienne et du *Tribunal de Cuentas* espagnol. Elle a aussi pris en compte le récent rapport de la Cour des comptes européenne sur le recours aux consultants externes par la Commission européenne.

La Cour a en outre porté une attention particulière aux questions de régularité et procédé à un contrôle approfondi de 105 marchés et bons de commande de prestations de conseil signés entre 2019 et 2022, dans les domaines suivants : conseil financier ; conseil juridique ; conseil en stratégie ; en communication ; en systèmes d'information (AMOA et AMOE) ; en expertise métier (RH) ; campagne de vaccination covid.

Les marchés contrôlés concernent des prestations commandées à plus de 50 cabinets, cosignataires ou sous-traitants : Acca ; Accenture ; Allen et Overy ; Alixio ; Altedia : Alterways makers ; Altran technologies ; Auxilia ; Bearingpoint France SAS ; Bleu Safran ; Bluenove ; Boston Consulting Group (BCG) ; Bravosolution France (Jaggaer) ; Burson Cohn & Wolfe (BCW) ; Capgemini consulting ; CGI France ; Citwell ; Jones Lang LaSalle (JLL) ; Company Inc France ; Deloitte Conseil ; DXC Technology France ; Ebiquity ; Enerdata ; Ergotech ; Ernst & Young

Advisory ; Eurogroup consulting France ; GMBH ; Hamae Conseil ; I Care environnement ; Indigo Ergonomie ; INOPS ; JP Morgan ; Koëna ; Linpid ; Madame Bovary ; McKinsey ; Mazars ; MC2I groupe ; Meja ; Occurrence ; Orphoz ; Plein Sens ; Roland Berger ; Sémaphores ; SIA Partners ; Sopra Steria Group ; Spinpart ; Tasmane ; UGCC avocats ; Urbilog ; Wavestone.

Des entretiens ont été organisés avec plusieurs d’entre eux ainsi qu’avec l’équipe de direction de la fédération Syntec conseil, qui regroupe des syndicats professionnels spécialisés dans les professions de l’ingénierie, du numérique, du conseil, de l’événementiel et de la formation professionnelle (plus de 3 000 groupes et sociétés françaises).

Enfin, la Cour, après avoir établi ses observations provisoires, a auditionné le directeur des achats de l’État, le délégué interministériel à la transformation publique, les secrétaires généraux des ministères sociaux et chargé de l’écologie, et entendu le président de Syntec conseil.

*

**

L’État a fait appel de manière croissante au cours des dernières années aux services de cabinets privés, pour un montant – hors informatique – de l’ordre de 200 M€. En dépit des recommandations qui lui avaient été faites sur les conditions de ce recours, peu de progrès ont été réalisés jusqu’à une date récente.

Les insuffisances relevées concernent la connaissance même de la réalité et des enjeux, notamment financiers, du recours à des prestations externes (chapitre I). Elles affectent aussi les modalités du pilotage interministériel, faute d’une déclinaison opérationnelle précise de la stratégie retenue et d’une coordination suffisamment assurée (chapitre II). Elles caractérisent enfin la préparation et la mise en œuvre des marchés passés avec des cabinets de conseil (chapitre III).

Chapitre I

Une connaissance imparfaite

de la réalité et des enjeux

L'association de cabinets privés à l'action des administrations est devenue un mode ordinaire de couverture des besoins dans certains secteurs. Les enjeux, qui dépassent les seuls montants en valeur absolue, justifient que l'État soit invité à une plus grande rigueur dans la gestion des marchés de conseil.

Or, l'appréhension de la réalité du recours à des cabinets de conseil est rendu difficile à la fois par l'imprécision des concepts utilisés pour désigner ce type de prestations (I) et du fait des insuffisances qui caractérisent, malgré des progrès récents, l'établissement des données financières s'y rapportant (II).

I - Des concepts qui doivent être précisés

Pour une part, les difficultés rencontrées par les ministères pour appréhender les prestations de conseil, les comptabiliser et en assurer le suivi, mais aussi l'incapacité à établir des données globales, résultent de l'imprécision de la notion même. Celle-ci est très large et désigne des activités ou des modes d'intervention de natures et formes variées.

On parle indifféremment, dans les documents établis par les administrations, de « prestations de conseil » ou « intellectuelles », de « missions d'accompagnement », de « prestations extérieures » ou « de services », d' « expertises externes », de recours à la « consultance » ; et les interlocuteurs en charge de ces missions sont, selon le cas, dénommés « conseils », « cabinets de conseil », « cabinets d'expertise », « conseils extérieurs » ou « prestataires privés ». Dans leur contenu même, les prestations confiées à des cabinets privés se prêtent à des imprécisions ou à des confusions. Ainsi, certaines missions dites « de conseil », et comptabilisées comme telles, n'en sont pas (évaluations, prestations de communication, audits financiers ou techniques, etc.) et, selon le cas, elles intègrent ou non les services rendus dans le domaine informatique.

Les prestations de conseil sont qualifiées selon leur nature, par type de conseils ou « groupe de marchandises »⁸, mais la distinction est opérée dans la pratique par approximation, faute d'une catégorie clairement définie, ce qui constitue un élément de complexité pour les gestionnaires.

Ainsi, le choix des natures d'achats retenues dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2023 - qui correspond aux groupes de marchandises hors informatique - est illustratif de la confusion qui s'attache à la définition de la notion de conseil et il apparaît discutable. Les prestations visant au développement ou à la maintenance technique de systèmes d'information doivent en être exclues. En revanche, un périmètre incluant les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou à maîtrise d'œuvre, qui relèvent de missions de *conseil*, permettrait de couvrir de manière plus exhaustive le champ de ces missions⁹.

Afin de permettre une appréhension plus complète des prestations de conseil aux administrations, la Cour recommande de préciser le contenu et d'uniformiser la terminologie employée, l'expression « *recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil privés* » paraissant la plus adaptée à la réalité qu'elle a pour objet de désigner.

⁸ Dans la nomenclature des dépenses de l'État, les « groupes de marchandises » servent à classer les dépenses par nature. Le terme « marchandises » est inapproprié dès lors qu'il désigne aussi des services ou des prestations.

⁹ Il s'agit, dans le domaine des systèmes d'information, des missions en audit et conseil stratégique, en conseil d'urbanisation, des expertises techniques, du conseil qualité et méthode et des études de projet applicatif préalables aux phases de développement.

II - Des enjeux financiers mal appréhendés

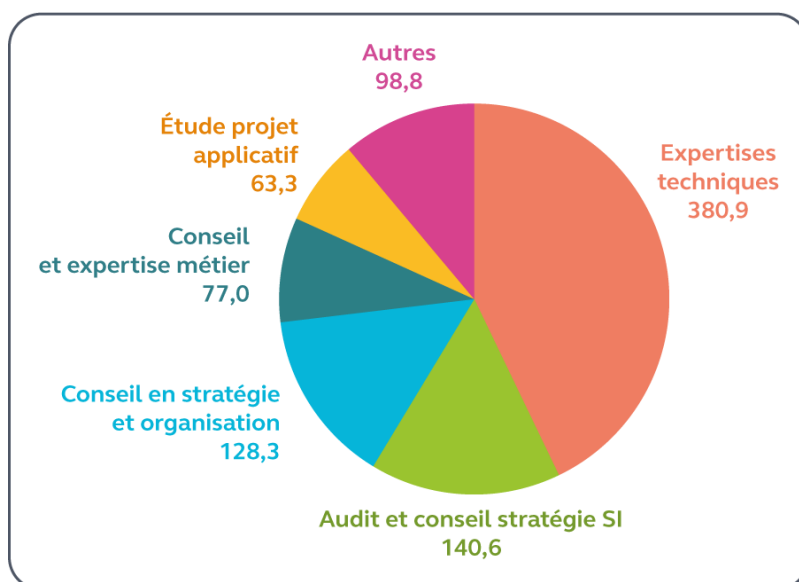
Dans son rapport de 2015, la Cour constatait déjà qu'il n'était « matériellement pas possible, à partir des seules nomenclatures comptables disponibles, de dresser un inventaire fiable et exhaustif des dépenses de prestations de conseil engagées par les administrations de l'État. » Pour sa part, la rapporteure de la mission d'information de l'Assemblée nationale de janvier 2022 concluait qu'il serait « hasardeux d'avancer un chiffre précis pour la sphère de l'État », tandis que le rapport de la commission d'enquête du Sénat a relevé le caractère « généralement parcellaire » des informations dont disposent les ministères sur les prestations de conseil, « même si l'on s'en tient au strict plan budgétaire et comptable. »

L'enquête de la Cour confirme ces appréciations et relève que les difficultés d'appréhension des enjeux financiers tiennent à l'imprécision et au manque d'homogénéité des données disponibles, à laquelle les améliorations apportées récemment n'ont qu'en partie remédié.

A - Des données de qualité médiocre mais qui montrent la forte croissance des dépenses

1 - Un poids limité mais en forte augmentation

Les données fournies par la direction du budget, reprises par la commission d'enquête du Sénat, montrent que les dépenses de conseil – de toutes natures – des ministères civils se sont élevées à près de 890 M€ TTC en 2021, contre 617,8 M€ en 2020 et 539,3 M€ en 2019. Sur ce total, les trois quarts environ étaient consacrées à des projets dans le domaine informatique. Le reste, soit 205 M€, correspond à des prestations intellectuelles hors domaine informatique.

Graphique n° 1 : prestations externes des ministères civils en 2021 (M€)

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

Des données plus récentes ont été présentées par le Gouvernement dans une annexe au projet de loi de finances pour 2023. Selon le périmètre retenu par cette annexe (c'est-à-dire hors informatique et opérateurs de l'État), les seules prestations intellectuelles sont estimées par le Gouvernement, pour 2022, à 176,8 M€ en autorisations d'engagement et à 200,2 M€ en crédits de paiement. Les ministères chargés de l'écologie et de l'intérieur sont les premiers utilisateurs de prestations de conseil.

Tableau n° 1 : prestations intellectuelles par ministère (K€)

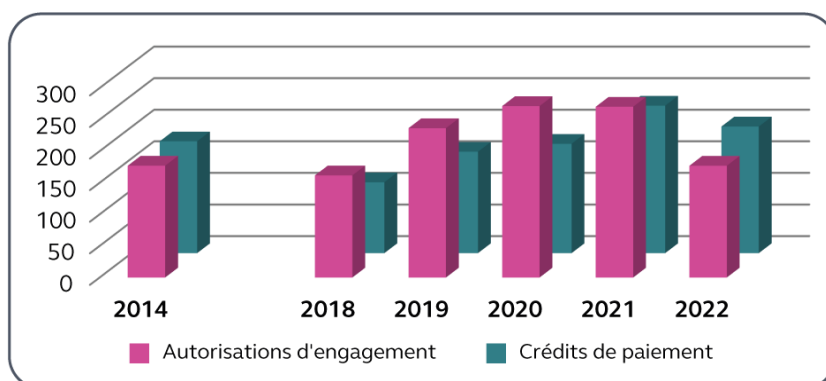
Ministère	2022 (engagements)	2022 (paiements)
Transition écologique	40 558,6	43 092,1
Intérieur	34 200,9	45 032,8
Économie, finances et relance	17 448,9	11 144,0
Solidarités et santé	13 330,3	21 188,0
Armées	14 679,7	17 695,7
Transformation fonction publique	2 608,3	3 411,1
Éd. nationale, jeunesse et sports	4 102,6	4 525,6
Services du Premier ministre	4 903,3	5 501,2
Travail, emploi et insertion	10 864,2	7 456,3
Justice	4 178,0	5 907,9
Culture	3 634,5	4 374,1
Agriculture et alimentation	851,4	1 325,0
Outre-mer	976,0	1 474,9
Cohésion des territoires et relations avec les coll. terr.	516,5	563,8
Enseignement supérieur, recherche, innovation	243,2	195,0
Europe et affaires étrangères	786,9	741,8
Mer	190,9	119,7
Crédits interministériels*	22 581,1	26 246,9
Total	176 776,0	200 164,6

* *Compte d'affectation spéciale (CAS) Immobilier de l'État, programmes 723 (fonds pour la transformation des administrations publiques), 349 et 348 (Relance)*

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

Le recours par l'État à des prestations intellectuelles a augmenté au cours de la période sous revue, même si les données disponibles ne permettent pas de retracer finement les évolutions :

Graphique n° 2 : évolution des dépenses de prestations intellectuelles depuis 2014 (M€)

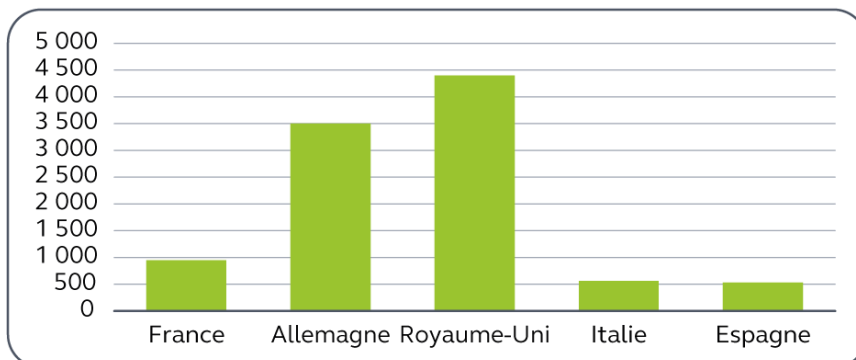


Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

La progression des dépenses de prestations intellectuelles peut aussi s'analyser à partir des données publiées par le syndicat professionnel Syntec conseil, qui regroupe la presque totalité des cabinets. Selon ces données (cf. annexe 1), qui intègrent les prestations acquises par les collectivités locales, la part des collectivités publiques dans le chiffre d'affaires des cabinets de conseil privés a progressé au cours des dernières années, passant de 10 % en 2014 à 13 % en 2020 et 2021. Elle demeure cependant minoritaire dans le total de l'activité des cabinets de conseil.

Deux séries de données permettent enfin de prendre la mesure du recours à des cabinets dans des pays européens comparables. Le graphique ci-après présente des données en valeur absolue :

Graphique n° 3 : dépenses de conseil du secteur public en 2021 (M€)



Source : Cour des comptes à partir des estimations de Syntec conseil, après consultation des structures homologues représentatives des entreprises de conseil

Par ailleurs, l'analyse de la répartition des missions de conseil par secteur montre que le secteur public représente, en France, une part de l'activité des cabinets de conseil (12,5 % y compris les collectivités territoriales) moindre que dans la plupart des pays européens pour lesquels des données sont disponibles. La place du secteur public y est comparable à celle de l'Allemagne (10 %) mais plus de deux fois inférieur au niveau (26 %) atteint au Royaume-Uni (pays doté d'une administration centrale comptant des effectifs moins nombreux qu'en France et où, par exemple, les missions de contrôle budgétaire et d'inspection sont davantage externalisées).

Tableau n° 2 : répartition de l'activité de conseil en stratégie/management par secteur et par pays en 2021

<i>Pays</i>	Services financiers	Produits de consommation et industriels	Secteur public	Secteur Énergie et ressources	Télécommunications et médias	Autres services
<i>Autriche</i>	5,0 %	38,6 %	10,4 %	4,3 %	2,8 %	38,9 %
<i>France</i>	29,0 %	24,0 %	12,5 %	11,0 %	3,0 %	20,5 %
<i>Allemagne</i>	24,6 %	31,6 %	10,0 %	8,8 %	8,5 %	16,5 %
<i>Grèce</i>	23,0 %	15,0 %	31,0 %	9,0 %	5,0 %	17,0 %
<i>Hongrie</i>	14,0 %	20,0 %	15,0 %	31,0 %	15,0 %	5,0 %
<i>Italie</i>	31,2 %	29,2 %	10,8 %	15,0 %	8,0 %	11,9 %
<i>Roumanie</i>	14,0 %	12,8 %	60,0 %	10,8 %		7,2 %
<i>Espagne</i>	30,5 %	12,8 %	15,2 %	60,0 %	10,9 %	17,5 %
<i>Royaume-Uni</i>	29,0 %	15,0 %	26,0 %	15,2 %	10,0 %	7,0 %
Panel européen	26,9 %	24,1 %	15,6 %	26,0 %	7,6 %	15,2 %

Source : Fédération européenne des associations de conseil en organisation (FEACO) – 2021-2022

2 - Des données partielles ou hétérogènes

Les informations budgétaires et comptables ne donnent pas une image suffisamment fidèle de la réalité des engagements et paiements opérés au titre des prestations intellectuelles. Ces carences résultent autant des outils et procédures utilisés que d'un défaut de suivi par les administrations et d'un périmètre incomplet pour l'analyse.

a) Des limites tenant aux outils et procédures en vigueur

La difficulté à rendre des comptes précis sur les dépenses de prestations intellectuelles commandées à des cabinets privés est révélatrice des insuffisances des dispositifs de suivi :

- *le logiciel comptable ne permet pas d'assurer le pilotage et le suivi de l'exécution financière des marchés, faute d'une configuration appropriée et d'une utilisation de l'outil. En l'absence, dans les nomenclatures comptables, de compte alloué aux seules prestations de conseil, il n'est pas possible de croiser les comptes comptables sur lesquels les dépenses sont susceptibles d'être imputées avec d'autres données (les groupes de marchandises dans les ministères ; l'activité du fournisseur dans les établissements publics) afin d'identifier et d'assurer la traçabilité des sommes en jeu ;*
- *l'alimentation du module de Chorus¹⁰ lié à la stratégie d'achat et au suivi des marchés (ODA) mis à la disposition des ministères par la direction des achats de l'État (DAE) intervient trois fois par an, ce qui est insuffisant pour assurer un suivi fin des consommations de prestations de conseil. En conséquence, les ministères sont astreints à établir eux-mêmes des éléments de restitutions au moyen de tableurs dont ils soulignent la fiabilité incertaine. Il est souhaitable que le projet d'accroissement de la fréquence des mises à jour auquel l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et la DAE ont indiqué travailler aboutisse rapidement ;*
- *la notion d'accord-cadre et ses modalités d'exécution (marché subséquent ou bons de commande) ne sont pas systématiquement prises en compte dans les logiciels de gestion. Alors qu'une grande partie des prestations de conseil sont réalisées en application d'accords-cadres, il n'est pas toujours possible, tant dans le logiciel SAP, utilisé par les opérateurs, que dans Chorus, de rattacher de manière automatique un marché à un accord-cadre. On ne peut donc éditer l'ensemble des marchés subséquents d'un même accord, sauf à recourir ponctuellement à des solutions de contournement¹¹.*

¹⁰ Chorus est l'outil informatique dans lequel sont tenus les comptes de l'État.

¹¹ Par exemple, la pratique à Pôle emploi est d'affecter un numéro unique de contrat correspondant à un lot et un prestataire d'un accord-cadre et de garder dans un fichier parallèle une liste des correspondances entre numéro de contrat et accord-cadre.

La DITP a créé – fin 2021 – un outil interne pour exploiter les données financières issues de Chorus, afin de répondre au besoin d'informations sur les montants des bons de commande émis au titre des accords-cadres interministériels. La solution, stabilisée durant le premier trimestre de 2022, a permis de restituer les masses financières exécutées par les ministères en autorisations d'engagement, mais elle présente plusieurs limites importantes. Cette restitution retrace les montants réceptionnés (correspondant au service fait) ou facturés (demandes de paiement) mais pas les consommations effectives en crédits de paiement. Elle n'offre ensuite la possibilité de lier un numéro de bon de commande à l'objet de la prestation correspondante que pour les missions relevant de la DITP elle-même ; de fait, le système d'habilitations en vigueur ne permet pas la consultation d'un engagement juridique et de ses pièces jointes si celui-ci a été saisi en dehors de son organisation d'achat (en l'occurrence, le ministère bénéficiaire). L'outil présente aussi l'inconvénient de ne pas être interfacé avec les autres logiciels de suivi des marchés et de l'absence de contrôle bloquant en cas d'erreur d'imputation, notamment. La DAE indique avoir, conjointement avec la direction du budget, sollicité l'AIFE en vue d'un développement de Chorus permettant de disposer d'une restitution relative aux marchés subséquents rattachés à un accord-cadre ;

- enfin, *Chorus ne permet pas toujours une appréhension significative et utile des comptes et des enjeux* qui s'y attachent. Par exemple, la Cour a établi, à partir des restitutions disponibles, la liste des « fournisseurs » par ordre décroissant de dépenses de conseil effectuées en 2021 (tous ministères confondus) :

Tableau n° 3 : principaux fournisseurs de prestations intellectuelles à l'État en 2021

	Somme de CP
<i>Sopra Steria Group</i>	75 608 251,13
<i>Union des groupements d'achat</i>	61 540 316,62
<i>Capgemini Technology Services</i>	48 288 588,52
<i>CGI France</i>	47 876 634,46
<i>Octo-Technology</i>	33 536 210,80
<i>Inetum</i>	29 374 560,11
<i>Capgemini Consulting</i>	24 953 666,27
<i>Dassault Aviation</i>	21 727 604,35
<i>Eurogroup Consulting France</i>	20 238 279,18
<i>SCC France</i>	19 640 496,52
<i>Talan SAS</i>	17 721 781,17
<i>Altran Technologies</i>	16 900 380,70
<i>Mc Kinsey & Company Inc France</i>	16 843 194,00
<i>Wavestone</i>	16 093 149,55
<i>Econom Infogerance System</i>	14 954 610,77

Source : Cour des comptes à partir des données de Chorus

Le deuxième plus important « fournisseur » (61,5 M€) apparaît sous une rubrique « Union des groupements d'achats ». Le caractère agrégé de cette rubrique ne permet une analyse fine ni des cabinets auxquels il a été fait appel, ni des ministères ou entités bénéficiaires, ni de la nature des prestations concernées, informations qui ne sont pas disponibles par ailleurs.

De manière générale, en raison de son niveau de précision insuffisant parce qu'il est un outil financier qui n'a pas vocation à intégrer l'ensemble des référentiels métier, le progiciel Chorus ne permet pas, en l'état, de répondre au besoin d'un meilleur suivi des dépenses de conseil dans les conditions définies par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022. Celle-ci a confié à la direction du budget et au réseau des contrôleurs budgétaires et comptable ministériels (CBCM) le suivi du montant des dépenses de prestations intellectuelles de toutes natures, et demandé la constitution d'une base de données référençant les prestations commandées par l'État, permettant un suivi de l'exécution des marchés et la production d'analyses sur la nature et le montant des missions commandées. Un travail, coordonné par la direction du budget, a en outre été engagé en 2022 afin d'affiner la nomenclature et les fonctionnalités de Chorus, pour permettre aux ministères de suivre à l'avenir les dépenses induites par leurs décisions de solliciter auprès de cabinets privés des missions de prestations intellectuelles.

Outre une amélioration des informations disponibles pour les ministères sur l'exécution de leurs propres marchés, ces évolutions, que la Cour avait déjà appelées de ses vœux dans son rapport de 2015 (recommandation n° 1), devraient enfin permettre une appréhension d'ensemble fiable, sur la base de données homogènes, de la réalité et des tendances observées en matière de dépenses de conseil.

b) Des différences de pratiques et des erreurs d'imputation

Les éléments chiffrés disponibles relatifs aux dépenses de conseil sont établis par les ministères selon des modalités différentes en fonction de choix ou d'interprétations qui leur sont propres. De fait, la nomenclature comptable, pourtant revue en 2014, n'est pas adaptée à un suivi des dépenses de prestations selon leur nature et il en résulte de nombreuses erreurs d'imputation.

Dans la pratique, les familles d'achats choisies au moment de l'engagement ne sont pas toujours celles qui correspondent le mieux à la prestation. Par exemple, les prestations d'honoraires et de conseil sont réparties par l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche (AMUE) sur au moins sept comptes budgétaires. Les prestations d'audit financier sont elles-mêmes comptabilisées sur un compte 617 « Études et recherches », normalement réservé aux frais de recherche fondamentale, ou parfois en « Autres prestations de services » et non sur le compte 6226 « Honoraires ». Au ministère chargé de l'écologie, des marchés de conseil juridique ont pu être classés non comme des marchés de conseil mais comme des missions de « représentation juridique ». Par ailleurs, d'une année sur l'autre, il n'est pas exceptionnel qu'une même prestation soit comptabilisée sur des comptes différents.

Pour nombre d'opérateurs, le compte 622 du plan comptable général « Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » regroupe à la fois des dépenses de prestations intellectuelles, d'honoraires d'avocats et de prestations de contrôle technique. À l'inverse, certaines prestations de conseil sont imputées sur d'autres comptes, comme le 611 « Sous-traitance » à Pôle emploi. L'université Paris est-Créteil (Upec) se réfère quant à elle à la *nomenclature achats recherche enseignement supérieur* (Nacres), au sein de laquelle, parce qu'il revient à chaque gestionnaire de choisir la famille la plus appropriée au regard de l'objet de la prestation commandée, 57 familles sont susceptibles de correspondre à des prestations de conseil ou d'honoraires.

Ces anomalies, qui n'ont généralement pas d'impact budgétaire, complexifient l'identification des dépenses relatives aux prestations de conseil, leur computation par entité comme au plan interministériel et leur suivi dans le temps.

c) Une capacité inégale à assurer un suivi fiable des marchés

La commission d'enquête du Sénat a relevé que les ministères ne sont pas tous en mesure de décrire de manière exhaustive et de justifier le recours par leurs services à des cabinets de conseil privés.

Les constats de la Cour montrent en outre que, même lorsqu'ils ont pu décrire la nature des actions ayant donné lieu à des missions de prestations intellectuelles, différents services – tels le ministère du travail, Pôle emploi et l'Afpa mais aussi le ministère de l'éducation nationale ou celui chargé de l'écologie – se sont avérés dans l'incapacité de présenter, de manière rapide, précise et fiable, la liste des marchés passés par eux avec des cabinets de conseil sur la période 2015-2022, assortie de données en principe aussi élémentaires que la distinction, par an et par marché, des montants engagés et payés. Souvent, de multiples croisements de données, consommateurs de temps, sont nécessaires, notamment pour des raisons tenant aux systèmes d'information.

Il est, par ailleurs, impossible de disposer d'indications fiables sur la dynamique des dépenses de conseil. Les éléments communiqués à la Cour sur l'évolution dans le temps des dépenses réalisées à ce titre ne remontent le plus souvent pas au-delà de 2018. Certains des services interrogés ont indiqué ne pas disposer de données plus anciennes pour des raisons de modalités d'archivage ou parce que les séries ont été rendues non significatives à la suite des changements de règles comptables intervenus dans la période récente. Pourtant, certains ministères ou organismes se sont mis en situation de produire des chiffres plus anciens (2015 pour les ministères des affaires étrangères, des armées, de l'écologie, de la justice et du travail, et même 2010 pour le ministère de l'intérieur et Pôle emploi).

La consultation à laquelle la Cour a procédé des principales institutions supérieures de contrôles étrangères confirme l'importance d'une amélioration de la qualité de l'information sur les dépenses de prestations externes (et plus largement les procédures de marchés publics), dans un souci de plus grande transparence. Le *National Audit Office (NAO)* constatait ainsi en 2019, dans un rapport sur les conditions de préparation du *Brexit* par les administrations britanniques établi à la demande du Comité des comptes publics, que « *les ministères n'ont pas respecté les normes de transparence attendues par le gouvernement lorsqu'ils ont publié les détails des contrats de conseil sur la sortie de l'UE* » et que « *tous*

ceux qui avaient été publiés avaient été considérablement expurgés »¹². Pour sa part, le *Bundesrechnungshof* estimait, dans un rapport de 2016 sur les marchés passés avec des consultants externes, que, faute d'avoir mis en place « *un outil de pilotage fiable* », le gouvernement allemand se trouvait dans l'incapacité de justifier la totalité des dépenses de services externes engagées par les ministères fédéraux, en dépit de « *l'intérêt de ces données pour la transparence budgétaire et pour la bonne information du Parlement* »¹³.

d) L'incidence sur la qualité de l'information financière du recours à des accords-cadres avec mandat

La difficulté à produire des données précises résulte aussi du fait que les ministères recourent majoritairement aux cabinets de conseil par le biais d'accords-cadres négociés et signés par des structures interministérielles (la DITP, la DAE et l'Ugap).

S'agissant par exemple de l'accord-cadre interministériel « Transformation »¹⁴, bien que la DITP en assure le portage opérationnel, elle ne s'est pas vu reconnaître, dans le mandat de délégation reçu de la DAE, une responsabilité entière dans sa mise en œuvre. La direction a rempli sa mission de pilotage par des revues avec les titulaires du marché et, dans une moindre mesure, avec les ministères. Mais ces revues n'ont pas porté sur les aspects financiers, dans la mesure où elle ne disposait pas des droits et habilitations nécessaires. Elle aurait pourtant pu suivre l'exécution financière de l'accord même sans un mandat explicite, en saisissant plusieurs opportunités pour ce faire. D'une part, l'article 4 du CCAP prévoit qu'elle doit être informée par les parties des commandes émises dans le cadre du marché. D'autre part, les revues précitées auraient pu être les supports d'un dispositif de suivi financier de l'accord. Enfin, des informations financières auraient pu être consolidées par le biais de l'article 10.4 du CCAP de l'accord-cadre, qui prévoit que les titulaires adressent, au titre des clauses d'insertion sociale, un bilan trimestriel récapitulatif des factures de la période. Or, cette procédure de suivi, jugée trop lourde, a été reportée à la clôture du marché.

¹² *National Audit Office: Departments' use of consultants to support preparations for EU Exit*, janvier 2019.

¹³ *Bundesrechnungshof: Contracts with external consultants*, 26 octobre 2016.

¹⁴ Arrivé à échéance en 2022, ce marché a été remplacé par un nouvel accord-cadre notifié en janvier 2023.

Le recours aux accords-cadres rend plus difficile le suivi consolidé de toutes les dépenses de conseil d'un même ministère dès lors qu'elles sont, selon le cas, portées par son propre budget ou imputées sur une ligne budgétaire dont il n'a ni la responsabilité ni la capacité d'assurer le suivi, par exemple sur les crédits de l'action 08 *Accompagnement du changement de l'action publique* du programme budgétaire 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, dont le secrétaire général des ministères financiers est le responsable.

*e) Pour les dépenses de conseil des opérateurs,
un défaut de suivi et de cohérence*

Les opérateurs assurent une part importante de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans certains secteurs ou programmes budgétaires, elle s'avère même dominante, voire exclusive. Par exemple, selon l'annexe au PLF pour 2018 qui leur est consacrée, les 35 opérateurs rattachés au ministère de l'écologie représentaient 94 % des dépenses du programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologie*, 87 % de celles du programme 174 – *Énergie, climat et après climat* et 82 % de celles du programme 181 – *Prévention des risques*, pour un total de 6,8 Md€ au titre de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*¹⁵.

Les constats effectués à l'occasion de la présente enquête ont confirmé que les opérateurs, du fait de la diversité et, le plus souvent, de la technicité de leurs activités, recourent largement à des prestations externes, pour le suivi desquelles ils apparaissent aussi souvent mieux armés que les administrations centrales en raison des expertises qu'ils ont plus largement conservées. Ainsi, les marchés de prestations notifiés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) se sont élevés à 210 M€ entre 2016 et 2021, dans un premier temps au titre de réformes internes puis essentiellement pour les systèmes d'information et des marchés d'ordre technique. L'Agence prépare notamment un accord-cadre pour une politique de communication sur la réduction des déchets pour la période de 2023 à 2026. De même, les charges de prestations de conseil qui représentent une part minime du total des dépenses de Pôle emploi (5,5 Md€ en 2018), ont augmenté sur la période, pour atteindre 24 M€ en 2020 et 22,4 M€ en 2021 contre 12 M€ en 2015-2016.

¹⁵ Cour des comptes, Bilan de l'organisation de l'administration centrale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, 2018.

Certains ministères ont pris des initiatives pour en renforcer la connaissance et le contrôle (comme celui chargé de l'écologie, en septembre 2022). Cependant, les dépenses de conseil effectuées par les opérateurs font l'objet d'une comptabilisation et d'un suivi sans lien avec celles de l'État proprement dit. Elles ne relèvent d'ailleurs pas des règles applicables à celui-ci, ni des mêmes règles entre opérateurs. Cela induit un problème de connaissance et d'agrégation des données relatives à la sphère de l'État.

La DAE a mis à la disposition des établissements publics un outil (*APPACH web EP*) destiné à faciliter la transmission à ses services de leur programmation et de leur bilan achat. Il n'existe toutefois pas de nomenclature harmonisée : les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et ceux à caractère scientifique, culturel et professionnel partagent une même nomenclature (Nacres) ; certains disposent de la leur en propre ; l'Ademe a indiqué avoir entamé un travail de croisement de sa nomenclature avec celle des administrations ; la plupart ne disposent d'aucune nomenclature. Parmi les administrations centrales, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) utilise aussi une nomenclature distincte.

Des dispositions devraient être prises rapidement, selon des modalités tenant compte des statuts juridiques spécifiques des opérateurs, afin que les règles applicables aux organismes soient précisées et davantage harmonisées. Il conviendrait, en particulier, que les modalités de mise en œuvre et de suivi des missions qu'ils commandent à des cabinets de conseil soient rapprochées de celles qui s'appliquent aux ministères et que les modalités d'imputation comptable ne fassent plus obstacle à une appréhension d'ensemble des dépenses de conseil engagés dans la sphère de l'État. La DAE indique que des travaux de rapprochement entre les nomenclatures Chorus et Nacres ont été engagés et permettront de faciliter le dialogue et les analyses. La création d'un compte spécifique dans la nomenclature comptable des établissements publics pourrait remédier à cet état de fait. Selon la direction générale des finances publiques, une telle mesure pourrait être mise en œuvre en 2024.

B - Des améliorations, partielles, à compter de 2022

Dans le cadre de la présente enquête, plusieurs séries de données relatives aux dépenses induites par le recours par les services de l'État à des cabinets de conseil ont été communiquées ou ont été établies à la demande de la Cour, qui contribuent à affiner – même si elle reste incomplète – l'appréhension des enjeux financiers qui s'y attachent et leur évolution au cours de la dernière décennie.

1 - Le tableau de suivi de la consommation des crédits

La direction du budget a mis en place, courant 2022, un tableau permettant de suivre, tout au long de l'exercice budgétaire, le niveau de la consommation des crédits engagés et payés, par chaque ministère et de manière globale, pour le financement de missions de conseil. Cet outil nouveau – dont on comprend mal que l'utilité n'ait pas été reconnue plus tôt – devrait permettre, à l'avenir, de suivre de manière plus rigoureuse les dépenses exposées à ce titre, à la fois pour faciliter les travaux de « consolidation » budgétaire et, surtout, pour éclairer en cours de gestion les ministères et les décideurs publics¹⁶ :

Tableau n° 4 : tableau de suivi au 31 décembre 2022 (K€)

<i>Ministères selon la LFI pour 2022</i>	AE 2021	AE 2022
<i>Mer</i>	220,9	190,9
<i>Agriculture/alimentation</i>	1 977,9	851,4
<i>Armées</i>	21 681,5	14 679,7
<i>Cohésion territoires/relations collectivités territoriales</i>	612,9	516,5
<i>Culture</i>	4 615,5	3 634,5
<i>Économie, finances et relance</i>	21 300,5	17 448,9
<i>Éducation nationale, jeunesse et sports</i>	9 803,1	4 102,6
<i>Enseignement supérieur, recherche, innovation</i>	527,3	243,2
<i>Europe et affaires étrangères</i>	843,1,0	786,9
<i>Intérieur</i>	58 108,3	34 200,9
<i>Justice</i>	5 171,9	4 178,0
<i>Outre-mer</i>	1 627,5	976,1
<i>Services du Premier ministre</i>	9 770,7	4 903,3
<i>Solidarités et santé</i>	34 344,7	13 330,3
<i>Transformation et fonction publiques</i>	4 971,1	2 608,3
<i>Transition écologique</i>	59 903,1	40 558,6
<i>Travail, emploi et insertion</i>	7 005,4	10 864,2
<i>Crédits interministériels*</i>	28 582,0	22 581,1
Total général	271 067,7	176 776,0

¹⁶ Le tableau de la direction du budget comprend différentes colonnes retraçant les flux internes à la sphère publique et des retraitements techniques qui conduisent à distinguer les données « brutes » et « nettes » mais qui ont été ici retirées dans un souci de simplification de la présentation.

<i>Ministères selon la LFI pour 2022</i>	CP 2021	CP 2022
<i>Mer</i>	161,8	119,7
<i>Agriculture/alimentation</i>	1 820,4	1 325,0
<i>Armées</i>	23 271,2	17 695,7
<i>Cohésion territoires/relations collectivités territoriales</i>	525,4	563,8
<i>Culture</i>	4 410,3	4 374,1
<i>Économie, finances et relance</i>	20 809,0	11 144,0
<i>Éducation nationale, jeunesse et sports</i>	8 663,7	4 525,6
<i>Enseignement supérieur, recherche, innovation</i>	331,0	195,0
<i>Europe et affaires étrangères</i>	209,4	741,8
<i>Intérieur</i>	56 883,5	45 032,8
<i>Justice</i>	3 509,0	5 907,9
<i>Outre-mer</i>	1 028,3	1 474,8
<i>Services du Premier ministre</i>	12 733,4	5 501,2
<i>Solidarités et santé</i>	29 253,8	21 188,0
<i>Transformation et fonction publiques</i>	4 921,7	3 411,2
<i>Transition écologique</i>	40 264,3	43 092,1
<i>Travail, emploi et insertion</i>	5 568,0	7 456,3
<i>Crédits interministériels*</i>	19 191,7	26 246,9
Total général	233 556,0	200 164,6

* CAS Immobilier de l'État, programmes 723 (fonds pour la transformation des administrations publiques), 349 et 348 (Relance)

Source : direction du budget et ministères

Tout en constituant une amélioration indéniable, ce tableau souffre de trois faiblesses :

- il n'inclut pas l'ensemble des prestations de conseil, notamment celles visant à l'organisation des systèmes d'information (stratégie, urbanisation, expertises, études et conseil en qualité et méthodes) ;
- les « retraitements » opérés à la demande des ministères pour retirer des montants comptabilisés dans l'outil Chorus les prestations effectuées par des personnes publiques (et certaines dépenses ne relevant pas du conseil *stricto sensu*) intègrent sans doute des prestations qui ont pourtant cette nature. En outre, les évolutions

traduites par ces tableaux entre les dépenses de 2021 et celles de 2022 doivent être lues avec prudence en raison de probables phénomènes de transferts de ligne à ligne. Ainsi la diminution d'une année sur l'autre des paiements effectués par les ministères financiers (de 21 à 11 M€) correspond sans doute pour partie à des redéploiements d'imputation sur les crédits interministériels (au titre desquels la dépense augmente de 7 M€) ou sur ceux de certains ministères gros utilisateurs des accords-cadres de conseil (tel celui de l'écologie) ;

- limité aux ministères, il ne permet pas de prendre la mesure – et d'assurer le suivi en vue de leur maîtrise – des dépenses des opérateurs.

2 - L'ajout d'une annexe au PLF pour 2023

Un document annexé au projet de loi de finances pour 2023, intitulé « *Recours aux conseils extérieurs* », présente les éléments de « stratégie » retenus par l'État, principalement ceux fixés en 2022, et développe les principales politiques ministérielles de recours aux cabinets. Il comporte pour la première fois, pour l'exercice 2021 et le premier semestre de 2022, le détail par ministère des engagements et paiements effectués, ainsi que des indications chiffrées sur la répartition des commandes entre les principaux fournisseurs et par nature d'achats.

La publication de cette annexe constitue un progrès significatif. Mais elle ne remédie pas, pour l'instant, à la sérieuse limite que constitue l'absence de comptabilisation des dépenses réalisées à ce titre par les opérateurs de l'État. Elle ne répond pas plus à l'incomplétude du champ couvert s'agissant de la nature des dépenses prises en compte.

3 - Des évolutions de moyen terme reconstituées mais avec une précision encore insuffisante

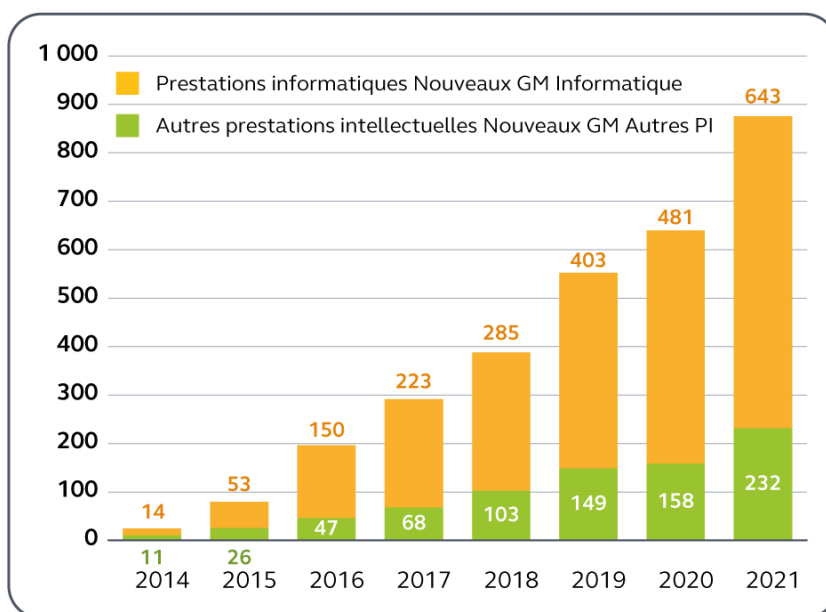
À la demande de la Cour, la direction du budget a établi des données permettant d'apprécier l'évolution des dépenses de conseil sur moyenne période, en distinguant les prestations « intellectuelles » et les prestations informatiques.

Ces éléments permettent une appréhension dans le temps de l'évolution des dépenses de conseil. Elles sont toutefois indicatives, en raison de changements de méthode intervenus au cours de la période sous revue. Des modifications successives ont en effet été apportées, en 2014 et 2017, à la nomenclature des achats de l'État par groupe de marchandises (GM), particulièrement dans le domaine numérique, pour tenir compte des

pratiques nouvelles en matière de contractualisation et de conduite des projets. Or, ces changements se sont appliqués aux marchés conclus à partir de ces dates mais pas à ceux en cours, qui ont continué d’être exécutés dans l’ancienne nomenclature. De ce fait, une partie des prestations imputées au nombre des dépenses de prestations intellectuelles – qu’il n’est pas possible d’évaluer avec précision – ne relevait pas de cette catégorie¹⁷.

Afin d’éliminer l’incidence de ces différences de méthode, la Cour a procédé à un retraitement de ces chiffres, en prenant en compte les seuls marchés des ministères civils conclus après 2014 et comptabilisés selon la nouvelle nomenclature. Cela permet de disposer de données plus homogènes, même si elles restent indicatives, sur l’ensemble de la période.

Graphique n° 4 : évolution des dépenses de conseil des ministères civils au titre des marchés conclus après 2014 et comptabilisés selon la nouvelle nomenclature



Source : Cour des comptes à partir des données Chorus communiquées par la direction du budget

¹⁷ La direction du budget a, par exemple, identifié des dépenses opérées au titre d’opérations d’armement pour un montant pouvant aller jusqu’à 500 M€, expliquant ainsi le chiffre élevé de 2013.

L'essentiel de l'augmentation en volume des dépenses induites par le recours par l'État (services centraux et déconcentrés) à des cabinets de conseil a concerné des prestations informatiques. Toutefois, les dépenses de prestations intellectuelles *stricto sensu* ont cru dans des proportions plus fortes, avec une accélération notable en 2021. Elles seraient en effet passées pour les ministères civils de 11 M€ en 2014 à 100 M€ environ en 2018 et plus de 230 M€ en 2021, soit plus qu'un triplement entre 2017 et 2021, avant de redescendre à 200 M€ en 2022.

Au total, les dépenses de conseil, appréhendées dans l'annexe au PLF pour 2023, ont constitué en 2022 une part minimale des dépenses de l'État : 0,04 % environ des dépenses totales (0,06 % en 2021) et 0,25 % des dépenses de fonctionnement (0,36 % en 2021). Dans les principaux ministères concernés, cela a représenté une part relativement faible des dépenses nettes de fonctionnement : 0,97 % pour les ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer en 2021 ; 1,39 % pour les ministères de l'intérieur et des outre-mer ; 0,37 % dans les ministères financiers ; 0,04 % pour les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; moins de 1 % en moyenne entre 2015 et 2022 au ministère du travail.

Toutefois, l'enquête révèle qu'aucune explication d'ensemble, cohérente et générale, ne peut être fournie de l'augmentation du recours à des cabinets privés au cours de la dernière décennie. Cette évolution est, au mieux, constatée mais ni anticipée ou décidée dans une démarche prospective, ni analysée ou expliquée *a posteriori*, le cas échéant dans un souci de correction des trajectoires spontanées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est aujourd'hui encore difficile d'apprécier de manière complète et précise le montant et l'évolution dans le temps du recours par l'État à des cabinets de conseil privés. Il est donc impossible de procéder à une juste appréhension, par chaque administration pour ce qui la concerne et au niveau national, de la réalité des enjeux qui s'y attachent.

Cela tient d'abord à l'imprécision, quant à l'usage qui en est fait dans la sphère publique, du concept de prestations intellectuelles. En effet, il inclut selon le cas des missions de natures variables et ne prend pas en compte le plus souvent, par exemple, les travaux d'assistance à maîtrise d'œuvre ou d'ouvrage en matière informatique. Une définition précise et stable permettrait une approche cohérente et homogène entre les différentes entités concernées, condition préalable à la définition de règles claires de gestion et d'imputation des dépenses correspondantes.

La difficulté résulte aussi des insuffisances affectant l'établissement des données chiffrées relatives à ces missions. Du fait de l'inadaptation des outils de suivi budgétaires et comptables, de certaines règles d'imputation et de l'absence de consolidation avec les éléments disponibles sur les dépenses de conseil effectués par les opérateurs de l'État, la gestion et le suivi ne peuvent pas toujours s'appuyer sur des données exhaustives, précises et fiables.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Chapitre II

Un pilotage interministériel mal assuré

Le cadre dans lequel s'inscrit l'association de cabinets de conseil aux missions de l'État souffre de l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la doctrine d'emploi définie par le Gouvernement (I) et d'une coordination interministérielle insuffisamment affirmée (II).

I - Une doctrine d'emploi des prestations de conseil à compléter

Dans son rapport de 2015, la Cour avait relevé que le recours à des cabinets de conseil apparaissait justifié dans certaines circonstances, notamment en cas d'absence d'expertise, de connaissance ou de capacité de comparaison, et s'il était nécessaire de disposer d'un regard nouveau sur une politique ou une action donnée. Elle l'estimait, en revanche, contestable quand la motivation découle d'une perte de compétences ou de mémoire, du souci de cautionner des décisions de l'administration, de remédier à un problème d'organisation ou en cas d'insuffisante mobilisation des compétences internes. Elle appelait à une explicitation, dont bénéficieraient aussi les gestionnaires dans les administrations, des circonstances propres à justifier le financement de prestations externes.

Les contrôles opérés dans le cadre de la présente enquête ont permis de constater que la clarification que la Cour avait recommandée n'a été concrétisée que par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022. De l'avis des services de l'État eux-mêmes, le cadre qu'elle fixe désormais devrait être complété par l'énoncé de dispositions opérationnelles leur permettant notamment d'apprécier les circonstances dans lesquelles il est possible ou souhaitable de recourir à des prestations externes et précisant les modalités pratiques du recours à des cabinets de conseil.

A - Un appui dont les administrations peuvent avoir besoin

Le recours à une prestation externe est une solution utile – parfois indispensable – pour répondre à un besoin d’assistance lorsque l’État se trouve dans l’impossibilité d’assurer par ses propres moyens la mise en œuvre d’une tâche ou d’une action. Elle n’appelle pas d’objection de principe dès lors qu’elle fait l’objet d’un encadrement approprié.

Le même constat d’un besoin de flexibilité a été fait, à l’occasion d’une enquête du *National audit office* britannique¹⁸, qui a observé que « *les ministères font largement appel aux consultants et au personnel temporaire lorsqu’il s’agit de faire face à des pics de travail* », tout en relevant que, « *dans certains cas, ils peuvent être plus coûteux et peuvent manquer des connaissances organisationnelles détaillées du personnel permanent* ».

Selon l’administration, plusieurs facteurs rendent le recours à des cabinets de conseil plus particulièrement nécessaire.

1 - Répondre à un besoin ponctuel, non prévisible, urgent ou pour lequel l’État n’a pas l’expertise nécessaire

Il en a été ainsi, au cours de la période sous revue, du soutien que le Secrétariat général pour la présidence française de l’Union européenne (SGPFUE) s’est adjoint auprès d’un cabinet de conseil pour l’assister dans l’organisation d’une partie des événements programmés au premier semestre de 2022. De même, la nécessité de faire face à un besoin de compétences « expertes » rares ou très spécialisées a pu justifier l’appel à un prestataire extérieur (Roland Berger), en 2017, pour effectuer l’analyse de l’économie du marché de la formation professionnelle dans le secteur privé afin d’évaluer l’insertion possible de l’Afp a et de proposer un *business plan*.

Les ministères mettent aussi en avant la montée en puissance des enjeux écologiques dans l’État, les contraintes inédites liées à la crise sanitaire ou le poids croissant des besoins dans des domaines qui requièrent des compétences très techniques, dont l’administration ne dispose pas : le développement du parc éolien (notamment *off-shore*), la délivrance des certificats d’efficacité énergétique, l’accompagnement des concessions d’infrastructures, le contrôle des véhicules, notamment.

¹⁸ National Audit Office, *Use of consultants and temporary staff*, 10 juin 2016.

C'est aussi parce qu'il ne dispose pas des compétences requises, notamment dans les domaines de la transformation digitale, que Pôle emploi indique recourir à différents cabinets de conseil, par exemple pour le développement de l'intelligence artificielle (marché de 7,5 M€ avec le cabinet Eurogroup), ou que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie fait appel à des prestataires pour la refonte de la responsabilité élargie du producteur (REP) par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (marché de 0,7 M€ avec le cabinet Roland Berger).

Le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a eu recours à des cabinets de conseil (sous l'égide d'Eurogroup), entre octobre 2019 et juin 2020, pour l'organisation et l'animation de la convention citoyenne sur le climat. Le Conseil justifie ce choix par l'absence d'expertise au sein de l'État, à cette date, en matière de démocratie participative et par le caractère alors inédit de cette initiative et les délais impartis pour la conduire. Il a été recouru à une semblable externalisation pour le débat sur la fin de vie.

2 - Accélérer le rythme des réformes et des projets de modernisation

Dans certaines circonstances, l'appel à un cabinet est motivé par un afflux exceptionnel de projets dans le cadre de la modernisation d'un service ou d'une entité, qui excède les capacités ou les compétences des équipes. Par exemple, au cours de la période, Pôle emploi a eu recours à des prestations de conseil pour appuyer ses services successivement pour la réorganisation de la direction comptable en 2019 (Ergotec), pour une analyse des missions de la direction de la réglementation et de l'indemnisation en 2020 (Ergotec) et pour la montée en compétences de son département *ergonomie* en 2018 et 2020 (Indigo Ergonomie).

De même, pour faire face au nombre élevé des chantiers qu'elle a dû mener de front au cours de trois dernières années pour sécuriser ses processus et optimiser sa gestion, l'Université Paris Est-Créteil Val-de-Marne (Upec) explique avoir dû faire appel à des prestataires extérieurs (EY, P2N Invest, EY Advisory, Nicolas Riquier Conseil) afin de l'assister dans le suivi de ces dossiers, essentiellement pour des tâches de conception.

Une même raison est évoquée par le ministère de l'écologie, où se sont cumulés dans la période récente des évolutions de structures en administration centrale et au niveau déconcentré, des mouvements de décentralisation (les routes, par exemple) et une baisse des effectifs ; en outre, des démarches de transformation successives ont pu susciter de sa part le recours à de nombreux marchés externes pour préparer ou accompagner ces transformations. De fait, 40 % de la hausse des marchés de conseil du ministère entre 2018 et 2021 (de 2 à 22 M€) ont concerné des prestations de conseil en stratégie et en organisation. De même, le ministère du travail a fait appel à des prestataires extérieurs lorsqu'il a été confronté aux projets de réforme de l'assurance-chômage et de la formation professionnelle, et à la mise en place de nouveaux dispositifs de retour à l'emploi.

3 - Faire face à la baisse des effectifs dans certains secteurs

La baisse des effectifs de catégorie A en administration centrale, surtout lorsqu'elle est intervenue en même temps que des réformes de structures et de politiques publiques, est aussi parfois évoquée pour justifier le recours à des cabinets externes. Mais aucune donnée objective ne permet d'établir formellement cette corrélation.

Ainsi, pour le ministère chargé de l'écologie, premier « consommateur » de prestations externes, la baisse des effectifs jusque dans les dernières années (36 200 agents en 2021 contre 46 800 en 2018 et 44 449 en 2015) a pu être mise en avant pour expliquer le recours accru à des cabinets de conseil (70,2 M€ contre 22,5 M€ en 2018). Cependant, la baisse des effectifs des ministères chargés de l'équipement et de l'environnement a accompagné, depuis 2000, de profondes transformations de leur champ de compétences : modifications de périmètre ; décentralisation, avec notamment le transfert des routes aux départements en 2008 ; réformes de l'organisation territoriale de l'État ; abandon de missions techniques ou transfert de certaines compétences. La Cour a examiné cette question à l'occasion du bilan, auquel elle a procédé en 2018, de la réforme de l'organisation de l'administration centrale du ministère. Or, si la baisse des effectifs est incontestable, il est malaisé d'établir un lien précis avec le recours à des cabinets de conseil, l'appréciation ne pouvant être opérée qu'en fonction de la situation des différents métiers et services. De même, le recours accru à des cabinets de conseil par les ministères sociaux ne peut pas être principalement justifié par une baisse des effectifs des directions. Ainsi, à titre d'exemple, les services déconcentrés du ministère du travail ont vu leurs effectifs diminuer de 15 % entre 2015 et 2022, tandis que ceux des administrations centrales, en charge des missions de modernisation, ont, au contraire, augmenté.

Enfin, les difficultés éprouvées dans plusieurs ministères ou entités contrôlés pour assurer dans des conditions satisfaisantes les fonctions de préparation des marchés, d'accompagnement et de suivi des prestataires extérieurs résultent pour partie de décisions internes. Ainsi, les arbitrages effectués, dans les recrutements ou affectations, entre les postes d'administration générale et ceux à contenu technique expliquent souvent cette situation, qui est rarement le résultat mécanique de réductions de postes, dont il appartient aux administrations de déterminer les points d'application.

4 - Le caractère inédit du contexte de crise sanitaire

Enfin, dans certaines circonstances, la nature ou l'ampleur des besoins peut conduire à devoir mobiliser hors de la sphère publique, en principe ponctuellement, des moyens exceptionnels. Cela a été le cas lorsque l'État a fait le choix de recourir de manière importante à des cabinets de conseil pour l'aider à mener à bien une campagne vaccinale sans précédent contre l'épidémie de covid 19. De fait, le montant total des dépenses de prestations externes engagées, pour la période comprise entre novembre 2020 et l'été 2022, s'est élevé à 22,7 M€ (TTC). Il a concerné quatre cabinets, auxquels ont été versés 11,7 M€ (McKinsey), 5,9 M€ (Accenture), 4,4 M€ (Citwell) et 0,7 M€ (JLL)¹⁹. Les ressources propres de l'administration, notamment celles de la « *Task force vaccination* » (TFV), se sont en effet avérées insuffisantes, au moins en début de période, en raison notamment du besoin d'une expertise de haut niveau et de qualité, singulièrement dans les domaines de la gestion de projet, de la modélisation ou de l'exploration de données.

Ainsi, par suite de commandes successives adressées à un cabinet (McKinsey), entre novembre 2020 et fin février 2021, le prestataire a fourni 25 ETP en moyenne au ministère de la santé, l'effectif des consultants ayant dès lors, à certains moments, nettement dépassé celui de la TFV (15 personnes en décembre 2020). S'il était sans doute justifié, notamment durant les premiers mois de la campagne vaccinale, le recours à des intervenants extérieurs ne devait pas se prolonger, sauf à créer une situation préjudiciable pour les services de l'État eux-mêmes.

¹⁹ Ces montants sont intégrés dans le total des coûts publics de la campagne vaccinale (7 600 M€ sur les années 2020 à 2022).

B - Des recours inappropriés ou abusifs aux prestations externes

L'absence d'une définition précise des circonstances qui justifient le recours à une assistance extérieure expose les services de l'État à des pratiques qui, si elles peuvent à court terme répondre à des besoins avérés, n'en provoquent pas moins des risques de plusieurs natures.

1 - L'externalisation par l'administration de tâches relevant de son cœur de métier

Les missions dont sont chargés les consultants auxquels l'État fait appel sont de deux natures. Dans certains cas, il s'agit de prestations techniques, souvent très spécialisées, qui compensent l'absence d'expertises adaptées dans les ministères ou les établissements publics, notamment dans le domaine informatique et numérique. Dans d'autres cas, la prestation commandée ne se différencie pas véritablement des fonctions exercées par les services de l'État. Elle a en fait pour objet de pallier une insuffisance de moyens ou de disponibilité des moyens existants, mais aussi souvent un défaut d'organisation ou de programmation. Dans de nombreux cas, en effet, les cabinets de conseil remplissent des tâches qui pourraient ou devraient l'être – sauf circonstances exceptionnelles – par les agents publics.

Ainsi, la mission pour laquelle le ministère de l'éducation nationale a passé commande, en 2018, à deux cabinets de conseil (EY, en association avec Boston consulting group – BCG), à l'occasion de la réorganisation de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), a concerné des tâches ou réflexions qui auraient plus naturellement vocation à être remplies au moyen de compétences internes, par exemple l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR).

De même, on peut comprendre que l'organisation de réunions en région dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe constituait pour les services du ministère des affaires étrangères et de l'Europe une charge difficile à absorber sans préparation en plus de leur activité courante. Cependant, la mission commandée par ce ministère en 2021 à un cabinet de conseil (Roland Berger) ne manque pas d'interroger au regard, d'une part, de la nature des prestations à réaliser (réservation d'hébergements et de salles ; tirage au sort et recrutement des citoyens participants ; préparation, animation et synthèse des conférences régionales, puis de la conférence nationale, avec restitution et rédaction du rapport final) et, d'autre part, de leur coût (1,72 M€).

Ce fut encore le cas pour la prestation rendue par un cabinet (Eurogroup) à la demande du ministère du travail, dans le cadre d'un accord-cadre de l'Ugap, de septembre 2021 à mars 2022, pour l'assistance au déploiement du dispositif Transco²⁰ (pour un coût de 187 000 €). Le prestataire a, en particulier, rempli des missions administratives de pilotage de projet et d'animation du nouveau réseau des délégués à l'accompagnement des restructurations professionnelles (DARP) qui, comme le reconnaît l'administration, auraient dû en principe, si des problèmes de moyens n'y avaient pas fait obstacle, être réalisées en interne. Cette mission est aujourd'hui internalisée.

La place déterminante donnée, pour appuyer la « *Task Force vaccination* », aux intervenants externes (McKinsey), y compris pour participer à la coordination entre le ministère et l'un de ses établissements publics, Santé publique France, limitait la capacité du ministère à s'assurer de la qualité des travaux des consultants. De plus, le recours à des compétences externes s'est poursuivi en dépit des renforcements successifs de la TFV. Au surplus et sans méconnaître que les agents du ministère spécialistes des données, des prévisions et des analyses quantitatives ont été impliqués dans des travaux d'ampleur relatifs à la gestion de la crise, une partie des missions confiées à des compétences externes aurait probablement pu être assurée par eux. Le recours continu à des prestations externes traduit dans ce cas un manque d'appropriation des techniques mises en œuvre par le prestataire pendant plus d'un an, créant une situation de dépendance à son égard. Il a, aussi, induit une charge financière élevée, compte tenu d'un coût moyen journalier par intervenant (près de 2 800 €) qui dépasse très largement celui d'un agent du public.

Pour sa part, le Service d'information du Gouvernement (SIG) a fait appel en 2020 à un prestataire extérieur (BCG), *via* un marché de la DITP, pour l'accompagner dans la préparation de son dossier de demande de financement dans le cadre du quatrième appel à projets du fonds de transformation de l'action publique (FTAP), pour un montant de 70 380 €. Le cabinet a accompagné le SIG dans le chiffrage des gains attendus mais aussi dans la rédaction du dossier lui-même (présentation détaillée, gouvernance, annexes financières). L'externalisation quasi-complète de la préparation d'une demande de financement interne à l'administration est d'autant plus anormale que la DITP est en capacité d'apporter son soutien technique aux administrations requérantes.

²⁰ Le dispositif « Transitions collectives » – appelé Transco – visait à favoriser la mobilité des salariés exerçant des métiers fragilisés par les mutations affectant le modèle et l'activité de leur entreprise.

2 - Le rattachement inadapté de prestations de sous-traitance

Dans certains secteurs, les administrations indiquent ne pas pouvoir se passer de renforts extérieurs pour des missions répétitives et à forte technicité qui se différencient parfois peu des autres tâches permanentes de gestion exécutées par leurs services et qui revêtent en réalité le caractère de prestations de sous-traitance.

C'est le cas en particulier des directions et opérateurs du ministère chargé de l'écologie, qui recourent largement à ce type de prestations au titre des concessions dont ils ont la charge. Ces prestations sont réputées « incompressibles » en raison des expertises ou moyens techniques qu'elles supposent et dont l'État ne dispose pas. S'agissant des marchés d'assistance et de conseil juridique pour le suivi des concessions et contrats de partenariat du réseau routier national, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) en justifie l'ampleur, dans le cadre de partenariats public-privé, par le caractère variable du volume d'activité, la consommation de ressources très importantes sur des durées très brèves et la nécessité de disposer d'une connaissance et d'une expérience éprouvée des pratiques de marché.

De même, la forte progression du recours à des cabinets de conseil par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dans la période récente serait liée au développement de l'éolien et aux prestations à caractère technique qui doivent être réalisées conformément aux exigences légales. L'administration explique que celles-ci requièrent des moyens dont l'État ne dispose pas, même s'il se fait aussi accompagner par des organismes publics tels que le service hydrographique et océanographique de la Marine, l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) ou Météo-France.

L'externalisation serait aussi inévitable pour le contrôle des véhicules, renforcé après les fraudes aux émissions constatées chez certains constructeurs en Europe. Si le service de surveillance du marché des véhicules et des moteurs (SSMVM) effectue le choix des véhicules ou des matériels à contrôler, les tests sont effectués par des laboratoires agréés. Les activités confiées à ceux-ci requièrent des prestations de location de véhicules, prélèvements, mises sous scellés, conditionnement, transport, essais en laboratoire et essais sur route. Il en va de même pour le contrôle de la qualité des certificats d'économie d'énergie (CEE), qui comportent, selon l'administration, des dizaines de millions d'opérations, confiées par le pôle national des certificats d'économie d'énergie (PNCEE) à des organismes certifiés.

Les prestations financées par le ministère de l'intérieur au titre de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le contrôle automatisé des radars, qui y représentent le quart des dépenses de conseil hors informatique de ce ministère, relèvent, elles aussi, de missions de l'État désormais permanentes.

Pour sa part, l'Ademe a fréquemment recours à des prestations externes (avec les cabinets Deloitte et I care environnement), à hauteur de 4,2 M€ d'autorisations d'engagement en 2022, notamment pour le portage du plan de relance France 2030 (dans le cadre duquel elle porte 25 % du total des 50 Md€ prévus), justifié selon elle par des pics de charge. Ces marchés relèvent d'actions lourdes qui exigeraient de pouvoir disposer de spécialistes permanents, notamment pour la réalisation d'études.

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de janvier 2022²¹ relative au plan de transformation numérique du ministère de la justice, la Cour a relevé l'externalisation massive des tâches induites par le projet, dans des conditions parfois proches de l'emploi de salariés²², comme dans le marché de réalisation de l'outil *Portalis*. Elle constatait aussi la présence, au sein du ministère, pour des périodes très longues et à temps plein, de salariés des prestataires, positionnés sur des postes à responsabilité dans les projets. Estimant que le risque pénal de prêt illicite de main d'œuvre ne semblait pas toujours maîtrisé, la Cour a invité le ministère à réaliser régulièrement une revue des effectifs internes et externes pour chaque projet et à s'assurer que les critères retenus par le juge pour qualifier le prêt illicite de main d'œuvre ne sont pas réunis. L'administration indique qu'une revue approfondie des effectifs du ministère de la justice a été lancée en mars 2023.

De fait, certaines interventions ne relèvent pas du strict domaine des prestations intellectuelles mais constituent des opérations de gestion rattachables par nature aux missions permanentes des entités publiques et qui auraient vocation à être exécutées par elles.

²¹ Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la Justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, janvier 2022.

²² La Cour constatait notamment la large utilisation, dans les bordereaux de prix des marchés à bons de commande, d'unités d'œuvre chiffrées sur la base d'un taux horaire ou d'un prix par jour/homme.

3 - L'intervention de cabinets dans le processus de décision ou au titre de missions régaliennes

Les constats qui précèdent s'avèrent d'autant plus sensibles lorsque les missions confiées à des cabinets privés concernent des domaines régaliens. La frontière est souvent ténue entre la préparation de décisions à caractère technique et la participation à l'expression de choix de politique publique, voire la légitimation de solutions envisagées par l'administration ou la préparation d'arbitrages.

À cet égard, le recours, en 2019, par le ministère chargé de l'écologie à un cabinet privé (Dentons/Setec) pour la rédaction de l'étude d'impact de la loi d'orientation des mobilités (LOM) interroge. Même si l'administration évoque un chantier technique et législatif très lourd, un tel exercice paraît devoir relever des seules administrations centrales, dont la préparation du travail législatif et réglementaire est l'une des attributions. Depuis 2020, une note du secrétariat général prohibe d'ailleurs le recours au conseil extérieur pour des prestations de cette nature. Il reste que le contenu même du marché passé la même année par la DGALN avec un cabinet (BCG), au titre de l'accord cadre de la DITP, pour un diagnostic et des propositions de relance du secteur de la construction, paraît aller très au-delà de simples prestations à caractère technique et d'une assistance ponctuelle. Il en est de même pour le marché de conseil juridique que la DGITM reconduit depuis 2015 au titre des concessions autoroutières et des contentieux inhérents, mais aussi pour la conseiller dans ses « *réflexions à venir sur les concessions autoroutières* ».

Dans d'autres cas, des intervenants extérieurs à l'administration ont été chargés de l'animation de la gouvernance du projet, ce qui les a amenés à préparer les ordres du jour et à aider à la prise de décision lors des comités de pilotage. Un exemple est celui du marché d'appui au déploiement du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), conclu en 2021 avec un cabinet (Eurogroup) pour un montant total supérieur à 2 M€ sur l'ensemble des phases du dispositif (conception, mise en œuvre, évaluation). Même s'il indique s'être réservé les décisions ultimes, le ministère du travail avait « externalisé » *de facto* une partie de la chaîne de pilotage et de suivi du projet. Confier à un prestataire, dans un marché global, non seulement des missions d'expertise ou de réalisation de prestations mais aussi une responsabilité d'appui au pilotage, présente un risque au regard de la pleine maîtrise par l'État des politiques ou actions dont il a la responsabilité.

De même, on peut s'étonner du fait que le cabinet (Capgemini) chargé des différentes prestations développées, en 2021 et 2022, à la suite de l'audit qu'il a réalisé sur les aides exceptionnelles à l'apprentissage, se soit vu aussi confier une prestation spécifique de « *transfert de l'animation de la gouvernance à la DGEFP* ». L'administration fait valoir qu'il s'agissait surtout de tâches d'accompagnement et de formalisation. Cependant, le pilotage du projet aurait dû demeurer de sa responsabilité.

La Cour a relevé²³ une anomalie de même nature à propos de la mission confiée par le ministère chargé de la santé, de juin 2020 à mars 2021, à un cabinet privé (Roland Berger) pour prendre en charge la direction de la cellule de coordination interministérielle de logistique (CCIL) mise en place dans le cadre de la crise sanitaire. Elle a constaté que le consultant a été le rédacteur de nombreuses notes d'arbitrage et présentations adressées au cabinet du ministre sur des sujets relevant des attributions de la direction générale de la santé (DGS). Il en a été ainsi des conditions de mise en œuvre d'un consortium de distribution d'équipements de protection individuels (masques, gants) aux établissements de santé et médico-sociaux, de la formalisation des décisions à prendre pour gérer les risques de péremption des stocks de masques ou des conditions de leur distribution aux ménages défavorisés. La Cour a estimé anormal qu'un ministère fasse appel à un prestataire pour la réalisation de tâches qui relèvent de sa mission de service public, alors même qu'il est doté d'un corps d'inspection dont les membres ont toutes les compétences requises pour répondre à ce type de besoins exceptionnels à la demande du ministre.

Le recours à un consultant extérieur semble parfois avoir eu pour finalité, au moins partielle, de légitimer un acteur public ou sa transformation, faisant ainsi entrer les prestataires dans le champ des rapports entre acteurs publics. Ce fut le cas, par exemple, à l'occasion de la mission commandée en 2019 à un cabinet privé (Roland Berger) par le ministère chargé de l'écologie (DGALN/DHUP) sur le devenir des établissements publics d'aménagement.

De fait, loin d'être seulement sollicités pour des fonctions d'étude, de prestations spécialisées, d'accompagnement logistique ou technique de projets, les cabinets de conseil sont souvent associés à la définition même de l'objet de leur mission, dans certains cas à la conception de la réforme ou du projet envisagé, mais aussi à la préparation des décisions stratégiques, à leur mise en œuvre et, parfois, au contrôle de leur exécution.

²³ Cour des comptes, relevé d'observations définitives, *Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie*, décembre 2022.

4 - Des phénomènes d'abonnement et des risques de dépendance

Dans un certain nombre de cas, le recours à un cabinet de conseil se traduit par des effets induits qui peuvent s'avérer préjudiciables à la maîtrise par l'État de certains de ses projets.

C'est le cas lorsque la mission est poursuivie au-delà du terme prévu, avec le même prestataire, sans véritable justification. Par exemple, le ministère du travail a confié en 2021 à un cabinet de conseil (Capgemini) la réalisation d'un audit des processus des aides exceptionnelles à l'alternance et l'élaboration d'un plan d'action pour améliorer le dispositif et accompagner sa mise en œuvre. La commande, qui était initialement de 120 720 €, a été complétée par quatre autres, toujours auprès du même prestataire, pour un montant final de 1,6 M€, soit 14 fois le montant de la commande initiale.

De même, pour la préparation et la mise en œuvre du Brexit, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a mis en place une équipe-projet chargée d'assurer la conception et le développement de la « frontière intelligente », ainsi que différentes actions de coordination, notamment en matière de communication et pour la définition de nouveaux processus dans la gestion des frontières et des marchandises. À cet effet, elle a fait appel à un cabinet (Capgemini), en s'appuyant sur l'accord-cadre de la DITP. Initialement validée pour 0,746 M€ de septembre à décembre 2018, la prestation a été prolongée jusqu'au 31 janvier 2020. La direction générale, qui fait valoir que le caractère successif de ces commandes a correspondu aux phases successives du projet, dont elle indique avoir gardé la maîtrise tout au long de sa mise en œuvre, a ainsi eu recours à deux lots du même marché et trois compléments de mission, représentant 4,2 M€, pour un total de 4,93 M€ (soit 6,6 fois le montant initialement envisagé).

Le recours à des cabinets de conseil privés par les ministères et établissements publics de l'État s'effectue en outre parfois dans des conditions – notamment de concentration sur un nombre limité de partenaires – qui peuvent favoriser une perte de maîtrise par les services et un risque de dépendance à leur égard.

La Cour a réalisé en 2018 un contrôle de suivi de la mise en œuvre du projet de système d'information de ressources humaines de l'éducation nationale (Sirhen), à la suite de l'annonce par le ministère de l'arrêt de son développement fin 2017. L'une des caractéristiques du programme a été l'important volume d'activité confié, par la voie de marchés publics, à des prestataires externes (Atos Consulting, Cap Gemini, CGI, Sopra Steria et

Conviction RH), et le coût correspondant²⁴. La Cour a relevé que le poids de ces prestations externalisées dans la conduite du programme a entraîné la perte de contrôle du projet par le ministère sur les plans technique et financier.

Ces préoccupations sont largement partagées par d'autres institutions supérieures de contrôle. La Cour des comptes européenne a ainsi récemment alerté sur l'absence d'évaluation interne des « *risques de concentration et de dépendance excessive, d'avantage concurrentiel et de conflit d'intérêts* » qu'entraîne le recours par la Commission à des cabinets de conseil²⁵. Selon elle, certains risques critiques liés à la surconcentration de fournisseurs et à la dépendance excessive à l'égard du secteur privé ne sont pas pris en compte par les différentes directions générales et ne sont, dès lors, pas signalés.

Un rapport de 2016 du *National audit office* britannique relevait que la plupart des appels d'offres pour des missions de conseil, ne faisant l'objet que d'une concurrence limitée, étaient remportés par « *une poignée de gros cabinets de conseil* » et que « *les six plus grandes sociétés de conseil remportent les trois quarts des travaux attribués dans le cadre de l'accord de conseil intergouvernemental du Crown Commercial Service (CCS), tandis que les petites et moyennes entreprises ne remportent que 9 % de ces travaux (et 5 % de tous les travaux de conseil du gouvernement)* ». Le NAO concluait à un risque de dépendance, de perte de compétences voire de conflits d'intérêts. Cette appréciation a été réitérée dans un rapport de 2019 révélant que seulement six cabinets de conseil (Deloitte, PA Consulting, PWC, EY, Bain, BCG) s'étaient vu confier 96 % de la totalité des travaux relatifs à la sortie de l'Union européenne dans le cadre des marchés conclus par le *Cabinet Office*²⁶.

De son côté, dans un rapport d'audit sur la gestion des dépenses publiques destinées à l'achat de services des consultants externes pour la commission du budget du Parlement allemand²⁷, le *Bundesrechnungshof* (BRH) relevait que, dans la période récente, 85 % des contrats conclus dans le « *domaine stratégique* » avaient été signés avec seulement deux entreprises et que « *plus de 80 % des dépenses contrôlées engagées pour*

²⁴ Entre 2007, début de son développement, et 2017, date de son arrêt, les principaux marchés passés pour le programme Sirhen ont mobilisé un total de 262,8 M€ de dépenses en CP sur les 299 M€ de dépenses hors titre 2, soit 88 % des dépenses hors charges de personnel et 71 % du total des dépenses.

²⁵ Cour des comptes européenne : Rapport spécial 17/2022 : *La Commission européenne et les consultants externes – Une gestion perfectible* - 30 juin 2022.

²⁶ *National Audit Office: Departments' use of consultants to support preparations for EU Exit*, op. cité.

²⁷ *Bundesrechnungshof: Contracts with external consultants*, op. cit.

des services de conseil externes couvraient des tâches essentielles, stratégiques, procédurales ou organisationnelles ». Le BRH estimait dès lors que l'utilisation récurrente des cabinets de conseil par les pouvoirs publics était « *porteuse de risques stratégiques* », notamment en matière de conflits d'intérêts et de perte de compétences.

À titre de comparaison, selon les données figurant dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2023, 4 854 commandes nouvelles de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs ont été engagées, en France, en 2021, sur le budget de l'État pour un coût total de 271 M€. Le montant moyen d'une commande a été de 55 930 €. Plus de la moitié du total des prestations ont été commandées à six cabinets : Capgemini (consulting et Technology service) pour 43,5 M€ (80 commandes) ; Sopra Steria Group pour 25,79 M€ (34 commandes) ; Tecno Ambiente SL pour 25,36 M€ (6 commandes) ; McKinsey pour 24,66 M€ (36 commandes) ; INOP'S pour 22,36 M€ (81 commandes) ; Eurogroup Consulting France pour 16,07 M€ (129 commandes).

5 - Des contournements de l'administration

Les contrôles de la Cour ont montré que, dans un certain nombre de cas, le recours à un cabinet externe a été motivé par le fait que, à compétences techniques au moins égales, son expertise a été considérée comme ayant plus de poids ou comme étant plus légitime que celle de l'administration ou des établissements publics compétents. Dans plusieurs des situations examinées, la commande d'une prestation privée a eu pour objet d'obtenir la validation et la justification externe de mesures envisagées ou d'évolutions attendues par les décideurs politiques.

Cela vaut aussi bien pour la conduite de politiques publiques que pour la mise en œuvre de projets de transformation des administrations. Afin de préparer la réforme des aides publiques au logement (APL), le ministère compétent a fait appel à un cabinet (McKinsey) pour sécuriser le déploiement d'un dispositif qui concernait initialement la Cnaf. Un enjeu comparable semble avoir présidé au choix du ministère chargé de l'écologie de solliciter une prestation externe (Roland Berger) pour la mise en place de la loi sur le recyclage. Pour la mise en œuvre du projet de bonus/malus (cotisations patronales de l'assurance chômage), un cabinet (McKinsey) a été sollicité par la DITP pour le compte du ministère du travail afin d'aider au choix de l'opérateur auquel confier la gestion du dispositif ; l'administration explique que cette option a été retenue faute d'un consensus en son sein mais qu'elle avait bien identifié elle-même tous les scénarios envisageables avant l'intervention du prestataire.

Dans la perspective de la création de l'Office français de la biodiversité (OFB), le ministère chargé de l'écologie a confié en 2019 à un cabinet externe (McKinsey et sa filiale spécialisée Orphoz), pour 123 000 € HT, une mission de conseil afin de « *finaliser la synthèse des priorités de politiques publiques* », alors même qu'il disposait d'un récent (avril 2018) et très complet rapport de l'IGF et du CGEDD sur « *l'avenir des acteurs de l'eau et de la biodiversité* » et qu'il s'agissait de délimiter le périmètre d'intervention des différents acteurs. De même, le SIG a, en 2020, commandé une mission externe (Eurogroup) pour un « *audit organisationnel de la communication gouvernementale* » alors qu'un rapport portant sur « *la communication gouvernementale* » avait été remis au Premier ministre en janvier 2018²⁸ par trois inspections générales interministérielles. Le rapport remis par le consultant privé, pour un coût de 123 946 €, comportait des développements très proches de ceux de la mission d'inspection, dont les recommandations n'avaient visiblement pas été mises en œuvre, et avait, de fait, une très faible valeur ajoutée²⁹.

Les services soulignent, par ailleurs, le caractère fortement perturbateur des commandes politiques, au titre desquelles ils sont amenés à recourir à des prestataires privés pour faire face à des sollicitations reçues tardivement et en urgence de la part de leurs autorités. De telles sollicitations, non programmées, confrontent presque toujours les gestionnaires à des impératifs contradictoires : donner satisfaction le plus vite possible à l'autorité qui a formulé la demande, tout en assurant une instruction rigoureuse du projet et en se conformant aux exigences légales et réglementaires qui régissent la commande publique.

6 - L'effet facilitateur du recours à des accords-cadres

La multiplication des accords-cadres, grâce à leur facilité d'utilisation, a favorisé le recours aux cabinets de conseil.

Le recours à des prestations externes s'est encore développé depuis le dernier rapport de la Cour, à la faveur d'un environnement qui y a contribué. Jusqu'à 2022, le recours aux accords-cadres de la DITP ou de

²⁸ Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, *La communication gouvernementale*, rapport n° 2017-M-061, 2017-131R, 2017-17084-E, novembre 2017.

²⁹ Le « livrable », une présentation de cinquante pages, formulait 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* ».

l'Ugap a été parfois perçu comme ouvrant aux ministères et organismes une sorte de droit de tirage ne nécessitant qu'une justification limitée. Ainsi, les directions du ministère chargé de l'écologie font-elles état d'une forte incitation à y recourir pour la conduite de leurs réformes internes. Pour sa part, en créant un accord-cadre pour des prestations dites d'« ergonomie » (conseil en organisation, performance et conduite du changement), Pôle emploi a incité ses directeurs à y voir un moyen d'accompagnement de projets de transformation et de modernisation.

De plus, les facilités offertes par les accords-cadres permettent, afin de capitaliser sur l'expérience déjà acquise par un prestataire, de prolonger la mission par une autre en suscitant un nouveau besoin. Par exemple, le marché passé par le ministère du travail avec un cabinet privé (Capgemini) en 2021 pour l'audit des aides à l'apprentissage a été prolongé par trois autres phases et a débouché sur un audit des systèmes d'information de l'ensemble des acteurs de l'alternance. Le nouvel accord notifié en 2023 encadre plus strictement le droit de suite.

*

**

Au total, les administrations conviennent qu'elles sont aujourd'hui mal outillées, faute de critères précis, pour apprécier la plus ou moins grande pertinence de l'externalisation de certaines missions.

Un cadre plus formalisé a été donné par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 aux conditions dans lesquelles l'État recourt aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil. Cependant, deux exercices restent à conduire. D'une part, une véritable réflexion doit être engagée sur le périmètre et la nature des missions de l'État, en distinguant celles qui ont un caractère stratégique, discrétionnaire ou régalien avéré, pour lesquelles le recours à des prestataires privés ne devrait en principe pas être possible (sauf circonstances exceptionnelles), et les autres. Il s'agirait notamment de déterminer les cas - principalement pour la conduite de projets de modernisation ou de transformation - dans lesquels l'association de cabinets à la définition ou à la mise en œuvre de politiques publiques pourrait être légitime et présenter une valeur ajoutée. La situation des prestations dites « incompressibles », qui relèvent en fait de la sous-traitance, devrait être clarifiée dans ce cadre.

Le champ des missions concernées devrait être défini, sur la base de critères partagés et stables préalablement établis en concertation avec les ministères et établissements publics, sous la responsabilité d'une autorité habilitée à rendre les arbitrages nécessaires et à assurer *a posteriori* la vérification de leur respect. La définition actuelle des conditions de recours à de telles externalisations apparaît en effet, y compris dans les termes de la circulaire de janvier 2022, excessivement générale et ne garantit pas, comme le montre la pratique, une bonne maîtrise de cet outil.

D'autre part, il conviendrait d'établir, à l'intention des administrations, un guide du bon usage du recours aux prestations intellectuelles commandées à des cabinets de conseil privés. Ce document devrait énoncer les règles à respecter mais aussi les modalités pratiques (conditions à remplir, modalités de validation, vérification de l'absence de ressources internes, référentiels de prix, etc.) ainsi que les facilités offertes aux services, notamment en termes de mutualisations et de partage de compétences ou de prestations antérieures disponibles sur le même sujet.

II - Une coordination interministérielle encore mal établie

La période récente a été marquée par un effort de meilleure structuration du cadre dans lequel est opéré le recours par les services de l'État à des cabinets extérieurs (A). Cette démarche demeure cependant inaboutie et le dispositif mis en place souffre de l'absence d'une véritable unité de direction (B).

A - Une première tentative de rationalisation à la suite du contrôle de la Cour de 2014

Plusieurs évolutions notables sont intervenues avec l'objectif de donner à la politique d'achat de prestations intellectuelles une plus grande cohérence et une organisation plus lisible.

1 - Une adaptation des structures

Dans la période récente, deux entités ont été mise en place, chargées respectivement des processus d'achats de l'État et de la modernisation des administrations publiques.

a) La création de la direction des achats de l'État (DAE)

Direction interministérielle créée par un décret du 3 mars 2016, placée auprès du ministre de l'économie et des finances (elle a remplacé le service des achats de l'État – SAE), la DAE est chargée de la définition de la politique des achats de l'État (hors défense et sécurité) et du suivi de sa mise en œuvre. À cet effet, il lui revient d'élaborer, après concertation interministérielle au sein du comité des achats de l'État (CAE), des stratégies interministérielles concernant les achats relevant d'une même

famille et d'assurer la passation des marchés publics interministériels (soit par elle-même, soit par mandat donné à un autre service de l'État, soit encore en recourant à l'Ugap, à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'État). Elle doit en outre s'assurer de la bonne exécution de ces marchés.

La direction intervient auprès des ministères, au niveau national et territorial et auprès des établissements publics ou organismes de l'État pour leur permettre d'adhérer aux achats interministériels par le biais d'une convention de groupement permanent d'achat ou de conventions particulières.

La DAE a dès lors vocation à assumer la responsabilité de la définition des orientations stratégiques et du pilotage d'ensemble de la politique des achats de l'État dans toutes ses composantes, y compris le domaine spécifique des prestations de conseil.

b) La création de la direction interministérielle de la transformation publique

Le décret du 21 septembre 2015 a créé, en lieu et place du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), une nouvelle direction interministérielle, rattachée au ministre chargé de la réforme de l'État, dirigée par le délégué interministériel à la transformation publique. Un décret du 20 novembre 2017 a ensuite placé la direction sous l'autorité du Premier ministre. La DITP assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation, et elle en suit et en évalue la réalisation. Elle concourt en outre à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et modes de gestion. Elle participe enfin à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics. À ce titre, elle est chargée de coordonner les audits/conseils et les évaluations des politiques publiques dans le champ de la transformation publique.

Dans la pratique, les compétences interministérielles de la DITP débordent ce champ et touchent au domaine beaucoup plus vaste et divers des politiques ou réformes prioritaires décidées par le Gouvernement, dans un contexte où les contours de la réforme de l'État et de ses vecteurs paraissent mouvants³⁰. Elles ont notamment été étendues à la gestion d'outils mis à la disposition des ministères, en particulier d'accords-cadres permettant aux administrations de s'adjoindre, pour l'exécution de leurs missions, les services de prestataires privés.

³⁰ Cour des comptes, *La direction interministérielle de la transformation publique*, février 2023.

Ainsi, la DITP a reçu mandat de la DAE pour conclure et gérer deux accords-cadres interministériels³¹ destinés à porter le recours à des prestations de conseil au profit de l'État dans les domaines de la stratégie, de l'organisation et de la modernisation de l'action publique (accord dit « *Transformation* ») et dans les domaines de la conception et de l'animation de dispositifs de formation et de l'accompagnement individuel et collectif (accord « *Accompagnement managérial* »). Elle a aussi conclu cinq accords-cadres « directionnels » pour répondre aux besoins en prestations intellectuelles d'un ou plusieurs services, pour le compte desquels elle en assure la gestion. À lui seul, l'accord-cadre « *Transformation* » a donné lieu à des engagements de l'ordre de 270 M€ sur les quatre années de son exécution.

La DITP est donc chargée, comme la DAE, de fonctions transversales en matière de recours à des cabinets de prestations de conseil intellectuel, qui auraient pu la prédisposer à jouer un rôle actif d'orientation et de coordination auprès des ministères et entités de la sphère de l'État, mission pour laquelle elle indique ne disposer ni des ressources ni de l'accès aux outils comptables nécessaires.

2 - L'amorce d'une stratégie de recours aux conseils extérieurs

Le cadre dans lequel interviennent les prestations de conseil commandées par les services de l'État, informel jusqu'alors, a connu plusieurs évolutions dans les dernières années.

a) La décision de mutualiser les achats dans le cadre d'une « stratégie »

Une étude présentée au comité des achats de l'État (CAE) du 27 novembre 2014 faisait le constat que l'éclatement des dépenses de conseil entre plus de 4 000 fournisseurs ne facilitait pas le suivi des marchés et accentuait la lourdeur et le coût des procédures de traitement des commandes et de facturation. En outre, elle relevait que de nombreux prestataires différents intervenaient, sans concertation, pour le compte de plusieurs ministères ou de directions d'un même ministère. Pour remédier à ces carences, l'option de principe a été retenue de davantage mutualiser entre les services de l'État les démarches de recours aux prestations externes, sur le modèle des accords-cadres signés au titre de la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007.

³¹ Pour l'accord-cadre « *Transformation* » préparé en 2017, le mandat a été transféré en 2018 des services du Premier ministre à la DITP.

Jusqu'au milieu de la décennie 2010, seul le ministère des armées avait défini une véritable stratégie en ce domaine. Dans l'objectif d'engager une démarche comparable dans les autres secteurs de l'action publique, le comité des achats de l'État du 29 janvier 2015 a validé le principe d'une stratégie d'achat de conseil et d'un plan d'action comportant les mesures suivantes : la mise en place d'un groupe de travail pour étudier les modalités d'une internalisation ; la mutualisation par la mise en place d'accords-cadres inter-directionnels dans chaque ministère dès 2015 puis d'accords-cadres interministériels en 2016 ; la création d'une plateforme de capitalisation des livrables ; le développement d'une politique de recours à l'achat de conseil ; la création d'un réseau d'acheteurs de prestations intellectuelles. La stratégie d'achat de conseil a été diffusée dans les services par une note aux secrétaires généraux et mise à jour en 2017 par un *addendum* relatif aux marchés interministériels. Plusieurs de ces orientations, faute d'avoir été mises en œuvre, sont reprises dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

b) La mise en œuvre conjointe de la stratégie d'achat de conseil

La responsabilité de mettre en application la nouvelle « stratégie » validée lors du CAE du 14 juin 2017 a été confiée conjointement au SGMAP (auquel ont succédé en 2017 la DITP et la Dinum) et à la DAE. Elle se caractérise notamment par la pleine ouverture interministérielle des marchés et le rééquilibrage des deux marchés. Il est ainsi demandé aux administrations de recourir de manière systématique au marché interministériel porté par le SGMAP (et désormais la DITP), pour la conduite de projets de transformation de l'action publique, et au marché interministériel porté par la DAE en matière de conseils relatifs aux fonctions supports (achats, ressources humaines, immobilier et finances).

Parallèlement, une stratégie d'achat relative aux prestations intellectuelles informatiques (PII) a été élaborée pour les années 2018 à 2021. Elle reposait sur trois principes directeurs : remédier à l'éparpillement de supports contractuels redondants ou concurrents, impliquant des ministères différents, voire des directions distinctes d'un même ministère ; partager les bonnes pratiques et mettre en place « une boîte à outils » au bénéfice des acheteurs ; susciter une offre de service interministérielle pour offrir des solutions adaptées aux ministères ne bénéficiant pas d'un volume d'achats suffisant ou souhaitant optimiser la mise en place des marchés.

B - Un nouveau train de dispositions en janvier 2022

1 - L'énoncé de « principes et bonnes pratiques »

Dans la circulaire du 19 janvier 2022, le Premier ministre, visant à remédier à l'absence d'une stratégie de recours aux prestations intellectuelles, prescrivait que l'administration n'ait désormais recours à des conseils extérieurs qu'après avoir démontré qu'elle ne dispose pas des moyens ou compétences nécessaires. Il énonçait en outre plusieurs « *principes et bonnes pratiques* » que les services doivent respecter lorsqu'ils y recourent. Certains, se rapportant à la conduite des missions proprement dite, visent à ce que le signataire du bon de commande soit responsable du pilotage de la prestation et à ce qu'aucun doute ne puisse exister sur la qualité de prestataire des cabinets sollicités. En outre, il est demandé qu'un comité de pilotage entre responsable et prestataire se tienne régulièrement et que des agents du ministère soient autant que possible intégrés à l'équipe projet pour garantir un transfert de compétences et la capitalisation des connaissances. Enfin, les administrations sont invitées à ce que toute prestation fasse l'objet d'une évaluation du service rendu et de l'atteinte des objectifs fixés ainsi que des conditions dans lesquelles les connaissances acquises ou les méthodes utilisées peuvent être utiles à d'autres services ou opérateurs de l'État. Par ailleurs, plusieurs consignes sont formalisées, relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

Une dernière série d'orientations se rapporte à la protection des données : seules celles strictement nécessaires doivent être transmises ; les cahiers des charges doivent contenir des clauses obligeant à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur ; les données les plus sensibles seront hébergées dans des solutions internes à l'État ou respectant la qualification de l'ANSSI ; l'intégralité des données doit être retournée au donneur d'ordre et supprimée à l'issue de la mission.

Ces orientations constituent une étape significative en ce qu'elles rassemblent pour la première fois dans un document unique et à vocation opérationnelle, à l'intention des services de l'État, l'ensemble des prescriptions de principe se rapportant aux prestations intellectuelles. Il aura fallu attendre janvier 2022 pour qu'apparaissent de premiers éléments d'une doctrine mieux structurée et des dispositifs de nature à permettre un contrôle plus effectif des dépenses de conseil. Ces éléments devront être complétés par des mesures de fond et de procédure, sauf à prendre le risque que la maîtrise du recours aux cabinets de conseil ne se résume *in fine* à la mise en œuvre d'une mesure de réduction budgétaire, à l'image de la diminution de 15 % décidée en 2022.

2 - Un palliatif : le recours à un dispositif de régulation budgétaire

Pressé par la nécessité de prendre des mesures en urgence au début de 2022, le Premier ministre a, par sa circulaire du 19 janvier, dans l'attente de la mise en place de la « *nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles* » qu'il appelait de ses vœux, prescrit aux ministères de diminuer de « *15 % au moins* » par rapport à 2021 leurs engagements à ce titre.

Le recours à une norme forfaitaire pour inciter les services à enrayer la croissance de leurs charges de prestations externes est significatif de l'incapacité de l'État à assurer la maîtrise de ce type de dépenses par des mesures ciblées, décidées après une analyse documentée des déterminants du choix d'externaliser certaines prestations. Il constitue toutefois une incitation forte à infléchir l'évolution des dépenses concernées.

Le tableau ci-après, établit le bilan chiffré à fin 2022 de la mise en œuvre de l'objectif fixé par le Premier ministre.

Tableau n° 5 : réalisation de l'objectif de baisse des dépenses de conseil au 31 décembre 2022 (K€)

<i>Ministères selon LFI 2022</i>	AE 2021	AE 2022	2021/2022
<i>Mer</i>	220,9	190,9	- 14 %
<i>Agriculture/alimentation</i>	1 977,9	851,4	- 57 %
<i>Armées</i>	21 681,6	14 679,7	- 32 %
<i>Cohésion territoires/coll. territoriales</i>	613,0	516,5	- 16 %
<i>Culture</i>	4 615,5	3 634,5	- 21 %
<i>Économie, finances, relance</i>	21 300,5	17 448,9	- 18 %
<i>Éducation nationale, jeunesse, sports</i>	9 803,1	4 102,6	- 58 %
<i>Enseignement sup., recherche</i>	527,3	234,2	- 54 %
<i>Europe et affaires étrangères</i>	843,1	786,9	- 6,7 %
<i>Intérieur</i>	58 108,3	4 200,9	- 41 %
<i>Justice</i>	5 171,9	4 178,0	- 19 %
<i>Outre-mer</i>	1 627,5	976,0	- 40 %
<i>Services Premier ministre</i>	9 770,7	4 903,3	- 50 %
<i>Solidarités et santé</i>	34 344,7	13 330,3	- 61 %
<i>Transformation, fonction publiques</i>	4 971,1	2 608,3	- 48 %
<i>Transition écologique</i>	59 903,1	40 558,6	- 32 %
<i>Travail, emploi, insertion</i>	7 005,4	10 864,2	+ 55 %
<i>Crédits interministériels*</i>	28 582,0	22 581,1	- 21 %
Total général	271 067,7	176 776,0	- 35 %

* CAS Immobilier de l'État, programmes 723 (fonds pour la transformation des administrations publiques), 349 et 348 (Relance)

Source : données de la direction du budget et des ministères

L'objectif fixé par le Premier ministre a été globalement respecté et dépassé, même si les évolutions sont inégales selon les ministères et si certains d'entre eux n'ont pas été en mesure de réduire leurs engagements et les ont même fortement augmentés (ministères du travail³² et, dans une moindre mesure, des affaires étrangères). L'atteinte de l'objectif a été facilitée par le fait que l'accord-cadre « Transformation » porté par la DITP est arrivé à échéance au printemps de 2022 et qu'un nouvel accord n'a été notifié qu'en janvier 2023.

Certaines données apparaissent fragiles. Outre les limites tenant au périmètre des prestations intellectuelles et aux modalités disparates d'imputation selon les ministères, la Cour a constaté les mauvaises conditions de prise en compte des marchés de conseil souscrits par les services déconcentrés, dont le suivi au titre de la circulaire de janvier 2022 est très inégal. Par exemple, le tableau établi par le secrétariat général du ministère de l'écologie fait apparaître que, pour toutes les directions hormis une, les données relatives aux services déconcentrés ne sont pas renseignées, alors qu'ils portent les deux tiers et la moitié des marchés extérieurs de deux grandes directions.

Le Gouvernement a reconduit, par une décision de mars 2023, le principe d'une norme de diminution forfaitaire des dépenses de prestations intellectuelles des ministères et fixé l'objectif à - 35 % en 2023 par rapport aux engagements pris en 2021. Une baisse de cet ordre ayant été réalisée en 2022, il est donc seulement demandé aux ministères de maintenir globalement le niveau d'engagement d'ores et déjà atteint. L'enjeu sera notamment, désormais, de décliner les actions visant à satisfaire l'objectif forfaitaire par programme et non plus seulement globalement.

³² L'objectif de réduction a toutefois été appréhendé de manière mutualisée au sein du secteur social, en cumulant les engagements des ministères de la santé et du travail. Pour celui-ci, l'augmentation constatée en 2022 serait liée, pour près de 5,3 M€, au déploiement du dispositif *Transitions collectives* créé dans le cadre du plan de réduction des métiers en tension.

C - Une clarification insuffisante des responsabilités

Les enjeux du recours à des prestataires extérieurs justifieraient que cette modalité spécifique de mise en œuvre des missions de l'État fasse l'objet d'un pilotage cohérent et unifié. Ce n'est toujours pas le cas.

1 - Un équilibre imprécis entre les niveaux directionnel, ministériel et interministériel

L'opportunité du recours à des cabinets extérieurs ne peut être appréciée que par les services qui ont la responsabilité de leur définition et de leur mise en œuvre. Eux seuls sont en mesure de déterminer la nature et l'ampleur des besoins, de définir avec précision les prestations attendues et, *in fine*, de porter une appréciation sur la qualité et l'utilité du service rendu. Le choix opéré, lors de la définition de la stratégie des achats de l'État, de faire prévaloir la responsabilité des ministères et entités bénéficiaires apparaît donc justifié.

Toutefois, tel qu'il a été mis en œuvre, le dispositif de pilotage du recours à des prestations externes présente l'inconvénient de n'offrir aux responsables de la définition des orientations au plan interministériel et aux gestionnaires de terrain qu'une visibilité d'ensemble réduite sur la passation et la mise en œuvre des marchés de conseil.

En raison du pilotage essentiellement ministériel des marchés publics, aucune entité de la sphère de l'État n'est en effet en mesure d'assurer un suivi cohérent - sinon exhaustif - du recours à des prestations externes. Ni la DAE, ni la DITP, ni même la direction du budget en ce qui concerne la programmation et l'exécution budgétaires (pas plus que l'analyse de la dépense, faute d'outils de comptabilité analytique), ne se sont mises en situation de disposer d'une information complète et utile à cet effet. Cela explique en grande partie les insuffisances dans la connaissance de la réalité des dépenses de conseil mais aussi le manque d'homogénéité des pratiques, et parfois les anomalies constatées.

Cette situation prévaut pour les marchés strictement ministériels mais aussi, plus curieusement, dans le cas où les administrations recourent aux accords-cadres interministériels. Sauf pour les marchés dont elle assure elle-même le suivi (comme celui relatif au plan d'économies budgétaires liées aux achats), la DAE, responsable de la politique des achats de l'État, indique n'avoir aucune visibilité sur la manière dont la DITP exécute les marchés qu'elle porte pour le compte de l'État ou sur les commandes passées par les administrations ou établissements publics auprès de l'Ugap. Pour l'ensemble des marchés, la DAE considère qu'il n'est pas de sa

compétence d’appréhender de manière globale les conditions de leur mise en œuvre ou de porter une appréciation sur la conformité et la qualité des livrables correspondant aux bons de commande. Si cela semble évident au niveau de chaque prestation, il apparaît en revanche indispensable qu’un suivi soit assuré au plan interministériel afin d’en tirer le cas échéant des alertes ou conclusions de portée générale.

La situation est comparable pour la DITP. Les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) des deux accords-cadres interministériels dont elle assure le portage établissent explicitement la limite de son intervention en prévoyant que, pendant l’exécution, chaque ministère ou établissement public émet les bons de commande dont il assure le financement sur son budget propre, et qu’il est seul responsable de la bonne exécution des prestations commandées et des décisions relatives à l’application de pénalités.

Même si elle intervient selon des modalités différentes compte tenu de sa qualité de centrale d’achats, l’Ugap se trouve dans la même situation d’absence de visibilité et de capacité d’analyse – voire d’alerte – sur la justification, les modalités, le coût final, la qualité, les résultats et l’utilité des prestations dont elle assure la commande auprès de cabinets privés pour le compte des entités publiques.

Les constats effectués par la Cour, confirmés par les appréciations formulées par plusieurs secrétaires généraux de ministères, soulignent la difficulté d’une appréhension globale et éclairée des conditions de recours à des cabinets de conseil au sein même des entités concernées, dont les différentes composantes n’ont ni les mêmes pratiques, ni les mêmes référentiels. Par exemple, au ministère de l’écologie, où le secrétariat général a poussé à la constitution de comités de suivi dans les directions, la DGALN a mis en place des procédures de suivi que l’on ne retrouve pas dans les autres directions métier du pôle. Par ailleurs, le périmètre des groupes d’achat est interprété différemment selon les directions. Le bilan provisoire du recours aux prestations intellectuelles établi en janvier 2022 par le secrétaire général atteste de ces difficultés de périmètre et du manque de fiabilité de l’exercice et des résultats.

2 - Dans la pratique, l’absence d’un véritable responsable interministériel

On aurait pu imaginer que la coordination de la politique de recours par l’État à des cabinets extérieurs soit assurée par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), notamment dans le cadre de la réforme de l’État. En effet, la fonction financière, de laquelle relèvent les achats des ministères

et les procédures de passation des marchés, est de la responsabilité des secrétaires généraux, dont il revient au SGG d'assurer la coordination. Or, bien que le décret de mars 2016 précise que la politique des achats de l'État est élaborée « *sous l'autorité du Premier ministre* », le SGG ne s'est pas saisi de cette responsabilité, son intervention sur ce sujet se limitant, de fait, à animer le comité des secrétaires généraux.

En ce qui les concerne, en dépit des attributions dont elles sont investies par les textes qui les ont créées, ni la DAE ni la DITP, qui apparaissent pourtant comme les responsables naturels de la politique de l'État en ce domaine, n'ont été en mesure ou n'ont souhaité remplir dans toutes ses dimensions cette fonction de coordination.

La DITP n'a jamais joué ni entendu exercer ce rôle d'animateur et de coordinateur interministériel, y compris pour les deux accords-cadres interministériels qu'il lui a été demandé de porter. De fait, la direction avait jusqu'à présent une visibilité réduite sur leur mise en œuvre alors qu'elle en assume la coresponsabilité, notamment au titre des mandats que lui donnent les administrations, et elle n'a pas travaillé à rationaliser ou harmoniser les modalités de recours aux cabinets de conseil.

La DAE, conformément à sa mission d'animation de la politique des achats de l'État, a depuis 2015 pris différentes initiatives et formulé des recommandations visant à mieux encadrer ou à améliorer les conditions de recours à des prestations intellectuelles de conseil. Pourtant, en dépit de son positionnement interministériel, elle n'a souvent pas été en mesure, faute de disposer d'une autorité décisionnelle, de faire admettre la plupart d'entre elles ou de convenir des modalités de leur application avec les ministères. Par exemple, nombre de mesures suggérées par elle lors de la préparation de la stratégie des achats de 2015 n'ont pas connu de suite avant d'être reprises, en 2022, dans la circulaire du Premier ministre établissant les principes et les nouvelles règles du recours aux cabinets.

D'autres propositions sont restées sans suite, faute pour la DAE de pouvoir en prescrire la mise en œuvre aux ministères et entités rattachées. Il en est ainsi, par exemple, de la proposition faite aux secrétaires généraux, lors de la conférence des achats de l'État du 14 janvier 2020, de mettre en place, sur le champ des prestations de conseil, un dispositif interministériel, de type « bourse d'échange », afin de permettre aux administrations de bénéficier gratuitement de prestations correspondant à des fournitures ou services achetés par l'un ou l'autre d'entre eux auprès de prestataires externes. De même, la DAE a tenté de promouvoir la mise en place d'un dispositif d'identification et de mobilisation des compétences et expertises achats au sein de l'État et de ses établissements publics, qu'elle a finalement été la seule à traduire dans les faits. Par ailleurs, différentes

normes et bonnes pratiques (telle la fiche d'identification du besoin de prestation externe) ont fait l'objet de recommandations, qui n'ont pas été reprises au plan interministériel alors qu'elles auraient été de nature à professionnaliser et à homogénéiser le traitement de ce type de dépenses au sein des services de l'État.

3 - Les dispositions adoptées en 2022 ne répondent que partiellement à ce constat

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 *relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles*, complétée par la présentation par le ministre de la transformation et de la fonction publique, début juillet 2022, d'un « *nouveau cadre pour encadrer le recours des ministères* » aux cabinets de conseil, ont modifié significativement l'équilibre général des responsabilités relatives au pilotage et à la régulation du recours par l'État à des prestations intellectuelles extérieures.

a) Un cadre renforcé

La DITP est chargée de créer en son sein, « *par délégation de la direction des achats de l'État* », une nouvelle instance technique, le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles (PIAPI) pour certaines catégories de prestations. Mis en place au premier trimestre de 2022, le Pôle est composé d'un directeur de projet, coordinateur du pôle, d'une chargée de mission responsable du pilotage et de l'exécution des marchés, du chef de pôle budget-marchés et de son adjointe. Un réseau de contributeurs, directeurs de projet dans les différents domaines d'expertise de la DITP, a été identifié. Le PIAPI doit apporter son conseil à la rédaction d'une expression de besoin ou un avis sur une proposition technique et commerciale.

Par ailleurs, des prérogatives interministérielles nouvelles sont confiées à la DITP pour les prestations de conseil. Plusieurs ont une dimension « documentaire et de référence ». À ce titre, elle est désormais chargée de publier sur son site internet, à l'issue de chaque mission, l'intitulé, le commanditaire, le prestataire et le montant de la prestation.

La DITP se voit aussi reconnaître un rôle consultatif. « *Associée* » aux comités d'engagement dont la création est décidée dans chaque ministère pour examiner désormais les commandes, initiales ou de suivi, d'un montant supérieur à 500 000 €, il lui revient d'émettre « *un avis sur le projet* », qui ne lie pas le secrétaire général. Enfin, la direction est

chargée de mettre en place, conjointement avec la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), une base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics et de « *faire des propositions.* »

Enfin, il est créé dans chaque ministères un comité d'engagement ministériel (CEM), associant la DITP et les inspections générales et conseils généraux, pour les bons de commande supérieurs à 500 000 € et ceux contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui, en cumulé, entraînent un dépassement de ce seuil. Présidés par les secrétaires généraux et associant les directions métier concernées, les comités ont vocation à s'assurer de la pertinence du recours à des prestataires externes et des bonnes pratiques d'achat de conseil. L'avis de la DITP sur les marchés est obligatoire non contraignant.

b) Des mesures complémentaires à prévoir

Les dispositions adoptées en janvier 2022 sont de nature à améliorer le pilotage et le suivi des prestations de conseil commandées à des cabinets privés. Elles appellent néanmoins deux séries de commentaires.

La première se rapporte au pilotage d'ensemble du recours aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil. Si la DITP a vu son rôle renforcé, la régulation d'ensemble du recours à des missions externes demeure de la responsabilité de la DAE. En pratique, l'orientation et le suivi des achats de conseil sont répartis entre les deux directions selon un découpage par nature : la DITP assure le suivi de prestations limitativement énumérées (correspondant à une définition restrictive des prestations intellectuelles), tandis que la DAE continue de suivre les autres prestations de conseil au titre de la gouvernance d'ensemble des achats. L'administration fait valoir que le dispositif de maîtrise des achats de prestations intellectuelles décrit dans la circulaire du Premier ministre, visant à concilier les avantages de la mutualisation et la responsabilisation des porteurs de politiques publiques, assure la complémentarité des actions des différents acteurs. Elle explique qu'il revient à chaque ministère de décider des engagements d'achats de prestations au regard des compétences disponibles en interne et de travailler à leur renforcement, et que la création du pôle interministériel (PIAPI) correspond à la volonté de confier à la DITP la responsabilité des principaux achats de prestations de cette nature. Elle précise enfin que la DAE reste responsable de la stratégie et de la gestion des « incidents interministériels ».

Toutefois, aucune disposition n'est prévue pour assurer l'articulation et la coordination des orientations se rapportant aux marchés de conseil qui seront arrêtées respectivement par la DAE et par la DITP. Il est pourtant indispensable de veiller à la cohérence des règles applicables et à l'homogénéité des pratiques et des outils. Une unité de direction est nécessaire à l'atteinte de cet objectif. La qualité de la formalisation des modalités de l'articulation et du dialogue entre les deux directions dans le nouveau contexte issu de la circulaire de janvier 2022 conditionnera l'efficacité de ce nouveau dispositif.

La DITP intervient par délégation de la DAE dans le cadre de conventions de mandat sectorielles. Mais cela ne remédie pas à l'absence d'un responsable interministériel unique, clairement identifié et reconnu légitime par les administrations, notamment pour définir un cadre opérationnel, des principes, des outils et des règles de conduite partagés. Le souci de fonctionner selon une logique de subsidiarité a conduit jusqu'à présent à ce que la coordination interministérielle des actions en faveur de l'efficacité et de la sécurité des procédures d'achat de prestations soit, pour l'essentiel, limitée à de simples propositions ou suggestions faites aux administrations et organismes, qui ne suffisent pas pour rationaliser et harmoniser les pratiques. L'organisation retenue conduit aussi à ce qu'aucun dispositif spécifique d'alerte n'ait été mis en place pour assurer le suivi des prestations de conseil – dont le caractère potentiellement sensible le justifierait pourtant – et pour coordonner au niveau interministériel les mesures correctives qui s'avèreraient nécessaires.

Une seconde série d'observations concerne les comités d'engagement institués en janvier 2022. Leur création devrait permettre une appréhension plus globale et cohérente du recours par les ministères à des prestations extérieures et favoriser des pratiques plus homogènes. Plusieurs incertitudes demeurent cependant quant à leur efficacité. Les premiers mois de fonctionnement des comités ont montré la nécessité que l'étendue de leurs fonctions et les modalités de leurs travaux soient mieux précisées, de manière à ce qu'ils jouent effectivement le rôle pour lequel ils ont été créés. La montée en charge du dispositif a été très inégale en 2022 ; au ministère chargé des affaires sociales, le CEM ne s'est réuni que deux fois, et le ministère du travail n'y a présenté qu'un seul dossier, tandis que 9 réunions se sont tenues au ministère chargé de l'écologie, au cours desquelles 28 demandes d'achat de prestations intellectuelles ont été examinées. De plus, les échanges ont parfois davantage consisté à réduire le volume des prestations qu'à examiner le bien-fondé des marchés.

En outre, il pourrait être nécessaire d'ajuster leur composition afin que tous les principaux intervenants dans le suivi des marchés de conseil puissent à la fois contribuer à la formation des décisions qui y seront prises et bénéficier eux-mêmes, dans l'exercice de leurs fonctions, du partage d'orientations et d'informations attendu de cette nouvelle instance. En particulier, les CBCM ne font pas systématiquement partie des comités d'engagement, alors qu'ils participent au comité interministériel de contrôle des risques et qu'il leur appartient, en application de la circulaire de janvier 2022, de contrôler de manière spécifique les dépenses de conseil.

De même, la restriction – *de facto* – de la compétence des comités d'engagement ministériels au seul périmètre des prestations de l'accord-cadre de la DTIP relatif à la transformation de l'action publique et à celles qui sont commandées pour des missions en « stratégie et organisation » pose problème. En effet, des prestations de conseil qui concourent à la réalisation de politiques publiques (celle de la vaccination, par exemple) ou à l'évolution des systèmes d'information, au titre desquelles les bons de commande dépassent fréquemment le seuil de 500 000 € fixé pour justifier une présentation en CEM, ne se voient pas, contre toute logique, appliquer un tel dispositif de contrôle.

À terme et à l'expérience, il pourrait être utile d'apprécier la pertinence du niveau au-delà duquel les projets de marché ou de commande doivent être soumis au comité d'engagement. Dans certaines structures, en effet, le seuil de 500 000 € pourrait apparaître trop élevé (les ministères financiers l'ont ainsi abaissé à 300 000 €). À l'inverse, un relèvement de cette limite pourrait être envisagé pour certains types de prestations ne présentant pas de risques majeurs. Par ailleurs, un dispositif comparable à celui créé pour les ministères devrait être mis en place pour les établissements publics, avec des seuils et selon des modalités adaptées à leur statut, à leur activité et aux volumes et enjeux financiers qui s'y attachent.

Enfin, les dispositions adoptées en application de la circulaire du 19 janvier 2022 ont elles-mêmes créé une confusion supplémentaire. Une note conjointe de juillet 2022 de la DAE, de la direction du budget et de la DITP précise en effet les familles d'achats concernées par le suivi renforcé décidé par le Premier ministre. Elle juxtapose trois périmètres différents : les « prestations intellectuelles », y compris informatiques ; les missions auxquelles s'applique la cible forfaitaire de diminution des dépenses (de surcroît dans une acception plus large que le champ de la circulaire) ; les marchés ou bons de commande soumis à un avis préalable de la DITP, qui correspondent, selon les catégories d'achats, à tout ou parties des projets. Malgré les demandes formulées par les responsables et gestionnaires ministériels, une clarification n'a toujours pas été apportée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État s'est appliqué dans la période récente à mettre en place un dispositif d'encadrement et de suivi des missions de conseil commandées à des cabinets privés, mais sans aller au bout de cette démarche. La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 a défini le cadre d'une « nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles » et enjoint aux administrations de réduire leurs dépenses à ce titre de 15 % en 2022 par rapport à 2021. Les ministères ont, de fait, baissé leurs engagements de 35 %. Un nouvel objectif a été fixé pour 2022, lui aussi de - 35 % par rapport aux charges de 2021, ce qui conduit à une simple stabilité par rapport au niveau d'engagement d'ores et déjà atteint.

Aucune définition précise et stable, qui permettrait une approche cohérente et homogène entre les différentes entités concernées, n'a été donnée à la notion de prestations de conseil, condition préalable à la définition de règles claires de gestion et d'imputation des dépenses correspondantes. En outre, l'appel à des cabinets intervient dans un contexte caractérisé par une mauvaise connaissance, par les administrations elles-mêmes et au niveau national, de la réalité des enjeux financiers qui s'y attachent.

L'absence, jusqu'en 2022, d'une doctrine d'emploi cohérente a conduit à ce que l'association d'intervenants extérieurs ne soit pas limitée à des domaines dans lesquels leur valeur ajoutée est avérée. Ainsi, des cabinets ont été associés, même lorsque la situation ou des circonstances exceptionnelles ne le justifiaient pas, à l'exécution de tâches relevant du cœur de métier des administrations, à certains processus de décision sur les politiques publiques ou à des missions régaliennes.

Pour être pleinement opérationnelles, les nouvelles orientations générales fixées aux ministères et opérateurs devraient être complétées et précisées, par exemple dans un guide énonçant les circonstances, les règles à respecter et les modalités pratiques du recours à des prestations intellectuelles de cabinets de conseil.

Par ailleurs, une véritable unité d'orientation et de pilotage du recours à des expertises externes reste à établir au plan interministériel, notamment en clarifiant et précisant les responsabilités respectives des services compétents.

La Cour formule les recommandations suivantes :

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).*
-

Chapitre III

Une gestion souvent déficiente des marchés de conseil

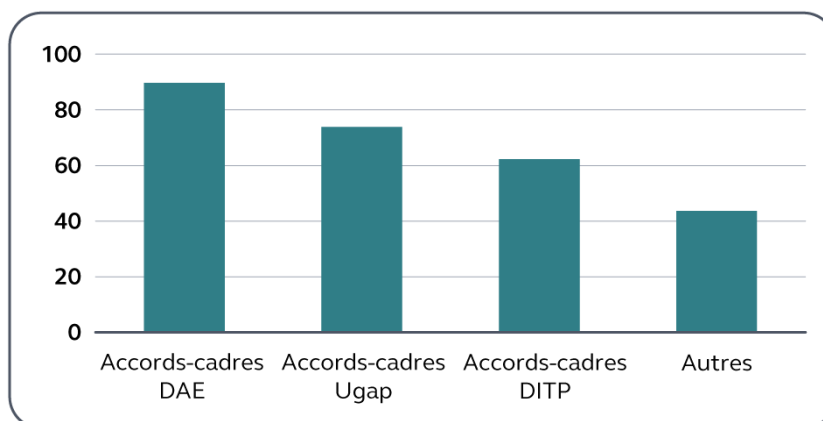
Une partie des difficultés rencontrées par les administrations pour assurer le pilotage et le suivi de leurs prestations de conseil résulte des conditions du recours aux accords-cadres (I). De plus, les modalités de leur gestion induisent des anomalies ou le recours à des solutions de facilité, dans la phase qui précède la notification des marchés (II) comme dans la conduite des projets et leurs suites (III). Une attention particulière doit, en outre, être portée au respect des règles de déontologie (IV).

I - Un recours aux accords-cadres mal maîtrisé

Les accords-cadres constituent le principal outil pour l'achat des prestations externes par l'État. De fait, ce support juridique présente plusieurs avantages.

Avec environ 85 % des missions en montant, les accords-cadres sont devenus le mode d'exécution de droit commun des prestations commandées par l'État et ses services à des cabinets extérieurs. Ils sont majoritairement portés par trois structures publiques, la DAE (33,3 % du total), l'Ugap (27,4 %) et la DITP (23,1 %), une part plus faible d'autres marchés et accords-cadres étant portée directement par les ministères et établissements publics (16,2 %).

Graphique n° 5 : montants des accords-cadres DAE, Ugap et DITP (M€) en 2021



Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par les entités

Dans cet ensemble, les accords portés par l'Ugap représentent une part croissante dans les marchés de l'État : entre 2016 et 2021, les commandes adressées à cet organisme, tous types d'achats et de prestations confondus, sont passées de 1 112,7 à 2 488,3 M€ (+ 123,6 %)³³. Cette progression a été notamment portée par la décision de la DAE de confier à l'Union la satisfaction des besoins de l'État en micro-ordinateurs et logiciels multi-éditeurs.

La formule de l'accord-cadre comporte des avantages incontestables : des gains de temps et une plus grande réactivité ; des économies d'échelle ; la mutualisation des coûts de préparation et de mise en place des marchés ; une plus grande professionnalisation et une sécurité juridique accrue ; un moindre risque de fractionnement des marchés ; une diversification des fournisseurs et une émulation de la concurrence ; l'assurance de disposer plus facilement d'une offre adaptée.

La DAE insiste particulièrement sur ce qu'elle appelle le « levier de performance achats », en vertu duquel « le coût d'approche » se trouve minoré – sans pouvoir le chiffrer. De fait, la mutualisation permise par les accords-cadres devrait contribuer à réduire les coûts de préparation, de mise en place et de suivi du marché.

³³ De 755,2 à 1 811,8 M€ (+ 139,9 %) pour les ministères et de 357,5 à 676,5 M€ (+ 89,2 %) pour leurs établissements publics.

Si la formule des accords-cadres a facilité le recours par les administrations aux missions de conseil, la manière dont ils sont utilisés, spécialement pour les prestations intellectuelles, comporte plusieurs inconvénients majeurs, que les mesures décidées en 2022 et en attente de mise en œuvre ne corrigeront que partiellement.

A - Le recours exclusif aux bons de commande : une solution de facilité, source d'inconvénients et d'anomalies

Le code de la commande publique (CCP) prévoit plusieurs modalités d'exécution d'un accord-cadre, qui diffèrent selon son contenu³⁴. Si l'accord ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il doit donner lieu à la conclusion de marchés subséquents. Dans le cas contraire seulement, si toutes les stipulations contractuelles sont déterminées, le marché peut être exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. Ceux-ci sont des documents écrits adressés au(x) cabinet(s) titulaire(s) qui précisent celles des prestations, décrites dans l'accord-cadre, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité. L'émission des bons de commande s'effectue sans négociation ni remise en concurrence préalable des titulaires, selon des modalités prévues par l'accord-cadre.

Ainsi, les accords-cadres à bons de commande sont plus particulièrement adaptés aux achats répétitifs de fournitures ou services courants, caractéristiques qui ne se retrouvent pas dans les achats des prestations intellectuelles, dont la plus grande complexité et singularité exige le plus souvent un traitement au cas par cas.

Or, les services de l'État ont fait une interprétation large de ces dispositions, qui a conduit à opter, dans la mise en œuvre des accords-cadres, de manière presque exclusive pour la formule des bons de commande.

La DITP a motivé ce choix par plusieurs raisons. Elle a d'abord invoqué la célérité et la simplicité de la procédure et sa conformité aux spécificités des prestations intellectuelles. La direction estime ensuite que le recours à un accord-cadre à marchés subséquents n'apportait pas d'avantages du point de vue économique. Elle rappelle enfin que ce choix a été validé, lors d'une réunion interministérielle du 18 juillet 2022 en vue de la mise en œuvre des mesures annoncées par le Premier ministre.

³⁴ Article R. 2162-2.

Ces explications appellent plusieurs commentaires. La mise en œuvre des accords-cadres au moyen de l'émission de bons de commande permet, en effet, le plus souvent d'obtenir des prestataires sollicités une intervention dans un délai moindre. Dès lors que l'objet de la mission et les conditions et modalités de son exécution ont été clairement arrêtés, rien ne fait obstacle à ce que ce mode de relations avec les attributaires du marché soit privilégié. Toutefois, l'argument de la rapidité ne saurait être invoqué sans discernement. La Cour a pu en effet constater que le souci d'aller vite conduit, dans de nombreux cas, à passer commande de manière précipitée, au prix de pertes de temps ultérieures, de surcoûts et surtout d'écarts importants entre les attentes des ministères ou établissements publics commanditaires et les prestations livrées.

En outre, l'expérience montre que le recours à des marchés subséquents n'implique pas nécessairement des délais importants. Par exemple, la remise en concurrence, telle que pratiquée à Pôle emploi, ne s'est pas traduite par un allongement substantiel de la procédure : pour les 17 marchés subséquents analysés par la Cour, le temps moyen d'attribution a été de 30 jours (non compris la définition du besoin). La pratique de la remise en concurrence partielle n'induit pas automatiquement des délais supplémentaires déraisonnables, susceptibles de ralentir le rythme d'émission des commandes, même si la phase administrative peut allonger la procédure, en particulier quand le besoin n'a pas été précisément formalisé. Par ailleurs, il est possible, comme le prévoit le code de la commande publique, de combiner l'émission de bons de commande et la négociation de marchés subséquents, selon la nature et le contenu des prestations attendues. Il en est ainsi de l'accord-cadre conclu par le ministère des armées. En tout état de cause, nombre de missions commandées à des cabinets ne s'inscrivent pas dans un calendrier marqué par l'urgence et pourraient dès lors faire l'objet d'une procédure permettant une juste définition de la prestation attendue.

Enfin, le fait que l'option de recourir aux bons de commande plutôt qu'à des marchés subséquents ait été confirmée lors d'une réunion interministérielle ne suffit pas pour valider son bien-fondé.

Outre ces remarques préliminaires, l'analyse des conditions d'utilisation des accords-cadres conduit aux constats ci-après.

1 - Des imprécisions dans la définition des besoins et dans la formulation des commandes

Le principe du marché subséquent est de permettre l'adéquation la plus grande possible entre les besoins exprimés (qualitatifs et quantitatifs), qui motivent le recours à un prestataire extérieur, et le service qui sera rendu au cours ou à l'issue de la mission. Lorsque le besoin est simple, clairement identifié et précisément décrit, et lorsque la prestation correspondante est relativement normée, répétitive et invariable, rien ne justifie d'y recourir, l'émission de bons de commande étant de nature à assurer leur conformité aux dispositions de l'accord-cadre.

À l'inverse, la majorité des ministères reconnaissent que la formalisation de la commande en application des accords-cadres peut s'avérer complexe en raison notamment de la grande imprécision des unités d'œuvre (UO) dans lesquelles sont convertis les besoins exprimés (jours/homme, forfait, etc.). Même si le besoin est clairement présenté dans le cahier des charges ou le document d'expression du besoin, il est indispensable que le bon de commande passé en application d'un accord-cadre le soit aussi. Or, les unités d'œuvre des accords-cadres ne sont, à dessein, pas définies avec précision dès lors que l'objet est d'intégrer différents types de prestations dont les caractéristiques sont fréquemment arrêtées avant même que les besoins ne soient exprimés. Dans ces conditions, la lecture des bons de commande ne permet souvent pas d'appréhender précisément le contenu de la prestation à fournir, ni généralement les « livrables » attendus ; la seule solution est alors de se référer à l'offre détaillée du prestataire, auquel il revient, ce qui est anormal, de formaliser le besoin.

Le constat d'une structuration insuffisamment rigoureuse des marchés s'applique particulièrement à l'accord-cadre « Transformation » signé par la DITP en 2018, pour lequel l'encadrement des bons de commande apparaît incomplet.

Cet accord, utilisé par les administrations pendant la période objet de la présente enquête, était structuré par lot et type de prestations, et en unités d'œuvre (UO). Les prestations, divisées par nature de mission (portage ou apport d'expertise, direction de projet, réalisation « niveau de base », réalisation « niveau avancé »), étaient représentées par des unités d'œuvre correspondant à un prix forfaitaire, dont la charge en jours/hommes n'est qu'une donnée indicative. Or, cette structuration apparaît insuffisamment rigoureuse. En effet, la description des prestations était succincte et les UO n'étaient pas modulées suivant les niveaux requis d'expertise et de complexité (faible, moyenne, forte), à la différence, par exemple, des accords gérés par l'Ugap.

Du fait de ce défaut de précisions, le nombre d'UO a été utilisé pour caractériser les attentes exprimées par l'administration acheteuse, le plus souvent après des échanges, sinon une négociation, avec les prestataires pressentis. Ce mécanisme emporte le risque de prévisions (et de commandes) excédant la réalité du besoin, le prestataire n'ayant pas à justifier le volume d'UO selon le degré de complexité et pouvant être tenté de présenter des propositions en volume d'unités d'œuvre surévaluées sans que l'administration soit toujours armée pour s'assurer de la pertinence de ce choix. L'imprécision des dispositions contractuelles a rendu difficile de s'assurer de la pertinence de l'effort proposé - et fourni - par la société attributaire du marché et l'application de pénalités a pu être rendue aléatoire si les livrables étaient incomplets et source de contentieux en cas de désaccord entre les parties.

Ainsi, les commandes passées par l'Afpa, en 2018, au titre de la préparation du plan de sauvegarde de l'emploi (marché Alixio) ne comportaient aucune description du besoin, ce qui a eu pour conséquence l'impossibilité de se retourner contre le prestataire lorsqu'il a fallu, après un jugement en référé du TGI estimant que les livrables n'évaluaient pas précisément les risques psychosociaux, faire réaliser une analyse complémentaire. De même, la prestation commandée en 2021 à un cabinet extérieur (Eurogroup) par le ministère du travail (DGEFP) pour un appui opérationnel au déploiement du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) est un exemple d'une commande qui, faute d'une définition des unités d'œuvre, ne peut être comprise à la seule lecture du bon de commande. La DGEFP a par ailleurs confirmé que le bon de commande faisait suite à des échanges avec le prestataire pour clarifier les attendus et s'assurer de sa compréhension du besoin. Cet exemple prouve l'inadéquation du recours à cette formule pour ce type de prestations.

De fait, la remise en concurrence permet aux services d'actualiser et de préciser leurs besoins. Dans les huit marchés subséquents de Pôle emploi contrôlés par la Cour, les prestations demandées étaient clairement définies, séparées entre prestations forfaitaires dont la commande est sûre, et prestations optionnelles exprimées en unités d'œuvre. Pour tous les types de prestations, les exemples de livrables étaient listés, ainsi que souvent la charge de travail estimée pour le prestataire (en ETP) et la durée de la mission. Un tel niveau de précision, rendu possible grâce à la passation d'un marché subséquent dans des délais raisonnables, peut être considéré comme une bonne pratique pour faciliter l'évaluation du coût de la prestation, la compréhension du besoin par le prestataire et l'évaluation finale par le commanditaire.

La DITP indique que les unités d'œuvre ont été retravaillées à l'occasion de la négociation du nouvel accord-cadre *Conseil* afin de corriger les inconvénients relevés par la Cour.

2 - Une altération de la concurrence

Un avantage reconnu par la DAE et la DITP au recours à des accords-cadres pour la réalisation des prestations de conseil est la perspective d'une concurrence mieux assurée, favorisant la manifestation, à un meilleur prix, de sociétés attributaires plus diversifiées et compétentes.

Dans la pratique, la manière dont les accords-cadres sont utilisés ne permet pas de conclure à la satisfaction de cet objectif. Les contrôles de marchés opérés par la Cour conduisent, pour certains d'entre eux, à relever que les règles de la concurrence n'ont pas joué en faveur des ministères ou des établissements publics clients. Dans certains cas, n'ont même pas trouvé à s'appliquer. Cela concerne notamment le fonctionnement du dispositif du « tourniquet ».

a) Le « tourniquet », un dispositif vertueux mais souvent neutralisé dans la pratique

La formule du tourniquet consiste à retenir, pour la réalisation ultérieure d'un ensemble de missions déterminées, plusieurs prestataires auxquels elles seront en principe confiées à tour de rôle. Les avantages attendus de ce dispositif sont qu'il fait intervenir un plus grand nombre de partenaires, favorise dès lors en principe la concurrence et ouvre à de petites entreprises l'accès aux marchés publics. De plus, lorsqu'il fonctionne correctement, il implique des délais moindres qu'une mise en concurrence ordinaire.

En fait, la mise en œuvre du tourniquet s'avère plus compliquée qu'attendu. D'une part, il présente pour les administrations l'inconvénient de ne pas permettre de choisir systématiquement le prestataire le plus compétent pour répondre aux besoins exprimés. D'autre part, la computation du « tour de rôle » étant effectuée au titre des commandes passées par chaque ministère, il n'est pas possible – notamment pour la DITP – d'en assurer un suivi d'ensemble par prestataire. Le fonctionnement du dispositif se caractérise dès lors par une certaine opacité, réduisant la capacité de suivi et de pilotage d'ensemble et appelant des mesures correctives, sur la procédure, les conditions de la concurrence, le respect des règles déontologiques ou le coût final effectif. De plus, les petits cabinets sont très rarement retenus, la concurrence étant *de facto* assez largement neutralisée.

Dans certains cas, l'application du « tour de rôle » peut donner lieu à des coïncidences laissant penser à un pilotage du choix du prestataire. Pour le marché de vaccination contre l'épidémie de covid 19, un cabinet autre que celui retenu (McKinsey) aurait dû, en vertu de la règle, être sélectionné jusqu'au 24 novembre 2020. Toutefois, l'émission d'un bon de commande de moins de 200 000 €, le 25 novembre, sur un marché d'un autre ministère a fait passer le tour de ce cabinet. La *task force vaccination* a adressé le même jour une note au cabinet, qui y a répondu le surlendemain avec une proposition technique et financière complète, permettant le lancement de la mission dans des délais extrêmement resserrés³⁵. La formalisation de l'accord du ministère est intervenue après le lancement effectif de la mission. Cette pratique ne constitue pas une irrégularité mais un usage inapproprié du cadre contractuel.

Pour sa part, la direction générale des douanes (DGDDI) a fait appel à un même cabinet (Cap Gemini), de manière répétée entre 2018 et 2020, dans le cadre des actions de préparation et de mise en œuvre du Brexit, alors que le fonctionnement normal du mécanisme du tourniquet aurait pu conduire à solliciter un autre prestataire.

b) Un usage extensif du droit de suite

Le bon fonctionnement du tourniquet et, plus largement, la mise en œuvre des accords-cadres sont en partie altérés du fait des prolongements successifs dont certains marchés font l'objet. Or, de nombreux marchés passés par les administrations donnent lieu à un enchaînement de bons de commande incluant des prestations qui ne paraissent pas toujours répondre au besoin initialement exprimé. Il peut s'agir de l'effet d'une expression initiale incomplète du besoin, d'une prestation inachevée ou d'un encouragement des décideurs politiques à poursuivre un projet. La continuation de la mission avec un même intervenant s'effectue alors dans le cadre du même accord-cadre ou dans celui d'un autre marché.

L'accord-cadre « Transformations » porté par la DITP prévoit deux exceptions à la règle du tourniquet : l'une « pour impossibilité », dans le cas où le titulaire s'avèrerait dans l'incapacité d'exécuter la commande, et l'autre « pour complément de mission », qui ouvre la possibilité de poursuivre avec un même titulaire une prestation ayant fait l'objet d'un premier bon de commande « pour assurer la continuité des missions », y compris lorsque le commanditaire diffère. Si l'exception « pour impossibilité » est rarement invoquée, celle « pour complément de mission » fait l'objet d'un usage récurrent et extensif.

³⁵ Cour des comptes, *Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie*, op. cité.

Par exemple, le ministère du travail a, en 2021, passé commande à deux cabinets de deux et cinq missions complémentaires au titre du déploiement du service public de l’insertion et de l’emploi (Eurogroup) et pour l’audit des aides à l’alternance (Capgemini). Ces compléments ont porté le coût des projets respectivement de 0,365 M€ et 0,120 M€ à plus de 2 M€ et 1,6 M€. De même, un droit de suite a été invoqué par la DGALN du ministère chargé de l’écologie pour passer six commandes à un même cabinet de conseil (McKinsey), entre 2018 et 2020, pour la réforme des aides publiques au logement (APL). Pour sa part, le Cese a eu recours, pour l’organisation de la convention citoyenne pour le climat, à un cabinet (EuroGroup consulting), au titre de l’accord-cadre de l’Ugap, puis a choisi de recourir au même prestataire *via* l’accord-cadre de la DITP, sans faire jouer le tourniquet, alors même que les prestations, de natures différentes, auraient pu être confiées à un autre intervenant.

Le droit de suite présente l’avantage de simplifier les procédures, de réduire les délais et de poursuivre un marché avec un prestataire qui l’a engagé et donne satisfaction. Mais il peut ainsi fausser la concurrence. Outre une correcte programmation et anticipation de leurs travaux, il appartient aux administrations de veiller à la diversification de leurs partenaires extérieurs, notamment pour des préoccupations de coûts et de moindre dépendance, et de mettre en place – si possible de manière coordonnée et le cas échéant en sollicitant la DAE ou la DITP – des instruments adaptés à leurs besoins. L’accord-cadre, notifié en février 2022, pour la réalisation de prestations de conseil hors informatique au profit des organismes et services du ministère des armées et de ses établissements publics constitue à cet égard une bonne pratique. Conçu de telle manière que des prolongations « de suite » ne soient pas rendues nécessaires et que, pour des besoins simples, de faible montant et de courte durée (moins de 6 mois), les commandes puissent être passées par simples bons de commande imputés sur un lot réservé à ce type d’opérations, il prévoit en revanche une remise en concurrence systématique des attributaires et une négociation avant toute notification d’un marché subséquent.

Dans le prolongement de la circulaire du 19 janvier 2022 précitée, le ministre de la transformation et de la fonction publique a arrêté le principe, pour l’avenir, d’une mise en concurrence plus effective et de la stricte application de la règle de rotation entre les titulaires, qui était « *contournée par l’utilisation illimitée du droit de suite* ». Désormais, il est demandé aux administrations « *que le prestataire qui présente le montant de commande le plus faible (soit) sélectionné* ».

3 - Un effet sur les coûts et une déresponsabilisation des ministères

L'utilisation faite des accords-cadres ne favorise pas la maîtrise des coûts des prestations externalisées et elle a pour effet de déresponsabiliser les entités bénéficiaires de marchés.

a) Des facteurs de hausse des coûts

L'imprécision de l'expression des besoins induite par l'émission systématique de bons de commande plutôt que la passation de marchés subséquents, de même que les aménagements apportés en pratique au bon fonctionnement de la concurrence, ont souvent pour effet de relever le prix des prestations payées par l'État.

Lors du retour d'expérience précité sur l'accord-cadre « Transformation », plusieurs ministères ont exprimé leur insatisfaction à cet égard. La DITP indique que le nouvel accord-cadre devrait répondre en partie à ces difficultés. De surcroît, le fait que différents marchés conclus en application d'accords-cadres soient financés, au moins partiellement, au moyen de crédits interministériels plutôt que sur le budget des ministères concernés a un effet incitatif.

Il en est de même du mode de fonctionnement des accords-cadres de l'Ugap. Impliquant l'absence de mise en concurrence une fois le marché attribué au titulaire du premier rang et d'une véritable négociation sur le nombre des unités d'œuvre nécessaires à l'exécution de la mission, elle s'inscrit dans une logique commerciale inhérente au statut de l'établissement. À ce titre, celui-ci n'a pas vocation, comme il le fait valoir, à questionner les entités clientes sur le bien-fondé des prestations commandées et sa première préoccupation n'est pas d'assurer la maîtrise du coût des prestations facturées.

b) Le suivi de leurs marchés échappe en partie aux ministères

L'article 4 du CCAP de l'accord-cadre « Transformation » porté par la DITP prévoit que « chaque ministère émet les bons de commande dont il assure le financement sur son budget propre. » Or, quand la DITP est saisie par lettre de mission, elle prend en charge sur son budget, en tout ou partie, la mission de conseil. Les projets sont imputés sur les crédits du programme budgétaire 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, géré par la DITP et dont le secrétaire général des ministères financiers est le responsable. Ils ne constituent pas formellement des marchés passés par les ministères et n'apparaissent pas dans le bilan des marchés de ces derniers. En pratique, les ministères admettent qu'ils n'ont parfois qu'une connaissance approximative de ces projets et de leur mise en œuvre.

Par exemple, plusieurs marchés de conseil identifiés à l'occasion de la présente enquête n'étaient pas intégrés dans la liste de ses marchés établie par le ministère du travail car ils avaient été notifiés par la DITP, alors même qu'ils concernaient des prestations réalisées pour le compte et à la demande du ministère. C'est le cas de l'analyse des modalités requises pour la mise en œuvre d'un processus de gestion d'un bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance-chômage en juillet 2019 (commande à McKinsey) ou de l'étude de « recherche de solutions » pour les jeunes sans emploi ni en formation commandée en février 2021 (à la société Roland Berger). Le ministère du travail n'a pas été en mesure de préciser la raison pour laquelle ces prestations ont fait l'objet d'une commande de la DITP et non de ses services directement.

Outre l'impossibilité, pour les ministères eux-mêmes, d'assurer un suivi consolidé de toutes leurs dépenses de conseil et de rendre compte de leur utilisation, ceci pose, en cas de contentieux, une question de responsabilité au titre de la mise en œuvre et du suivi des marchés, que la DITP, la DAE et l'Ugap n'ont elles-mêmes pas la capacité d'assurer, faute notamment d'informations sur la conformité, la qualité et l'utilité de la prestation. En toute logique, les marchés et bons de commande devraient être de la responsabilité exclusive des ministères bénéficiaires, avec le soutien technique de la DAE ou de la DITP, et les dépenses correspondantes devraient être intégralement imputées sur leurs budgets. La secrétaire générale du Gouvernement a indiqué à la Cour que, « à l'avenir, les travaux seront poursuivis pour répartir plus finement ces dépenses interministérielles et viser ainsi une plus grande précision d'information ».

B - Des comportements de contournements

La manière dont sont utilisés les accords-cadres, mal encadrée, a entraîné une rigueur insuffisante dans le recours aux prestations intellectuelles auprès de cabinets de conseil.

1 - La pratique des marchés sans maximum

La plupart des accords-cadres conclus au bénéfice des administrations de l'État, interministériels, ministériels et directionnels, ont été passés sans montant minimum ni maximum. Ce choix, qui avait pour motivation de ne pas contraindre les entités bénéficiaires en laissant ouverte la possibilité d'ajuster le niveau des commandes successives en fonction des besoins, a eu pour effet de rendre possible des dépassements très importants des coûts des prestations prévus au moment de la négociation initiale des marchés et probablement, faute de caractère contraignant des accords-cadres à cet égard, un renchérissement du coût unitaire des unités d'œuvre.

Cette pratique a été sanctionnée par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2021³⁶, qui a imposé la définition d'un montant maximum en montant et/ou en quantité pour les accords-cadres.

La direction des affaires juridiques des ministères financiers a commenté cette décision³⁷ et fait remarquer que la CJUE déduit notamment des principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence que l'absence de valeur maximale contractuelle pourrait constituer une utilisation abusive de la technique des accords-cadres puisqu'elle pourrait conduire l'acheteur à passer des commandes pour un montant beaucoup plus important qu'indiqué dans l'avis de marché et que cela caractériserait une modification substantielle du contrat au bénéfice du titulaire par rapport aux conditions initiales de mise en concurrence.

Un décret du 23 août 2021, *modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres et aux marchés publics de défense ou de sécurité*, a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2022, une obligation de fixation d'un montant maximum. Il reviendra à la DAE et à la DITP de suivre et piloter désormais l'exécution des accords-cadres au regard du montant maximum du marché défini lors de sa passation.

2 - Le contournement de l'interdiction de négocier

Le choix ayant été fait, pour mettre en œuvre les accords-cadres, de ne recourir que de manière exceptionnelle à des marchés subséquents implique pour les services l'impossibilité de négocier afin de définir, pour chaque prestation, le nombre et le montant adéquats des unités d'œuvre requises, ce qui les place dans une situation de faiblesse relative face au prestataire, qui se retrouve alors en position de prescripteur.

Pour ces raisons, l'administration est souvent amenée à procéder, avant de passer commande, à un affinement de l'expression du besoin et parfois de la nature, des objectifs, du volume et du calendrier de la mission qu'il est envisagé de confier à un cabinet de conseil. Pour ce faire, l'émission des bons de commande de certains projets est précédée de réunions avec le prestataire pressenti, qui ne se distinguent que par leur intitulé de véritables négociations. Cette pratique est contraire aux dispositions de l'article R. 2162-13 du code de la commande publique, qui dispose que les bons de commande sont émis « *sans négociation (...), selon des modalités prévues par l'accord-cadre* ». Même s'il ne garantit pas automatiquement l'obtention de prix plus favorables, le recours à un marché subséquent, outre qu'il contribue généralement à une meilleure adéquation de la prestation au besoin exprimé, permet d'éviter cet écueil.

³⁶ Arrêt de la CJUE du 17 juin 2021, *Simonsen & Weel A/S*, aff. C23/20.

³⁷ Avis publié le 7 juillet 2021 : *Conséquences sur les accords-cadres de l'arrêt de la CJUE Simonsen & Weel*.

Ainsi, les rapports de présentation des trois marchés de la DITP et les bons de commande émis pour leur application contrôlés par la Cour ne mentionnent pas les mesures prises pour s'assurer que la concurrence n'a pas été faussée par des actes de sourçage ou par la participation d'un opérateur à la préparation du marché ou du bon de commande, ni les éventuels conflits d'intérêts décelés et les mesures prises en conséquence, comme recommandé par le code. La DITP précise que ces mentions figurent dans les nouveaux accords-cadres qu'elle porte.

Pour l'accompagner dans la réorganisation de l'une de ses directions (la DGESCO), le ministère de l'éducation nationale a sollicité en 2018 une mission de prestations intellectuelles, confiée à un cabinet de conseil (EY) en application du mécanisme du « tourniquet » (en association avec BCG). Une négociation a été engagée avec le futur titulaire du marché avant l'envoi au candidat de la note d'expression du besoin, afin de fixer le montant de la prestation. De même, le ministère a procédé à une négociation après sa décision, en 2020, de recourir à un prestataire, dans le cadre de l'accord-cadre porté par la DITP, pour l'assister dans son projet d'engager une concertation sociale (« le Grenelle de l'éducation ») devant déboucher sur un colloque international sur l'évolution du métier d'enseignant.

Un autre exemple est fourni par la négociation des bons de commande émis, en 2019, par le Conseil économique, social et environnemental auprès d'un prestataire extérieur (EGC) pour la mise en œuvre de la convention citoyenne pour le climat, aussi bien au titre de l'accord-cadre porté par la DITP que de celui de l'Ugap. Contrairement aux dispositions réglementaires précitées, de multiples réunions de concertation et de propositions (jusqu'à une quinzaine) ont été tenues afin de définir les besoins. L'entorse ainsi constituée à l'article R. 2162.14 du CCP (négociation dans une circonstance non prévue par les textes) est la conséquence directe du non-respect, plus fondamental, de l'obligation de conclure des marchés subséquents lorsque la nature et le contenu de la prestation n'ont pas été définis de manière complète dans l'accord-cadre.

3 - Des contrôles allégés ou inexistants

Jusqu'à une période très récente, la passation de bons de commande échappait à tout contrôle interne ministériel. Le caractère extérieur des accords-cadres DITP et, souvent, le fait que le coût des missions a été imputé sur les crédits interministériels, même si c'est pour une part limitée de la dépense totale au titre des missions externes (10 % en 2021), ont facilité le recours à ce mode d'intervention sans qu'il fasse l'objet des vérifications qui portaient jusque-là sur les dépenses. De plus, outre la

disparition des contrôles préalables à la passation de marchés ou de bons de commande (commission des engagements, d'achats, etc.), les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ne contrôlent plus depuis plusieurs années déjà les bons de commande, mais uniquement les marchés subséquents.

Le Contrôle général économique et financier (CGefi), qui assure le contrôle de l'Ugap dans la limite de seuils fixés par une note du contrôleur général de 2012, indique que sont soumis au visa les avenants ou actes modifiant le montant ou la durée d'exécution des marchés soumis à visa et qu'aucun refus de visa ni demande de correction n'a été formulé depuis 2015. Il dit avoir de nouveau rappelé récemment à l'organisme qu'il doit assurer l'information du contrôleur, notamment en matière de dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'organisme.

Dans les ministères économiques et financiers, aucun refus de visa n'est intervenu sur l'ensemble de la période. Le contrôle a seulement émis deux observations sur l'engagement juridique dans *Chorus* de deux bons de commande de l'Agence française anticorruption, appelant l'attention de l'ordonnateur sur la nécessaire qualité de l'évaluation des besoins et demandant des précisions sur le mode de financement d'un marché de conseil. Deux évolutions sont intervenues pour les accords-cadres dans la période récente, qui ont contribué à alléger les contrôles qui leur sont appliqués. Un premier arrêté du 25 septembre 2017 a modifié l'article 17 de l'arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères économiques et financiers. La rédaction de l'article 17 issue de cette modification disposait notamment que « *par dérogation, lorsque ces marchés publics ont un caractère interministériel, ils ne sont pas soumis au contrôleur budgétaire pour avis préalable, mais lui sont communiqués pour information dès notification.* » Un arrêté du 22 décembre 2020 a de nouveau modifié l'article 17 en transformant la dérogation en une disposition applicable à tout type d'accords-cadres. L'article 17 dispose désormais que « *les accords-cadres exécutés ou non par bons de commande ainsi que les marchés subséquents exécutés par bons de commande ne sont pas soumis à avis.* »

4 - Des cas de recours abusif aux accords-cadres

Dans certains cas, des services de l'État ont eu recours à des cabinets privés au cours de la période dans un cadre juridique inadapté, l'objet de la commande ne correspondant pas au périmètre du marché ou de l'accord-cadre qui lui servait de support.

Il en va ainsi pour les deux accords-cadres portés par la DITP. Certains des 97 bons de commande émis entre 2018 et 2022 concernant les lots 1 de l'accord « Transformation » et 5 de l'accord « Innovation » ne mentionnent pas l'objet de la prestation. Pour d'autres, la nature de la prestation apparaît éloignée de l'objet du marché. C'est particulièrement le cas de différentes commandes intitulées « Covid 19 », qui ont fait l'objet, sous cette appellation générique, de bons de commande émis par exemple au titre de la logistique et de la distribution de masques dans le cadre du déconfinement, de la continuité économique des entreprises franciliennes, de la modélisation des tests ou de l'analyse de scénarios de reprise des transports collectifs. Le lien entre la nature des prestations commandées et l'objet du lot 1 (Stratégie et politiques publiques) n'est pas établi. La DITP explique que cela a résulté de l'absence de reprise de certaines informations clés par le comptable ministériel lors de l'émission du bon de commande.

En ce qui le concerne, c'est sans passer formellement de marché mais en s'appuyant sur l'accord-cadre « Transformation » précité que le ministère de la santé a fait appel, de fin 2020 à début 2022, à un cabinet privé (McKinsey) pour l'accompagner dans la définition de l'organisation logistique de la vaccination contre l'épidémie de covid 19, pour des montants qui ont atteint 11,7 M€. Si elle a pu être motivée par une préoccupation de délai, une telle assimilation apparaît néanmoins artificielle, ainsi que la Cour a été amenée à le relever³⁸, dès lors qu'il s'agissait de mettre en œuvre une politique publique, et non une action de modernisation de l'État. De fait, le choix de cette procédure a conduit le ministre à en endosser la responsabilité au lieu de ses services en signant lui-même l'acte d'engagement de ce marché.

Pour sa part, le Cese a imputé, en 2019, l'organisation et l'animation des débats de la convention citoyenne pour le climat sur deux accords-cadres dont l'objet semble lui aussi sans lien évident avec la nature des prestations commandées. Le premier, porté par l'Ugap, a été utilisé, au moyen de 11 bons de commande, pour l'organisation des sessions de la convention, confiée à un cabinet privé (Eurogroup) et à ses sous-traitants (Missions publiques et Res publica). Le second, porté par la DITP, a servi, au moyen de l'émission de 12 bons de commande auprès du même cabinet et de ses sous-traitants (Harris interactive, Open source politics, Accropolis, Kantar médias et Digital story), au financement de prestations (tirage au sort, veille média et animation) sans rapport avec l'objet des accords-cadres (le conseil en organisation et la mise en œuvre de transformations).

³⁸ Cour des comptes, *Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie*, op. cit.

C - Un nouvel accord-cadre qui ne répond qu'en partie aux défauts constatés

La circulaire du 19 janvier 2022 prévoit « *la publication d'un nouvel accord-cadre de la DITP fixant les règles de recours aux prestataires privés pour la période 2023-2027* ».

Le nouvel accord-cadre « Transformation » notifié en janvier 2023 apporte plusieurs éléments d'encadrement importants par rapport au précédent : les lots sont plafonnés par un maximum ; les unités d'œuvre sont plus précises ; un bon de commande ne pourra être suivi pour les lots 1 et 2 que d'un seul complément dans une limite de 2 M€ ; enfin, au-delà d'un certain plafond, un marché hors l'accord-cadre devra être passé. Par ailleurs, le nouvel accord corrige plusieurs défauts ou anomalies : les obligations tenant à la déontologie sont complétées ; les bons de commande devront désormais comporter les montants des sous-traitances ; les revues d'exécution avec les titulaires devront être accompagnées des informations financières s'y rapportant ; les restitutions de la DITP devront mentionner de manière explicite les « livrables » attendus des consultants extérieurs.

Ces nouvelles dispositions, qui prennent en compte certaines observations faites par la Cour, par la mission d'information de l'Assemblée nationale et par la commission d'enquête du Sénat, ne répondent cependant, sur certains points, que partiellement aux préoccupations exprimées et elles appellent à ce titre deux observations.

1 - La confirmation du recours exclusif aux bons de commande

Le choix fait, de nouveau, d'une exécution exclusive du nouvel accord-cadre par bons de commande est contestable.

En effet, une autre solution était possible : l'article R. 2162-3 du code de la commande publique prévoit la possibilité qu'un accord-cadre soit mis en œuvre en partie par la conclusion de marchés subséquents et en partie par l'émission de bons de commande, à condition que l'acheteur identifie les prestations qui relèvent des différentes parties de l'accord-cadre. La DAE elle-même a eu recours à ce type de marchés pour les prestations de conseil proposées aux ministères dans le domaine des ressources humaines. Le nouvel accord-cadre détaille de manière plus fine les unités d'œuvre du marché selon le degré de complexité des missions et exclut de la formule les commandes supérieures à 2 M€. Ces mesures sont de nature à permettre une meilleure maîtrise de la procédure.

Cependant, il est peu compréhensible, compte tenu de la nature des besoins exprimés par les ministères et des inconvénients qui s'attachent à l'usage exclusif de bons de commande, que la formule d'un accord exécuté selon un mode « mixte » n'ait pas été retenue. L'administration justifie ce choix par l'impossibilité d'opérer une distinction entre les prestations, pour un même lot, selon les critères de durée ou de coût de la mission³⁹. Il est en revanche possible, en conformité avec le code de la commande publique, de recourir soit à des marchés subséquents soit à des bons de commande pour des lots différents d'un même marché afin de mieux prendre en compte, selon le cas, la nature de la prestation commandée (notamment son caractère inédit ou complexe) ou la capacité plus ou moins grande du service bénéficiaire à définir avec précision, dès la négociation du marché, l'ensemble de ses caractéristiques (besoin détaillé, objectifs attendus, critères qualitatifs, forme des livrables, etc.).

Plutôt qu'un recours exclusif aux bons de commande, il serait dès lors plus conforme à la diversité des situations et des missions justifiant la sollicitation de prestataires extérieurs de prévoir la possibilité pour les ministères et opérateurs, selon le cas, de passer des marchés subséquents – pluri ou mono attributaires – ou d'émettre de simples bons de commande.

2 - Des dispositions seulement en partie opérantes

a) Le plafonnement des marchés à 2 M€

Parmi les dispositions visant à mieux encadrer les marchés de prestations intellectuelles, le nouvel accord-cadre « Transformation » de la DITP prévoit un plafond de 2 M€ (marché initial et un complément), sauf en cas d'urgence avérée. Au-delà, un appel d'offres spécifique doit être passé.

Si cette règle avait été appliquée dès l'accord-cadre de 2018, elle aurait conduit dans certains cas à devoir conclure des marchés de suite. Par exemple, il aurait fallu, pour le ministère du travail, passer un marché spécifique pour la prestation commandée à un cabinet (Eurogroup) pour un appui opérationnel au déploiement du service public de l'insertion et de l'emploi dans le cadre de la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté.

³⁹ Note de la direction des affaires juridiques des ministères financiers du 7 avril 2022.

Pour autant, la Cour observe que l'encadrement de l'exécution du nouveau marché en montant emporte, en pratique, peu d'incidences financières. En effet, si la limitation à un seul complément est une contrainte forte, en revanche, aucune commande n'a, dans l'accord-cadre précédent, dépassé 2 M€ pour le lot 1 (stratégie) et seulement deux pour le lot 2 (conduite de projets). En outre, le lot 3 (efficacité opérationnelle) est – singulièrement – exonéré de cette règle en raison de son objet (accompagner les administrations dans un processus opérationnel). À tout le moins un plafond aurait-il pu lui être appliqué à un niveau modulé. On aurait aussi pu envisager une modulation des plafonds selon l'objet de chacun des trois lots.

b) Les pièces à joindre au bon de commande

À la différence du régime appliqué dans le cadre du précédent accord, la référence au devis, qui précise les livrables attendus, figure désormais dans les mentions à porter sur le bon de commande, ce qui permettra de mieux définir les attentes de l'administration et les modes de restitution. Cependant, la formulation retenue est ambiguë (mention doit en être faite « *le cas échéant* ») et semble laisser à l'acheteur le choix de le faire ou non.

II - Des carences dans la phase préalable au lancement des marchés et des bons de commande

Elles concernent les opérations préalables à la décision de recourir à un cabinet extérieur et à la formalisation du marché correspondant, singulièrement l'évaluation des besoins et l'identification de ressources internes propres à les satisfaire, mais aussi plusieurs écarts au code de la commande publique au stade de la préparation du marché.

A - Une définition des besoins souvent mal assurée

1 - Une identification préalable des besoins très imparfaite

De manière générale, les contrôles opérés à l'occasion de la présente enquête ont montré que la définition des besoins constitue un point de fragilité de la procédure de préparation des marchés de conseil. Selon le

cas, une description imprécise des attentes et des objectifs de la mission, une évaluation initiale sous-estimant la complexité du projet et son étalement dans le temps, une définition absente ou insuffisante de la nature des « livrables » attendus peuvent conduire à des dépassements de coûts et à des prestations qui ne correspondent pas aux attentes ou ont une valeur ajoutée faible.

Au terme de l'« audit flash » auquel elle a procédé en 2022 du programme SCRIBE, logiciel de rédaction des procédures du ministère de l'intérieur, la Cour a relevé que le lancement de la mission confiée en 2021 à un cabinet de conseil (Sopra Steria) pour réaliser une analyse de la documentation fonctionnelle existante et établir un plan d'action associé, ne comportait ni cadrage initial des besoins ni état des lieux formalisé des difficultés d'utilisation de l'actuelle application LRP3. La grande hétérogénéité et la rédaction rétroactive de certaines spécifications fonctionnelles ainsi que la difficulté pour le prestataire à comprendre les besoins fonctionnels exprimés par la maîtrise d'œuvre ont aussi été relevées.

De même, une enquête réalisée en 2022 sur les prestations payées entre 2013 et 2021 au titre du casier judiciaire national a montré que le ministère de la justice a passé des commandes à un cabinet (Sopra Steria) pour des prestations qui n'avaient pas fait l'objet d'une description préalable.

Les ministères se sont efforcés, dans la période récente, de mettre en place des outils permettant une meilleure expression de leurs attentes. Par exemple, dans les ministères financiers, une fiche d'expression des besoins est désormais systématiquement remplie par les directions pour le recours à des prestations intellectuelles. Au ministère du travail, une fiche d'aide à l'identification du besoin, relativement sommaire, est mise à la disposition des services par le secrétariat général. Pour sa part, Pôle emploi a, en 2020, passé commande à une société de conseil (Jaegger) d'une prestation intellectuelle d'accompagnement, afin d'outiller les services prescripteurs de la direction générale pour la passation des marchés subséquents relatifs à l'accord-cadre portant sur l'achat de prestations de conseil. Selon la même logique, la « note d'opportunité » mise en place par l'Afpa a pour effet, d'amener l'acheteur à exprimer son besoin de manière plus précise. Le nouveau pôle interministériel (PIAPI) a, pour sa part, diffusé fin 2022 une fiche d'engagement type qui invite les ministères à vérifier l'absence de ressources internes mobilisables.

2 - Un défaut de programmation

Pour une part, les difficultés rencontrées par les ministères pour formaliser correctement l'objet des prestations de conseil externes qu'ils sollicitent résultent d'une absence de prévisibilité et d'anticipation liée au fait que ce type de dépenses ne fait pas toujours l'objet d'une programmation.

En application du décret du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats *de l'État*, la mission des achats interroge les directions et services de l'administration centrale ainsi que les services déconcentrés sur leur programmation des consultations pour les quatre années à venir. Cette démarche concerne les seules procédures de marché à l'exclusion des bons de commande (qui sont pourtant le mode d'achat le plus fréquent). Elle a pour objectif d'identifier les nouvelles opportunités de définition de stratégies interministérielles, de fournir une première évaluation des économies d'achats potentielles que les projets de marchés permettront d'escompter et d'informer les entreprises le plus en amont possible sur les consultations à venir afin de renforcer la concurrence et d'augmenter le nombre de candidats.

Plusieurs ministères, tels celui de l'intérieur ou ceux chargés de l'écologie ou des affaires sociales, établissent désormais une programmation pluriannuelle spécifique de leurs besoins en prestations intellectuelles, tandis que le ministère des affaires étrangères réalise cet exercice sans distinguer les prestations intellectuelles de ses autres types de missions de conseil. Pour leur part les ministères financiers ont établi, en 2020, le principe d'une programmation quadriennale des achats, y compris de prestations intellectuelles, avec une actualisation annuelle après que le responsable ministériel des achats a procédé à une revue des besoins avec les services.

À défaut de programmation et, parfois, de capacité de l'administration à exprimer clairement ses attentes, les cabinets de conseil peuvent être amenés à intervenir, parfois sans concertation avec le service bénéficiaire, pour définir et à tout le moins affiner le champ, la nature et les modalités de la prestation. Dans certains cas, la définition des besoins fait elle-même l'objet d'un marché. Ainsi, pour la mise en place d'un service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), la définition de l'offre n'a pas été réalisée par les services du ministère du travail mais elle a été confiée à un prestataire extérieur (Roland Berger), différent de celui chargé du déploiement de l'outil proprement dit (Eurogroup).

Les institutions supérieures de contrôles étrangères consultées par la Cour font état de constats similaires. L'auditeur suédois a relevé, dans un rapport de 2018 sur le recours par l'État aux cabinets de conseil⁴⁰, que les pouvoirs publics de ce pays ont de plus en plus recours à des services fournis par des consultants sans que des études préalables aient démontré la plus-value attendue et la pertinence de l'externalisation au regard de la bonne gestion des finances publiques. Constatant que le besoin est le plus souvent mal identifié par les ministères et relevant en outre que l'absence de ce travail préalable complexifie la mission des consultants, l'ISC suédoise a dès lors invité les agences gouvernementales à se doter d'une « *stratégie responsable quant à l'achat de ces services.* »

B - Des compétences internes généralement mal connues et peu mobilisées

Le recours à des cabinets externes à l'administration est en de nombreux cas justifié par le fait que celle-ci ne dispose pas de ressources suffisantes (quantitativement) ou adaptées (qualitativement) pour répondre aux besoins exprimés. Pourtant, il est exceptionnel que des recherches soient faites pour identifier si des moyens existent au sein des administrations qui rendraient inutile le recours aux cabinets de conseil.

De fait, les ressources disponibles sont presque toujours mal connues et, quand elles existent, insuffisamment mobilisées, même si plusieurs ministères ou entités ont procédé très récemment à des (ré)internalisations.

1 - Des expertises internes le plus souvent mal identifiées

Ainsi que la Cour le relevait déjà dans son rapport à la commission des finances du Sénat de 2015, le recensement des compétences existantes se limite en général à un inventaire des missions, des métiers ou des compétences sous la forme de fiches de postes mais ne consiste pas en un repérage des compétences et expériences individuelles, seule indication véritablement utile pour un service en attente d'une prestation déterminée.

Au plan interministériel, le répertoire des métiers de l'État (RIME), mis à jour en 2011 et en 2017, n'est pas conçu pour répondre aux besoins de compétences expertes exprimés par les ministères. En effet, il ne recense pas les agents disposant de ces savoir-faire.

⁴⁰ *Swedish National Audit Office, The State as procurer of consultancy services – Think first, then act, 20 juin 2018.*

La circulaire du 19 janvier 2022 chargeait la DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese) de mettre en place avant la fin du 1^{er} semestre de 2022 une base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics et de faire des propositions. La Diese a indiqué qu'elle avait engagé, avec la DITP et les délégués à l'encadrement supérieur des ministères, une modification des référentiels de compétences qu'elle utilise dans le cadre, notamment, de ses applications de suivi des cadres dirigeants et supérieurs de l'État (*système d'information des cadres dirigeants* [SICD] et *vivier interministériel des cadres* [Vinci]). Ce travail interministériel va notamment permettre d'identifier, dans le parcours des cadres, les compétences mises en œuvre dans les domaines relevant traditionnellement du conseil.

Une première revue, réalisée avec la DITP sur le périmètre des cabinets de conseil en stratégie et en organisation, a permis d'identifier plusieurs types de compétences de conseil, dont la Diese indique qu'ils vont être insérés dans le référentiel de compétences.

À terme, le projet existe, selon les indications données à la Cour, de créer une « place de marché interministérielle de missions pour les cadres en attente d'affectation », qui aurait pour objet de partager les besoins de missions et les profils disponibles dont la gestion reste à ce jour ministérielle, et donc sous-optimale. Dans un scénario alternatif, cette plateforme pourrait prendre la forme plus structurée d'une « agence interministérielle de missions », composée d'agents dotés d'une forte expertise fonctionnelle ou sectorielle, détachés pour une période allant de six mois à plusieurs années, et qui pourraient être formés aux métiers et aux techniques du conseil.

Certains ministères redoutent toutefois qu'une mutualisation de l'expression des besoins et de la connaissance des ressources disponibles ne conduise à transformer le référentiel « *en vivier de recrutement* » pour les autres ministères et établissements publics de l'État. Ceci explique qu'il n'ait été décidé, dans un premier temps, que la création d'une carte des « experts achats ».

Au-delà des initiatives interministérielles, certains ministères ont, ponctuellement, développé des dispositifs propres d'identification des compétences susceptibles d'être mobilisées pour remplir des missions qui seraient, à défaut, confiées à des prestataires extérieurs. Toutefois, ces outils souffrent de différentes insuffisances.

Le répertoire des compétences mis en place au ministère de la culture ne couvre pas les prestations intellectuelles. Le service d'information du Gouvernement (SIG) indique, lorsque la prestation attendue concerne l'audit, qu'il sollicite préalablement la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM) pour déterminer si les compétences dont elle dispose et son plan de charge sont compatibles avec le besoin. Mais la décision de recourir à un cabinet n'y est pas systématiquement précédée d'une véritable réflexion sur la capacité à y répondre en interne ou avec le soutien d'une autre administration.

Le répertoire utilisé depuis 2009 au sein du ministère des affaires étrangères et européennes (NOMADE) a été complété en 2017-2018 par la rédaction, par les correspondants de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) des directions, de « projets d'emplois types » (PET) relevant de leur domaine d'activité. 160 emplois types ont été identifiés, regroupés en 10 domaines d'activité. Cependant, cet outil comporte deux limites majeures : les PET sont conçus comme des fiches de poste, adaptées pour la nomination à des fonctions mais pas au repérage de ressources disponibles pour une mission courte ; en outre, les compétences sont définies selon une typologie générique et elles permettent d'identifier des profils mais pas encore des personnes.

Le ministère des armées a mis en place un dispositif reposant sur une démarche systématique d'identification en amont des motifs de recourir à une prestation externe plutôt qu'à ses services. Une « fiche de prestation de conseil », qui doit obligatoirement être renseignée avant toute commande, atteste, selon le secrétariat général, que l'achat répond, outre les objectifs de soutenabilité budgétaire et de retour sur investissement, à l'absence de solution alternative. Le service doit démontrer que la prestation ne peut pas être satisfaite en interne, que des études similaires n'ont pas déjà été conduites ou que la maîtrise d'ouvrage interne est suffisamment structurée pour garantir le pilotage et le suivi de l'accompagnement du cabinet de conseil, et permet d'assurer le transfert de compétences. Les ministères financiers ont initié une démarche comparable en 2022.

2 - Des compétences internes insuffisamment utilisées

À l'occasion de la préparation du comité de pilotage du 22 juillet 2022 de l'accord-cadre de 2018 porté par la DAE relatif au conseil en ressources humaines, les utilisateurs ont été interrogés sur la possible réinternalisation de certaines missions. Sur huit prestations concernées, les ministères ont estimé que trois d'entre-elles n'auraient pas pu être internalisées, du fait d'un manque de compétences appropriées, de vacances de poste ou de l'urgence du besoin. Cela signifie que près des deux tiers auraient pu être assurées sans recours à un prestataire extérieur.

Même lorsqu'elles existent et sont identifiées, les ressources internes sont peu sollicitées. Ce constat vaut au sein de chaque ministère comme au plan interministériel.

a) Les inspections générales

Dans la réponse qu'elle a adressée à la Cour, la Diese estime que les compétences en matière de conseil en stratégie sont largement présentes, notamment dans les inspections générales. De fait, l'ensemble des inspections générales représente environ 1 000 cadres disposant d'expertises métier développées, et d'une capacité de réflexion stratégique poussée, et pour un nombre significatif d'entre eux, d'une expérience de conduite des transformations. Les orientations de la réforme de la haute fonction publique vont d'ailleurs dans le sens de la promotion de parcours diversifiés et du renforcement des passerelles permettant aux cadres d'alterner au cours de leur carrière entre des postes plus opérationnels et des postes d'expertise. Ceci devrait renforcer la capacité et la légitimité de ces cadres à intervenir en conseil des directions et services opérationnels.

Pourtant, les cas de mise en commun ou de mutualisations sont exceptionnels et les inspections générales elles-mêmes, qui constituent pourtant un vivier de compétences au service de leurs administrations de rattachement, en principe facilement mobilisables, ne sont que rarement chargées de missions propres à éviter le recours à des cabinets de conseil. Le secrétariat général des ministères financiers indique que, depuis 2022, toute prestation entrant dans le champ de la circulaire du Premier ministre est présentée préalablement aux services d'inspection et de contrôle du ministère. Il précise que le Conseil général économique et financier (CGEfi) assure d'ores et déjà des missions de conseil-évaluation (76 entre 2017 et 2021), que l'Inspection générale des finances (IGF) intervient en conseil pour les structures du ministère (une dizaine par an) quand il y a une « vraie plus-value par rapport à des prestataires extérieurs » (par exemple sur des sujets d'organisation administrative interne) et que le Conseil général de l'économie (CGE) intervient presque exclusivement en conseil (43 en 2021).

Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire indique faire appel régulièrement au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), de manière exclusive ou mixte avec des cabinets extérieurs (par exemple récemment pour la conduite du « Varenne de l'eau »). Pour sa part, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) explique qu'elle répond parfois à des besoins impérieux, en particulier pour la coordination de certains chantiers transverses requérant à la fois une expertise technique et la prise en compte d'enjeux politiques et stratégiques. Elle précise toutefois que le conseil ne relève pas à proprement parler de son cœur de métier.

*b) Les autres ressources internes*Dans les services centraux et déconcentrés

Les projets de modernisation lancés par les administrations sont symptomatiques d'une pratique consistant à faire appel à un prestataire extérieur sans s'être toujours assuré que des ressources internes ne pourraient pas répondre au besoin identifié.

Différentes prestations ont ainsi été commandées à des cabinets de conseil, au cours de la période sous revue, pour accompagner la nouvelle organisation des services déconcentrés du ministère du travail (Inop's pour 1 M€ en 2020-2021), pour procéder à la revue des missions (BCG/EY pour 0,8 M€ en 2021) et pour la réorganisation de la direction des ressources humaines (Eurogroup pour 142 000 € en 2020), de la direction générale du travail (Wavestone pour 157 000 € en février 2022) et de la direction des affaires juridiques (Eurogroup pour 244 000 € en 2021). Ces missions ne revêtaient pas toutes un caractère technique particulier. Outre la rédaction de fiches de poste, l'animation de groupes de travail et la formalisation de propositions d'évolution des organigrammes, elles ont consisté surtout en l'organisation d'une consultation interne, permettant aux agents d'exprimer leurs préoccupations. Le *modus operandi* retenu a permis, selon l'administration, de donner un caractère moins vertical à la décision de nouvelle organisation. Toutefois, la nature des tâches requises aurait pu justifier qu'il soit fait appel de manière ponctuelle à des personnels internes, par exemple provisoirement sans mission.

La circulaire du 19 janvier 2022 demande aux administrations et établissements publics de l'État de « *réfléchir sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et des commandes récurrentes.* » Elle enjoint en outre les inspections générales et conseils généraux de « *renforcer davantage encore* » leur offre de services pour pouvoir répondre aux besoins des administrations en matière de conseil interne, en particulier sur la stratégie et l'évaluation des politiques publiques.

La seule initiative antérieure d'envergure est le fait du ministère des armées qui, compte tenu de ses spécificités et d'une organisation de ses fonctions administrative et financière fortement structurée, a créé en 2020 une entité interne de conseil, le département de transformation digitale (DTD). Composé d'une vingtaine d'agents, contractuels et fonctionnaires, le DTD fonctionne selon des modalités pratiques et en mobilisant des méthodes et expertises proches de celles traditionnellement offertes par les cabinets de conseil privés. Il indique avoir accompagné depuis sa création plus de

100 projets et retirer de cette manière de procéder non seulement une meilleure adéquation du service rendu aux besoins et différents effets vertueux induits (accélération des projets ; appropriation des compétences ; retours d'expérience et partage des bonnes pratiques), mais aussi des économies budgétaires substantielles (qu'il évalue à 2,2 M€ en 2021-22 au titre des 3 300 jours/hommes de prestations réalisés pour 46 projets internalisés).

Au sein des ministères sociaux, un pôle « Modernisation », d'assistance en ingénierie de projet, constitué au début des années 2000 et renforcé en 2020, auquel sont aujourd'hui affectés quatre chefs de projet, a commencé d'assurer, au bénéfice des directions d'administration centrale, l'internalisation d'une partie des prestations intellectuelles que pourrait effectuer un cabinet externe. Le pôle a ainsi accompagné la rénovation de la fonction juridique des ministères sociaux. Il a aussi réalisé différentes missions ponctuelles, telle l'évaluation du fonctionnement du ministère pendant la phase aigüe de la crise sanitaire ou la construction d'un plan d'action RH. Pour leur part, les ministères financiers indiquent avoir décidé récemment de réinternaliser plusieurs prestations pour renforcer leur capacité de pilotage de certains projets en matière de transformations publiques, la création de six emplois étant prévue dans le budget pour 2023 pour renforcer les effectifs de la DAE.

À l'inverse, le ministère de l'éducation nationale, bien qu'il fasse appel à un nombre significatifs de missions externes (pour un coût de 33,6 M€ en 2021), n'a pas engagé de réflexion sur ses recours à l'externalisation. Pourtant, l'analyse de ses marchés montre qu'il ne limite pas son recours à des cabinets de conseil aux domaines dans lesquels il n'aurait ni la compétence ni les ressources internes. Par exemple, au cours de la période sous revue, des missions de ce type ont donné lieu à des commandes imputées sur le marché porté par la DITP au titre de l'organisation de ses propres services, de l'avenir du métier d'enseignant (McKinsey), de la réorganisation de la DNE (Eurogroup) ou de l'appui au recteur de Corse (Inops). De fait, le ministère dispose de moyens d'expertise qui pourraient être sollicités en pareilles circonstances : l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche⁴¹ mais aussi la « cellule des consultants internes » (CCI), rattachée au secrétariat général⁴². Il y a là, outre

⁴¹ Au terme de la réforme de 2021, l'IGESR comprenait 280 inspecteurs dont 80 issus de l'IGEN.

⁴² La mobilisation de ressources internes n'exclut toutefois pas le recours à des cabinets privés. Ce fut le cas pour la réorganisation de la DGESCO (EY), la définition des chantiers prioritaires et la coordination des travaux ayant été conduits par la CCI, ou pour celle de l'académie de Dijon (Capgemini), pour laquelle l'IGAENR a apporté un regard expert sur le fonctionnement de l'institution.

un gisement de compétences propre à permettre une bonne adéquation des prestations fournies aux besoins des services, une source potentielle d'économies (selon le bilan d'activité de la CCI, les 12 missions que ses 4 experts ont réalisées en 2021, totalisant environ 800 jours-hommes, auraient, en cas d'externalisation, eu un coût estimé à 960 000 € HT).

Au plan interministériel, enfin, la DITP s'est dotée d'un service affecté à la réalisation de missions de conseil pour répondre aux saisines dont elle fait l'objet. La Dinum a aussi mis en place une équipe de consultants internes en conduite de grands projets numériques.

Dans les établissements publics de l'État

La question de la nature et de l'ampleur des internalisations ou réinternalisations possibles se pose aussi pour les opérateurs. Cela a été relevé par une récente enquête de la Cour sur l'immobilier de la Justice⁴³. Ce ministère a fait le choix, depuis 2001, de confier à un établissement public à caractère administratif placé sous sa tutelle⁴⁴ la maîtrise d'ouvrage de ses principales opérations immobilières. La Cour a recommandé que l'équilibre entre l'internalisation des compétences et le recours à des prestations externes soit réexaminé. En effet, l'APIJ passe différents types de marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aider à accomplir son cœur de métier, pour un coût qui a représenté, en moyenne, l'équivalent de 46 ETP de l'agence sur la période 2010-2015. La question du développement de compétences au sein de l'opérateur pour certaines fonctions récurrentes ou transverses mérite d'être posée.

D'autres établissements publics ont engagé une démarche d'internalisation de certaines fonctions. Pour professionnaliser la réponse aux appels à projets, l'académie de Nancy a ainsi recruté un ingénieur expert en ingénierie et direction de projets. Tirant parti de ses contacts antérieurs avec un prestataire, il a pu s'approprier certaines tâches et limiter le recours à un intervenant extérieur. De même, l'académie de Versailles a fait le choix de réinternaliser plusieurs fonctions antérieurement confiées à des consultants (projet « Colibri+ »), grâce à un financement du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), par la dématérialisation des processus RH et le recrutement, notamment, d'un chargé de mission « conduite du changement et modernisation ».

⁴³ Cour des comptes, rapport public thématique, *La politique immobilière du ministère de la Justice*, décembre 2017.

⁴⁴ D'abord l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) puis l'agence des projets immobiliers de la justice (APIJ).

L'Afpa a créé pour sa part, au terme d'une mission commandée en 2020 à un cabinet privé (Wavestone), une direction de la transformation, au sein de laquelle a été recruté en 2022 le salarié du prestataire. Selon l'organisme, la présence de cet agent permet de professionnaliser les fonctions de réflexion stratégique sans avoir recours à un prestataire externe, ce qui lui apporte plus de flexibilité et de rapidité, tout en diffusant au sein de la structure certaines méthodes de travail pratiquées dans les cabinets de conseil.

*

**

L'expérience montre – par exemple celle du ministère des armées ou celle de l'Ademe dans le domaine de la gestion des déchets – que le fait de disposer de compétences internes permet de préparer et d'accompagner avec une plus grande efficacité les missions externes qu'elles sollicitent et d'améliorer ainsi le portage managérial des marchés de conseil.

À cet égard, l'État gagnerait à mobiliser plus systématiquement les ressources offertes par ses agents temporairement sans affectation. Par exemple, selon les données de la DRH du ministère du travail, sur les 73 administrateurs de l'État rémunérés sur le programme 155 (missions supports du ministère), dix étaient sans affectation au dernier trimestre de 2022 (dont 6 depuis plus de 18 mois). Ces agents pourraient se voir confier notamment des missions temporaires d'expertise ou d'appui au pilotage de projets ou de réorganisations. De même, le recrutement d'agents spécialisés en « contrat de projet » pourrait dans certains cas s'avérer moins onéreux que le recours à des cabinets de conseil pour celles des missions dont la nature, la durée, le volume des unités d'œuvre nécessaires sont prévisibles, comme les missions « permanentes » aujourd'hui confiées à des intervenants extérieurs pour des prestations techniques d'exécution.

De plus, lorsque des prestataires extérieurs remplissent des missions de nature régaliennne ou exécutent des opérations à caractère permanent, qui auraient vocation à être assurées par des agents de l'État, l'exigence d'internalisation devrait être intégrée dans les schémas d'emplois des services en procédant aux affectations ou aux recrutements correspondants.

C - Des entorses au code de la commande publique

1 - Une absence de base juridique lors du lancement de la mission

De manière délibérée ou par suite d'insuffisances dans la conduite des marchés, l'administration a fréquemment recours à des bons de commande rétroactifs ou en régularisation.

Au ministère du travail, un pareil manque de rigueur dans l'exécution des commandes, que l'administration justifie par une charge très forte pour les services, a été constaté pour plusieurs marchés dans le cadre desquels les prestations ont débuté avant même l'édition du bon de commande voire la signature du devis. C'est le cas du marché passé en 2021 avec un cabinet (Eurogroup) pour l'appui au déploiement du SPIE ou de celui relatif à une prestation externe (Capgemini) commandée en 2021 pour l'audit des processus d'attribution des aides à l'alternance. Dans les deux cas, des bons de commande ont été établis « en régularisation », alors que la prestation avait débuté.

Par ailleurs, certains délais de réalisation des prestations paraissent surprenants et laissent penser que la mission a débuté et a été pour l'essentiel exécutée bien avant l'envoi du bon de commande. Par exemple, le « livrable » relatif à l'étude confiée en 2019 à un cabinet privé (McKinsey) pour la réalisation d'une étude sur le bonus/malus en matière de cotisations d'assurance chômage a été remis dix jours seulement après l'émission du bon de commande. L'administration explique que le prestataire a pu s'appuyer sur les travaux réalisés par elle avant son intervention, ce qui lui a permis de rendre ses conclusions en quelques jours.

L'analyse de différents marchés de conseil passés par le ministère chargé de l'écologie au cours de la période sous revue a aussi montré que plusieurs bons de commande avaient été émis alors que l'exécution des prestations avait déjà commencé voire était terminée. Ce fut le cas pour la prestation commandée en 2020 pour le compte de la DGALN en appui à la réforme des aides au logement (McKinsey) et pour l'étude-diagnostic sur les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) à Mayotte et en Guyane. De même, la commande envoyée en juin 2020 (à McKinsey), au nom de la DGITM, pour une étude sur les scénarios de reprise dans les transports collectifs post covid 19, a été passée, de manière anormale, à la même date que celle fixée pour la mise à disposition des livrables.

De même, la presque totalité des prestations exécutées, entre novembre 2020 et février 2022, par l'un des cabinets (McKinsey) ayant participé à la campagne vaccinale ont été commencées avant l'émission des bons de commande et, souvent, l'envoi des devis. La direction générale de la santé a justifié cette situation par l'urgence. Si cette explication peut être entendue pour les premières commandes, l'urgence a décliné au fur et à mesure de l'avancement de la campagne. On peut trouver là un indice de l'accoutumance de l'administration à l'appel aux cabinets de conseil. Au fil du temps, le respect de la procédure paraît avoir été considéré comme de plus en plus secondaire.

Pour sa part, le ministère de la santé a fait appel à un cabinet (Roland Berger) pour prendre en charge la direction de sa cellule de coordination interministérielle de logistique (CCIL-MS) pour la période allant du 29 juin au 4 septembre 2020. Le marché a été signé *a posteriori* en invoquant le motif d'urgence impérieuse et un bon de commande a été émis en régularisation. Malgré la suppression de la CCIL-MS, deux nouvelles prolongations ont été faites, du 1^{er} novembre au 18 décembre, puis du 18 décembre au 31 mars 2021. Outre que le caractère d'urgence impérieuse de ce marché est plus discutable que pour les marchés logistiques au regard de la nature des missions remplies, moins opérationnelles, la Cour a relevé que ces prestations, d'un montant total de 919 167 €, ont donné lieu à un découpage dans le temps sans publicité ni mise en concurrence, même si la direction générale de la santé indique avoir négocié avec le prestataire sur le prix et la configuration de l'équipe proposée.

2 - Des facilités au regard des règles de la concurrence

Outre les circonstances, évoquées *supra*, liées au recours à la forme juridique des accords-cadres, l'enquête a montré que, de manière plus générale, il n'est pas exceptionnel que l'administration passe commande de prestations à des cabinets de conseil sans faire une stricte application des procédures de mise en concurrence en vigueur. Le plus souvent, ce choix a été motivé par l'urgence ou la nature spécifique de la mission.

Cette pratique est apparue justifiée dans certains cas, tels les marchés passés par l'agence des participations de l'État (APE) pour l'assister dans la préparation et la conduite de certaines opérations financières à haute technicité (cessions ou prises de participations, etc.). L'APE fait appel à des prestataires extérieurs en recourant notamment à la catégorie de marchés relevant de l'article L. 2512-3 du CCP qui sont exonérés des règles de publicité et de mise en concurrence (en pratique essentiellement lorsqu'il s'agit de missions relatives à des sociétés cotées)

ou des articles L. 2120 et L. 2122-1 en cas d'urgence impérieuse. La Cour n'a pas relevé de situation de conflits d'intérêts lors de la conclusion de ces marchés et a constaté que des dispositions avaient été prises pour prévenir un risque de dépendance économique à l'égard des conseils sollicités par la mise en œuvre d'une rotation des prestataires.

Dans d'autres cas, la consultation des pièces de marché a montré que le recours à une procédure de concurrence allégée était contestable, soit qu'il ait été motivé par l'invocation d'une « urgence impérieuse » alors que la situation ne paraissait pas le justifier, soit que l'administration se soit inscrite dans un calendrier excessivement réduit de préparation des marchés. Il en est résulté notamment, selon le cas, un risque de dépendance ou d'altération de l'égalité de traitement entre les candidats.

Par exemple, les commandes passées à des cabinets privés par la DITP pour le compte du ministère de l'éducation nationale, en février 2020 pour conduire une réflexion sur le métier d'enseignant (McKinsey) et en décembre 2021 pour la réalisation d'une étude stratégique sur le numérique éducatif (EY), se sont inscrites dans un contexte de précipitation. Il résultait de demandes ministérielles qu'elles soient réalisées sans délai, alors même que tant l'objet de la prestation que les modalités de leur réalisation apparaissent ne pas avoir été suffisamment mûries. Dans les deux cas, l'administration s'est mise dans une position de dépendance vis-à-vis des cabinets, qui ont établi eux-mêmes le nombre d'UO nécessaires au regard du besoin exprimé, sans que cet exercice puisse bénéficier des avantages, à cet égard, de la procédure de mise en concurrence.

Dans d'autres circonstances enfin, dans lesquelles ni l'urgence ni des impératifs de confidentialité n'ont été invoqués, il a pu arriver que les conditions du dialogue avec les candidats aient été de nature à altérer la concurrence entre eux. La Cour a examiné, par exemple, les modalités de la négociation engagée dans le cadre du marché du plan d'économies budgétaires lancé en décembre 2019 à l'initiative de la direction des achats de l'État en lien avec la direction du budget, au titre duquel a été choisie la procédure avec négociation en application de l'article L. 2124-3 du code de la commande publique. Les procès-verbaux de la négociation conduite avec chacun des candidats (McKinsey, Roland Berger, Accenture) laissent penser que le pouvoir adjudicateur pourrait avoir méconnu le principe d'égalité de traitement entre les candidats en ne les informant pas avec la même précision sur leur positionnement par rapport aux offres des autres candidats.

III - Une exécution et un suivi des marchés souvent défailants

Le dispositif de suivi des marchés de conseil, c'est-à-dire l'organisation, les procédures et les moyens mis en place par les administrations pour assurer – une fois la décision prise de recourir à un prestataire extérieur – la préparation administrative des contrats et l'exécution des missions, souffre d'insuffisances. Elles affectent aussi bien l'organisation et la configuration des services concernés et les procédures mises en œuvre pour en assurer la gestion et le contrôle que la phase finale de l'exécution des missions.

A - Une capacité de conduite de projets insuffisante, en effectifs et en qualité

Dans un rapport publié en janvier 2016 sur la gestion des consultants par l'administration centrale britannique⁴⁵, le *National Audit Office* relevait d'importantes pénuries de compétences dans les domaines clés nécessaires à la transformation de l'administration, notamment la gestion de projets et les technologies de l'information. Selon lui, la planification stratégique des effectifs, qui consiste à évaluer les effectifs et les compétences actuels par rapport aux besoins futurs, essentielle pour gérer les pressions pesant sur les finances publiques, demeurait insuffisamment développée dans les ministères. Selon le NAO, « *de telles lacunes conduisent à des prises de décision à court terme, sur le recours aux cabinets de conseil, qui ne sont pas forcément bénéfiques pour la gestion de projet à long terme* » et qui pèsent fortement sur les finances publiques⁴⁶.

De même, dans un rapport de 2018 sur le recours aux cabinets de conseil⁴⁷, le *Swedish National Audit Office* faisait le constat que le cadre fixé par l'entité chargée du pilotage des marchés (la *Legal, Financial and Administrative Services Agency*) ne correspond pas aux besoins des agences ministérielles. Il relevait notamment un manque de coordination entre celles-ci et la mauvaise connaissance qu'elles ont des structures

⁴⁵ National Audit Office, *Use of consultants and temporary staff*, 10 juin 2016.

⁴⁶ Le rapport estimait que, en 2014 2015, les ministères avaient dépensé en moyenne 6 à 8 % de l'équivalent du coût de leurs fonctionnaires pour rémunérer des prestataires extérieurs, avec une fourchette allant de 1 % pour l'administration des douanes à 35 % pour le Cabinet Office (services du Premier ministre).

⁴⁷ Swedish National Audit Office, *The State as procurer of consultancy services – Think first, then act*, juin 2018.

externes sollicitées et de leurs compétences. Pour répondre à un besoin à la fois de transparence et de bonne utilisation des ressources publiques, l'institution supérieure de contrôle invitait le gouvernement à se doter « *d'outils de contrôle et de maîtrise des dépenses dans ce secteur* » par la constitution d'équipes adaptées en nombre et en qualité.

Dans l'administration française aussi, la question de l'organisation, du juste calibrage et de l'adéquation des compétences des services chargés des fonctions supports concerne tout particulièrement la conduite de projet, la stratégie et la conduite du changement, domaines dans lesquels le recours à des prestations intellectuelles est le plus fréquent, hors informatique

Prenant acte de la situation décrite par la Cour et par les assemblées parlementaires, le Premier ministre a, par sa circulaire de janvier 2022, prescrit à chaque secrétaire général de mettre en place un dispositif ministériel de pilotage associant les inspections et conseils généraux de son ministère. Des progrès doivent être faits en ce qui concerne les équipes de gestion de projet et les procédures de suivi et de contrôle.

1 - Des équipes de gestion de projet souvent à la peine

a) Un sous-calibrage chronique

À l'issue de différents contrôles récents de services de l'État comme à l'occasion de la présente enquête, la Cour a relevé que les équipes chargées de la conduite de projets ou du pilotage des marchés n'avaient souvent pas été calibrées en conséquence des enjeux. Le plus souvent resserrées, elles ne disposent pas des compétences nécessaires, par exemple dans les échanges avec les prestataires extérieurs, au lancement de la mission comme au long de son déroulement.

À la DITP elle-même, le suivi des marchés est assuré par un « pôle », chargé du suivi de la chaîne de la dépense ainsi que du pilotage et de la mise en œuvre de l'ensemble des tâches liées à la procédure des achats, qui ne comprend aujourd'hui que quatre agents (le responsable et son adjointe, et deux gestionnaires secrétaire administratif). Compte tenu du nombre et de l'ampleur des accords-cadres et des marchés interministériels et ministériels pour lesquels la DITP représente le pouvoir adjudicateur et même si celle-ci indique fonctionner en équipes intégrées de consultants internes et externes, il apparaît que l'administration ne s'est pas dotée de moyens propres à assurer un pilotage et un suivi adaptés. Il aurait fallu que cette équipe soit renforcée bien avant les annonces faites en 2022.

Certains ministères ont apporté une première réponse à ce constat par la constitution en leur sein, sous des appellations diverses, d'un service d'appui à la conduite de projets. Le ministère de l'intérieur a créé en 2021 un poste de « référent conseil » pour appuyer le donneur d'ordre dans l'expression du besoin, la qualification des propositions commerciales reçues et le pilotage des relations avec le prestataire. Le ministère chargé de l'écologie a recruté deux spécialistes en stratégie des transformations qui exercent désormais au sein du service du pilotage et de l'évolution des services. Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif est de constituer une cellule d'appui du secrétariat général aux directions générales pour compenser la baisse programmée du recours aux cabinets et contribuer à sa propre montée en puissance sur les marchés de conseil. S'agissant du ministère de l'écologie, le champ d'intervention des deux structures diffère (marchés de conseil stratégique au sein du secrétariat général, cadrage et conduite de projet pour les directions). Il conviendra toutefois de veiller à ce que cette démarche soit articulée avec celle engagée par les directions métier, la DGALN et la DGITM (via l'Agence de l'innovation dans les transports), qui ont créé un service interne propre d'appui et de conseil, en charge des projets, des méthodes, des outils et du numérique.

b) Un défaut de qualification

Dans ses observations définitives de 2019 sur les projets numériques du ministère chargé de l'écologie⁴⁸, la Cour faisait état du manque de compétences des services concernés, dont elle estimait qu'il constituait « un frein majeur de la transformation numérique » et citait le constat que la DINSIC a fait figurer en ouverture de sa « feuille de route » pour 2019-2021 : « Faute d'investir suffisamment dans l'humain et l'expertise, l'État a progressivement perdu sa maîtrise des architectures et des solutions numériques au profit de cabinets de conseil et d'éditeurs de logiciels internationaux ». La Cour a recommandé au ministère, dans son rapport de 2018 sur l'organisation de l'administration centrale⁴⁹, d'élaborer un plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) incluant la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et prenant en compte la dynamique de transformation des métiers.

⁴⁸ Cour des comptes, *La Transformation numérique du MTES et de ses principaux opérateurs, 2015-2019*, 2019.

⁴⁹ Cour des comptes, rapport S 2018-3992, décembre 2018.

L'analyse des conditions de mise en œuvre de l'accord-cadre porté par la DAE relatif au conseil dans le domaine des relations humaines, notifié en décembre 2018, est instructive au regard de la difficulté des services de l'État à piloter des marchés de conseil. Il s'agit d'un accord-cadre hybride, qui peut être exécuté pour partie par la passation de marchés subséquents et pour partie par l'émission de bons de commande. Il a été conçu de telle manière que les directions métier puissent définir leurs besoins, s'approprier le support contractuel, être précisément informées et, enfin, recevoir, faute d'en disposer en interne, l'appui technique et juridique dont elles ont besoin. De la sorte, il leur était plus facile d'ajuster les prestations commandées au plus près des besoins en recourant à la passation de marchés subséquents. Or, alors que les engagements des ministères au titre de la partie à bons de commande se sont élevés à plus de 12 M€ TTC entre 2019 et 2021, la partie à marchés subséquents n'a été actionnée qu'à hauteur de 0,3 M€ TTC.

Des retours d'expérience de six ministères et d'un établissement public lors du comité de pilotage de cet accord-cadre du 5 juillet 2022, il ressort que l'ensemble des bénéficiaires admettent recourir à la facilité des bons de commande plutôt qu'à des marchés subséquents par manque de temps ou de ressources internes, et évoquent une difficulté de compréhension des marchés publics et des usages en précisant qu'une assistance est nécessaire pour les non-initiés ; ils expriment une forte demande de formation et d'accompagnement.

Or, la consultation des catalogues de formation ministériels ou interministériels montre que la formation des cadres A et A+ dans les domaines de la stratégie des organisations et de la conduite du changement (modernisation, transformation, etc.) n'est pas à la hauteur quantitativement et qualitativement pour faire face aux besoins de pilotage ou de remplacement des cabinets de conseil. L'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) des ministères financiers devrait être sollicité pour établir une offre plus conséquente en fonction des besoins exprimés.

c) Des solutions à chercher de manière mutualisée

Les initiatives ministérielles visant à renforcer les services supports et les compétences en matière de gestion de projet sont les bienvenues. Elles ne suffiront pas cependant pour remédier aux insuffisances décrites ci-dessus, notamment parce qu'elles se heurteront à des difficultés de recrutement (en particulier pour des raisons de niveau de rémunération) mais aussi du fait de l'impossibilité – et de l'inutilité – de constituer partout des équipes polyvalentes atteignant une masse critique suffisante. Dès lors, les solutions sont à rechercher au plan interministériel.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a proposé, à cet effet, de constituer une communauté spécifique (sur l'outil OSMOSE) afin de renforcer le partage d'expériences et la mise en réseau des bénéficiaires de marchés de conseil en ressources humaines.

Conformément à la circulaire du 19 janvier 2022, la DITP et l'Institut national du service public (INSP) ont lancé un module de formation de 100 chefs de projet de transformation et la DISE indique travailler à constituer un socle de formation en ce sens, avec l'INSP. Pour la formation initiale, ce dernier prépare avec 14 autres grandes écoles de formation d'agents publics un tronc commun de formation, mais dont les modules semblent pour l'instant thématiques (écologie, social, etc.) et ne pas porter sur l'accompagnement du changement.

Plus largement, un accompagnement de la DAE et de la DITP (*via* notamment le PIAPI) est nécessaire. Il doit pouvoir être sollicité tout au long de la vie du marché, notamment pour guider les ministères dans le choix entre bon de commande et marché subséquent. Cet accompagnement pourrait être organisé, au plan interministériel, moyennant les aménagements nécessaires, sur le modèle du dispositif mis en place, depuis 2020, par le ministère des armées. Celui-ci, comme il l'a fait pour d'autres fonctions-supports, a confié le pilotage des prestations de conseil à une structure unique, la sous-direction chargée de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion (SDPAMG). Celle-ci a pour mission d'assurer une prestation d'accompagnement « de bout en bout » du secrétariat général de l'administration au bénéfice des autres entités du ministère sur le segment du conseil, depuis l'expression du besoin jusqu'au paiement du fournisseur. En son sein, un « bureau des achats de prestations intellectuelles » assure l'expertise dans les différentes dimensions de l'achat en ce domaine (clauses administratives et financières des contrats ; conduite des négociations technico-financières, etc.).

Par ailleurs, afin de remédier en partie à l'indisponibilité de ressources humaines suffisantes et à la difficulté de recruter des profils répondant aux besoins, il serait pertinent d'envisager l'affectation de chefs de projet à temps plein au sein des services supports ou sur les projets les plus structurants des ministères. La possibilité, ouverte par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, de recruter des agents non-titulaires sur la base d'un contrat de projet pourrait répondre à ce besoin d'adjonction de ressources temporaires sur des profils spécialisés, à un coût moins élevé que le recours à un cabinet de conseil. Le tarif journalier des consultants est en effet situé aux alentours de 850 € HT pour un junior (moins de trois ans d'expérience), de 1 150 € HT pour un sénior (3 à 8 ans d'expérience) et de 1 600 € HT pour un expert. Ces tarifs sont sans commune mesure avec le coût d'un cadre supérieur.

2 - Des procédures peu formalisées et des contrôles très allégés

a) La faiblesse des procédures pénalise le suivi et la traçabilité des marchés

Un suivi souvent défaillant

Les contrôles de marchés et bons de commande et l'analyse des processus de suivi des marchés ont mis en lumière une conduite de projet très souvent éclatée. Celle-ci se caractérise par une dilution des responsabilités entre une équipe en charge de la maîtrise d'ouvrage dans les services de l'État peu expérimentée et sous-dotée, une maîtrise d'œuvre assurée par un prestataire ne connaissant pas toujours bien l'environnement administratif et affectant peu de moyens à la mission et l'absence de systèmes d'alerte permettant de réorienter rapidement et efficacement les projets en difficulté. La Cour a, par exemple, fait ce constat à propos du projet de logiciel de rédaction des procédures du ministère de l'intérieur⁵⁰ ; elle a relevé notamment plusieurs facteurs de fragilité de l'administration : le positionnement problématique de la maîtrise d'ouvrage auprès du cabinet du DGPN ; la succession rapide des chefs de projet ; le sous-dimensionnement de l'équipe de maîtrise d'ouvrage lors du lancement du projet ; l'absence d'encadrement technique par le ministère ; une comitologie défaillante ; la faiblesse des moyens dévolus à Scribe par le service informatique et de sa maîtrise des technologies proposées par le prestataire (Capgemini).

La majorité des ministères n'avaient, jusqu'à une période récente, pas mis en place de procédure centralisée de suivi des marchés de conseil. La vérification des demandes des directions générales était parfois effectuée par les responsables ministériels des achats afin de s'assurer du respect du « tourniquet » et de la conformité des bons de commande aux clauses de l'accord-cadre, mais sans que cela leur donne une visibilité sur les commandes complémentaires passées par les services. Quand un suivi a été mis en place, il est assuré le plus souvent sans distinction avec les autres types d'achats. Le premier bilan des comités d'engagement mis en place en 2022 a ainsi conduit le secrétariat général du ministère chargé de l'écologie à constater que « collectivement le travail n'était pas forcément bien fait ». Pour le SIG, le contrôle qualité se limite encore souvent à la vérification du service fait. Au ministère de la culture, le secrétariat général coordonne le recours des prestations de conseil au titre du groupe de marchandises « Stratégie et organisation » mais il n'existe pas de suivi centralisé de l'exécution autre que pour les marchés interministériels portés par la DITP.

⁵⁰ Audit flash, *Le programme SCRIBE, logiciel de rédaction des procédures, exercices 2016 et suivants*, 2022.

Ces constats rejoignent ceux effectués par les institutions supérieures de contrôle étrangères consultées. Par exemple, le *NAO* britannique a réalisé en 2016 une enquête sur les marchés de conseil passés depuis 2013-2014 avec un cabinet privé (*PA Consulting*) par le département chargé du commerce, pour l'externalisation de services spécialisés en vue d'améliorer l'attractivité du Royaume-Uni pour les investisseurs étrangers et de faciliter les exportations britanniques. Il a relevé la mauvaise exécution de ces contrats (passation et gestion du marché insuffisamment suivies et maîtrisées ; absence de conservation de la documentation minimale ; manque de clarté des modalités de fixation du prix ; commande mal comprise) et les surcoûts qui en ont résulté (surfacturation de 4 M£ sur 18,8)⁵¹.

Des améliorations, souvent, ponctuelles ont néanmoins été apportées par les ministères, parfois dès avant les instructions du Premier ministre de janvier 2022. Le ministère des armées s'est doté d'une capacité d'encadrement et de suivi du déroulement des travaux conduits par les cabinets de conseil et il est demandé aux prescripteurs que la maîtrise d'ouvrage interne soit suffisamment structurée pour garantir le pilotage et l'accompagnement du titulaire et pour permettre d'assurer ainsi à terme le transfert de compétences. Pour sa part, le ministère de la justice applique désormais une procédure spécifique, distinguant les marchés selon leur montant. D'autres ministères, tels ceux chargés de l'écologie ou des affaires sociales, ont pris une série de dispositions pour l'application de la circulaire du Premier ministre formalisant les règles applicables, variables selon les montants, aux différents types de demandes présentées par les services.

Lors de son précédent contrôle, en 2019, des achats des ministères financiers, la Cour avait constaté le manque de suivi des marchés de l'Agence des participations de l'État (APE). Depuis lors, celle-ci a mis en place des processus internes répondant à cette exigence. Depuis 2015, les ministères financiers ont institué une procédure interne obligatoire, dite de GTA (« groupe de travail achat »), pour les marchés excédant certains seuils (2 M€ pour les achats de fournitures et de services). La mission ministérielle des achats comporte désormais un domaine spécifique de suivi des prestations intellectuelles (conseil, formation, communication, évènementiel), qui assure le pilotage au niveau ministériel des accords-cadres interministériels de conseil. Le ministère indique en outre travailler à une procédure spécifique pour les prestations intellectuelles relatives à la communication.

⁵¹ National Audit Office, *Investigation into the UKTI specialist services contract*, 10 juin 2016.

Il est trop tôt pour apprécier les conditions de mise en œuvre de la circulaire de janvier 2022, et sa pleine appropriation par les services métier demeure un enjeu. Cela suppose qu'un juste équilibre soit trouvé – dans les ministères comme au plan interministériel – entre l'exigence d'une formalisation accrue des procédures et l'impératif d'éviter une rigidification excessive, redoutée par les administrations après une longue période de faible attention aux risques suscités par certaines formes d'externalisation. En particulier, le périmètre et la comitologie de l'examen des marchés de conseil devront être stabilisés en ce sens au vu de l'expérience acquise.

Un défaut de traçabilité

Pour les raisons exposées ci-dessus, un nombre significatif de prestations apparaissent difficilement traçables. Les bons de commande sont souvent imprécis, ils ne font pas toujours référence au nombre d'unités d'œuvre commandées ; l'intitulé de la prestation attendue est succinct ; nombre de procès-verbaux de constatation de service fait ne sont pas signés ou ne font pas référence aux prestations du bon de commande.

De manière générale, on relève des manquements dans la traçabilité des marchés, y compris les accords-cadres. La DITP a ainsi rencontré des difficultés – et dans certains cas une impossibilité – pour produire les dossiers complets (notamment les estimations financières) de passation de plusieurs des accords-cadres dont elle assure le portage. La qualité de l'archivage des dossiers de marchés est en voie d'amélioration, mais elle doit être renforcée.

b) Des contrôles souvent insuffisants

La mise en œuvre des accords-cadres préférentiellement par l'émission de bons de commande plutôt que par la passation de marchés subséquents a eu pour effet de moindres vérifications opérées sur les marchés de prestations intellectuelles. En outre, pour ces dépenses - qui présentent pourtant un degré de sensibilité particulier - comme pour les autres types d'achats de l'État, les procédures de contrôle ont été progressivement allégées, sans que des dispositifs efficaces de contrôle interne viennent compenser cette évolution.

Dans les ministères financiers, par exemple, le contrôle budgétaire ne s'exerce que sur les décisions d'engagement, autres que celles relatives aux baux domaniaux, correspondant à des dépenses d'un montant égal ou supérieur à 500 000 €. Or, la plupart des bons de commande n'atteignent pas

ce plancher. Certains services bénéficient en outre d'une suspension des contrôles *a priori*. C'est le cas de l'Insee, pour les gestions 2019 à 2022, pour le programme 220 *Statistiques et études économiques*, et de la DGFIP, du 18 septembre 2020 au 31 décembre 2022, pour les programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Au cas particulier des marchés de prestations intellectuelles, le CBCM s'assure désormais, seulement, que les engagements juridiques soumis à son visa ont fait l'objet d'un avis favorable dans le cadre du dispositif de contrôle interne ministériel (mais celui-ci n'a été décrit que par l'instruction ministérielle du 29 avril 2022 relative au dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles).

Dans la plupart des secteurs, les procédures et dispositifs de suivi et de contrôle ont été renforcés en 2022. La circulaire du 17 janvier 2022 confiant aux CBCM un rôle spécifique sur les dépenses de prestations intellectuelles, le contrôleur budgétaire du ministère chargé de l'écologie a, par exemple, précisé les modalités de contrôle des dépenses de conseil du ministère en instaurant ou confirmant trois formes de vérifications : celle des groupes de marchandises (contrôle de l'imputation des dépenses et de la mise en place d'un contrôle interne, lors du visa *a priori* et des contrôles *a posteriori*) ; celle de l'aval par le comité ministériel des engagements de plus de 500 000 € ; enfin celle du respect de l'objectif de réduction des dépenses (de 15 % en 2022). Le ministère de la justice a institué des contrôles de supervision *a posteriori* portant sur la computation des seuils dans l'outil AGIR.

Cependant, l'ampleur des vérifications reste inégale ; en outre, ils se caractérisent par une insuffisance persistante du contrôle interne. Celui-ci n'a été renforcé à la DITP qu'en 2021, alors que les constats faits par la Cour, par exemple sur les défaillances en matière de suivi de la sous-traitance, montrent que les travaux structurant le contrôle interne auraient été indispensables dès la mise en exécution de l'accord-cadre « Transformation » en 2018. Malgré l'ampleur des marchés publics gérés par l'Ugap, les enjeux financiers et les risques qui s'y attachent, la situation du contrôle interne n'y est pas non plus encore satisfaisante, comme le relevait le Contrôleur général, membre du CGefi, qui, afin de remédier à son « caractère incomplet », recommandait à l'organisme, dans une note du 6 avril 2021, de « sécuriser les modalités de suivi de l'exécution des marchés (...) (renforcement du contrôle interne, adaptation du SI...) ».

Aussi, il apparaît nécessaire, après avoir procédé à une caractérisation des risques spécifiques qui s'y rapportent, de clarifier les finalités et les modalités de contrôle des marchés de prestations intellectuelles commandées à des cabinets privés. Cette démarche devrait être conduite avec le souci de mieux articuler les niveaux de responsabilité interministériel, ministériel, directionnel et d'opérateur pour, à la fois, garantir leur efficacité et éviter les redondances au détriment de la capacité d'action des services concernés. Sans allonger les procédures, il convient, chaque fois que possible, de privilégier le contrôle interne, contemporain des opérations de gestion, sélectif et proportionné aux enjeux et aux risques (ce qui suppose de mieux les identifier et de les mesurer en fonction des spécificités des secteurs et pour chaque type d'activités, et à chaque niveau de responsabilité).

3 - Des défaillances dans la mise en œuvre des marchés

a) Un défaut de conformité au marché initial

Il relève le plus souvent de deux cas de figure.

Des bons de commande ou factures non conformes au marché

Aux termes du CCAP de l'accord-cadre « Transformation » porté par la DITP, les bons de commande doivent donner certaines indications, limitativement énumérées, et en particulier les références et le nombre des unités d'œuvre prévues. Or, tous les bons de commande ne mentionnent pas ces informations. Cette lacune est d'autant plus préjudiciable que le devis du prestataire ne faisait pas partie des pièces à joindre ou à référencer dans le bon de commande et ne constitue donc pas un document opposable au prestataire, notamment en cas de contestation éventuelle quant à la qualité des moyens mis en œuvre ou des livrables produits.

Par exemple, les bons de commande émis par le ministère chargé de l'écologie au titre des missions de conseil financées pour le compte de ses directions (DGALN, DGITM, DGPR) omettent de façon constante la mention du type et du nombre des UO à réaliser ainsi que la valeur des UO utilisées pour établir la commande. Ces indications ne peuvent être trouvées que dans le devis du cabinet, qui n'est pas joint.

De même, les commandes du Cese pour la mise en œuvre de la convention pour le climat mentionnaient seulement le montant et l'objet de la prestation, lequel ne correspond pas aux libellés de l'annexe financière de l'accord-cadre. De plus, dans ce cas comme dans d'autres, les unités

d'œuvre utilisées ne correspondent pas aux dispositions du marché. Ainsi, l'article 3.2 du CCTP de l'accord « Transformation » donne, pour chaque catégorie de prestations attendues, la typologie des UO et la liste des livrables possibles. Or, l'objet de certains bons de commande et des UO utilisées pour définir leur montant est sans rapport avec ces références.

Un changement de portage non prévu par l'accord-cadre

Le lot 2 de l'accord-cadre de la DITP « Conception et mise en œuvre des transformations » précise qu'il doit « *permettre de mener les appuis aux transformations "de bout en bout"* ».

Or, les conditions de mise en œuvre du marché passé en 2019 avec un cabinet de conseil (INOP'S puis ce même cabinet avec son sous-traitant Bluenove) pour la transformation de la DGALN du ministère de l'écologie témoignent que les prestations ne se sont pas inscrites dans une telle démarche. La DITP a initié l'opération de transformation de la direction générale en recourant à un prestataire de son accord-cadre. Une partie des prestations a été achetée par la DITP et une autre directement par la DGALN, avec une alternance dans les supports contractuels utilisés, sans que le changement de portage opéré soit justifié par des motifs techniques ou opérationnels. La prise en compte d'un nouveau besoin ou la commande de prestations complémentaires auraient dû être formalisées dans un avenant à l'accord-cadre initial.

b) Des défauts au regard de la justification de la dépense

L'analyse des marchés des ministères et de ceux des opérateurs conduit à relever de nombreux cas d'omissions dans la présentation formelle des factures et dans la documentation des bons de commande

L'article 18 du CCAP de l'accord-cadre porté par la DITP précise l'ensemble des indications qui doivent figurer sur les factures présentées par les prestataires. L'examen du dossier d'exécution des marchés montre que cette clause n'est pas toujours respectée et que cela n'empêche pourtant pas le règlement de ces factures.

Par exemple, les prestations assurées par l'un des cabinets (Citwell) à l'égard duquel le ministère de la santé a émis plusieurs bons de commande pour l'assistance à l'accompagnement logistique de la campagne vaccinale, entre décembre 2020 et juillet 2021, n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une expression des besoins, ni de déclarations d'intérêts. Par ailleurs, la déclaration d'engagement de respect de la confidentialité communiquée était datée d'avril 2020, soit une date

antérieure à ces prestations. De surcroît, le contrôle des bons de commande émis au titre de la campagne vaccinale (McKinsey et Citwell) a mis en lumière l'absence d'une procédure formalisée de validation du service fait. Celle-ci est parfois sommaire ; il arrive même qu'une seule et même attestation soit envoyée au titre de deux prestations distinctes.

Dans le cas des marchés liés à la vaccination, la Cour a en outre identifié des risques d'excès de versement. Lorsque les titulaires ne fournissent au ministère aucun décompte des jours effectivement travaillés par leurs salariés, dont les attestations de service fait ne font pas non plus état, il est difficile d'apprécier si les moyens humains prévus par les devis ont été engagés à cette hauteur. Dès lors que certaines prestations se sont chevauchées, on ne peut exclure que l'intervention de mêmes personnes ait été facturée au titre de plusieurs commandes.

La même préoccupation concerne les opérateurs de l'État. L'Afpa, transformée en 2017 en établissement public industriel et commercial (Epic), est soumise au code de la commande publique. Bien que le processus relatif aux achats y soit désormais formalisé, certains marchés analysés par la Cour révèlent différentes insuffisances dans la gestion administrative des achats. Ainsi, pour le marché conclu en 2018 avec un cabinet de conseil (Alixio) pour préparer un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) (887 000 €), il apparaît que la première facture enregistrée a eu pour objet le paiement d'honoraires à compter de juin 2018, alors que le marché subséquent au titre duquel il est intervenu n'a été signé que le 20 juillet. D'autre part, l'Afpa a été dans l'incapacité de produire les bons de commande émis en application de ce marché et trois lignes de commande ont été enregistrées dans l'application SiHa alors qu'il existe sept factures ayant toutes pour référence le premier bon de commande.

c) Un suivi relâché de la sous-traitance

Le titulaire du marché passé avec l'administration peut sous-traiter l'exécution de certaines prestations, sous réserve de l'acceptation du ou des sous-traitants par le pouvoir adjudicateur et de porter dans le marché, conformément à l'article R. 2193-1 du CCP, l'indication du « *montant maximum des sommes à verser au sous-traitant* », ceci afin notamment de permettre de vérifier que la sous-traitance n'est pas intégrale.

Compte tenu du large périmètre de l'accord-cadre « Transformation », les titulaires ont été retenus avec un nombre important de sous-traitants. Pourtant, l'attribution des commandes étant régie par le système du « tourniquet » et faute d'une remise en concurrence à chaque commande, l'entité publique n'a pas de visibilité sur la qualité des

sous-traitants retenus. De plus, la Cour a relevé pour le lot 1 que, lorsque la sous-traitance est prévue dès la passation du marché, les déclarations de sous-traitance ne comportent pas toujours le montant maximum en euros des sommes à verser par paiement direct au sous-traitant mais seulement un pourcentage maximum du montant du bon de commande. Cette pratique, qui constitue une facilité par rapport à une application stricte du code, se justifie dès lors que l'administration a choisi la formule du bon de commande, dans laquelle le montant total des prestations n'est pas connu avant la fin de l'exécution du marché.

Pour le marché relatif à la rédaction d'un guide du recours au télétravail dans la fonction publique (prestataires Accenture et McKinsey, sous-traitant Alixio), la déclaration de sous-traitance (DC4) indique bien un pourcentage de paiement direct au sous-traitant de « 50 % maximum du bon de commande ». Mais ce plafond n'a pas été respecté pour l'un au moins des trois bons de commande émis pour cette mission, la prestation ayant été exécutée intégralement par le sous-traitant.

d) Des entorses aux règles budgétaires

Les dépenses du ministère de la santé relatives aux prestations des quatre cabinets de conseil (McKinsey, Accenture, Citwell, JLL) sollicités dans le cadre de la campagne de vaccination contre la covid 19 ont été supportées par un fonds de concours financé par Santé publique France (SPF), établissement public administratif de l'État, à partir de dotations exceptionnelles versées par l'assurance maladie.

De la sorte, certains marchés ont pu ne pas être soumis au visa du contrôleur budgétaire, même lorsque cette formalité était requise, notamment lors des prolongations successives des missions. Surtout, la manifestation de l'accord de la partie versante dans une convention de partenariat est intervenue *a posteriori* et après des décisions en ce sens du cabinet du Premier ministre.

4 - Une exécution parfois éloignée de l'estimation initiale

Dans différents cas, on observe des dépassements très significatifs de l'estimation financière initiale, qui, sans constituer en soi des irrégularités, témoignent de défauts dans la programmation et la mise en œuvre des missions de conseil. Deux accords-cadres gérés par la direction des achats de l'État illustrent ce phénomène.

Pour le lot 1 de l'accord-cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage notifié en 2019 relatif à une prestation de conseil aux DSI, le coût a été estimé à 4 M€ HT pour les ministères et à 2 M€ HT pour les établissements publics sur une durée de 4 ans. Or, les deux attributaires du marché (le groupement Tasmane/Sopra Steria et le groupement Wavestone) ont réalisé 57,9 M€ de commandes en 421 missions au cours des trois premières années. Si on calcule, pour la dernière année d'exécution, une consommation prévisionnelle équivalente à la moyenne des trois exercices écoulés, la dépense finale devrait être plus de 16 fois supérieure au montant estimé.

Le même constat a été fait pour le lot 1 du marché de conseil en ressources humaines notifié en décembre 2018, sous le pilotage de la DAE et de la DGAFP, au bénéfice de l'ensemble des ministères et de leurs services déconcentrés⁵² ainsi que de dix établissements publics. La DAE avait estimé le coût de la prestation à 1,348 M€ TTC par an, soit 5,392 M€ TC sur la durée du contrat (4 ans). Or, le bilan des consommations d'autorisations d'engagement de 2019 à 2021 montre que le montant total réalisé après trois années d'exécution s'élevait à 10,137 M€ HT (12,164 M€ TTC), soit plus du double de l'estimation initiale.

Pour ce qui les concerne, les accords-cadres portés par la DITP ont fait l'objet de compléments de mission pour un niveau particulièrement élevé, induisant des surcoûts significatifs par rapport aux montants du marché initial. Un tel cas de figure a notamment concerné six missions relevant du lot 1 (Stratégie et politiques publiques) de l'accord-cadre « Transformation » confiées à un cabinet (BCG et son sous-traitant EY), pour un total de commandes de 3,31 M€. La même exception pour complément de mission a été invoquée pour les cinq missions confiées à un autre attributaire (Roland Berger et son sous-traitant Wavestone Advisors), représentant un total de commandes de plus de 2,84 M€.

Ces écarts en exécution n'ont pas eu d'incidence sur la régularité formelle du marché. Ils peuvent en revanche avoir, en cours de mise en œuvre du contrat, des conséquences préjudiciables au regard des capacités techniques ou financières demandées aux candidats, notamment lorsque le besoin et l'ampleur de la mission s'avèrent supérieurs à ceux figurant dans l'avis de marché, au risque de nuire à sa bonne exécution. Le nouvel accord-cadre porté par la DITP pose une condition de chiffre d'affaires minimum.

⁵² Selon les données recueillies dans Chorus, les principaux bénéficiaires de ces prestations ont été les ministères de l'intérieur, des finances et de la justice ainsi que les ministères sociaux.

B - Des lacunes dans la phase finale des missions de conseil

La phase qui suit l'achèvement immédiat d'une mission de conseil présente presque toujours une importance particulière. C'est à ce moment, en effet, que peuvent être appréciées la qualité de la prestation, la réalité des transferts de compétences opérés au bénéfice des équipes de l'entité publique et les possibilités de capitalisation des « livrables », mais aussi les conditions de restitution ou de destruction des pièces communiquées au(x) prestataire(s) pour les besoins de la mission.

1 - Une évaluation des prestations fournies qui n'est pas systématique

La mise en œuvre d'une démarche d'évaluation (ou d'un bilan à l'issue du marché) était, jusqu'à présent, seulement exceptionnelle. Le plus souvent, le « contrôle qualité » se limite à la vérification du service fait.

Le contrôle du service fait lui-même est parfois opéré de manière non optimale. Au ministère du travail, par exemple, les procédures sont peu formalisées. La validation n'est pas automatisée, ce qui rend difficile le suivi du déroulement du processus de la dépense, et l'agent chargé de constater que le service a bien été réalisé n'est pas celui qui signe l'attestation de service fait. La procédure a été totalement dématérialisée sans être formalisée, notamment pour ce qui concerne l'archivage des pièces électroniques. Il n'est ainsi pas aisé de retrouver le message de la personne qui a, la première, donné son accord pour le paiement et sur la base duquel l'attestation de service fait a été établie. Il conviendrait dès lors, à l'avenir, de formaliser la procédure d'archivage et de conservation des documents attestant que la prestation réalisée est conforme à la commande.

La documentation disponible montre que les missions confiées par le ministère de la santé, entre fin 2020 et le printemps 2022, à trois cabinets privés dans le cadre de la crise sanitaire⁵³ ont fait l'objet de l'établissement de livrables de qualité, qui attestent à la fois de la réalité des travaux effectués et de l'importance, sauf exception, de la contribution apportée à l'organisation de la campagne vaccinale, notamment sur le plan logistique.

⁵³ Les prestations avaient pour objet de lancer la campagne de vaccination puis de renforcer la *Task force vaccination* (McKinsey), d'apporter un appui à Santé publique France pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins (Citwell) et une aide à la constitution des systèmes d'information relatifs à la campagne vaccinale puis aux missions d'accompagnement de la mise en œuvre du « pass sanitaire » (Accenture).

Quand elle est effectuée l'évaluation est insuffisamment formalisée. Au ministère du travail, pour les prestations réalisées dans le cadre de l'accord-cadre « Transformation » porté par la DITP, un processus d'évaluation spécifique a été prévu. En outre, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales met à la disposition des services une fiche d'évaluation de la qualité des prestations et du respect des délais. L'évaluation porte en outre sur l'accompagnement apporté par le pôle modernisation dans la définition du besoin et le pilotage du prestataire. Mais les fiches d'évaluation n'ont pas pu être transmises à la Cour. Depuis 2019, une évaluation de synthèse annuelle des prestations est censée être réalisée par le pôle modernisation, qui n'est pas non plus formalisée.

Pour 65 bons de commande du lot 1 de l'accord-cadre « Transformation », la DITP a transmis à la Cour 18 fiches d'évaluation, signées par le responsable de projet concernant 39 bons de commande ainsi que les livrables concernant les 26 autres bons de commandes. Les livrables sont disponibles, attestant que les prestations ne sont pas fictives, mais l'évaluation des prestataires n'existe pas ou n'est pas disponible pour plus de la moitié d'entre eux.

Le ministère de l'intérieur a indiqué qu'il allait prendre des dispositions pour donner suite, à cet égard, à la circulaire de janvier 2022. De même, le ministère de la justice étudie la possibilité d'insérer dans les procès-verbaux de service fait des éléments d'appréciation sur la qualité des livrables avec, en sus des informations budgétaires classiques, une partie « commentaires/bilans ». Pour sa part, le secrétariat général des ministères financiers fait savoir qu'il va demander aux directions et services de prévoir dès 2023 la réalisation systématique d'évaluations dans tous les contrats de prestations intellectuelles et qu'un modèle de grille sera communiqué afin d'être intégré dans les futurs contrats. Le nouvel accord-cadre Conseil ayant vocation à servir de référence en matière de marchés de prestations intellectuelles, il conviendrait que la fiche d'évaluation type diffusée fin 2022 par la DITP soit à l'avenir reprise dans tous les accords.

En revanche, la démarche d'évaluation semble davantage pratiquée dans les établissements publics, quoique de manière inégale. L'Ademe a mis en place récemment une procédure de retour d'expérience (« RETEX *Achats* »), avec un suivi spécifique lié à la validation du service fait. Une fiche a été mise à la disposition des services pour permettre l'évaluation de la prestation. Toutefois, seuls quelques prescripteurs se sont approprié cette pratique à ce jour. Pour sa part, l'Afpa procède annuellement, depuis 2020, à une revue générale de ses prestataires et à une évaluation chiffrée de chacun sur la base d'un ensemble de critères prédéfinis, qui sont désormais mentionnés dans les CCAP (conformité aux attentes, qualité des

travaux, respect des délais, fiabilité des prix, qualité de la relation commerciale, qualité de la facturation, etc.). En cas d'écart entre les attentes et les prestations délivrées, le titulaire est convié à un entretien. Ce processus d'évaluation et de suivi peut être considéré comme une bonne pratique.

Dans sa circulaire du 19 janvier 2022, le Premier ministre instaure une obligation de notation des prestations de conseil en stratégie et prévoit que les pénalités en cas de non-respect des obligations contractuelles ou du règlement général sur la protection des données (RGPD), ou en cas d'utilisation abusive de termes non français, seront renforcées. À la date du présent rapport, les modalités d'application de ces orientations restent à définir.

2 - Des transferts de compétences et une valorisation des livrables rarement pris en considération

Le recours à des cabinets de conseil privés ne doit pas constituer un mode de fonctionnement inéluctable et il est essentiel de chercher à remédier, au moins en partie, au déficit de compétences qui a justifié ce choix dans de nombreux cas. À cet effet, il importe, comme le prévoient d'ailleurs plusieurs contrats ou accords-cadres au cours de la période sous revue, qu'une attention particulière soit portée, à l'issue de toute mission de conseil, aux retours d'expérience que les équipes de l'entité publique peuvent en retirer et à la capitalisation des connaissances et documents remis par le prestataire.

Pourtant, peu de ministères ou établissements publics avaient jusqu'à présent prévu des dispositifs opérationnels en ce sens. En particulier, les modalités d'identification, de qualification et, lorsqu'il a eu lieu, de valorisation d'un transfert de compétences, ne sont ni systématiquement définies, ni *a fortiori* formalisées et documentées.

La capitalisation des compétences peut passer par l'intégration d'un consultant dans les équipes de l'entité ou la constitution, pour remplir une mission précise, d'équipes mixtes. L'accord-cadre interministériel d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique, arrivé à échéance en juin 2022, prévoyait déjà la possibilité d'un fonctionnement en équipe intégrée afin de favoriser les transferts de compétences et d'assurer au titulaire l'appui de bons « connaisseurs » de l'administration. Une telle option a cependant rarement été retenue, selon les ministères, pour des raisons d'organisation mais surtout de disponibilité de leurs agents. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indique constituer des équipes mixtes pour le pilotage des missions de conseil impliquant des démarches évaluatives et procéder de manière systématique, pour l'évaluation de l'efficacité des projets, à

l'organisation d'« ateliers de co-construction des recommandations ». Le ministère des armées organise quant à lui les missions de ses prestataires extérieurs en formant des équipes constituées à parts égales de représentants de l'administration et des titulaires, afin que, selon le secrétariat général pour l'administration, « le prestataire ne soit pas laissé seul et qu'un cadrage permanent (soit) exercé, gage d'un pilotage effectif de la prestation par les services prescripteurs eux-mêmes. »

À Pôle emploi, l'accord-cadre « ergonomie » a été conçu de façon à ce que les prestataires extérieurs viennent en appui du département compétent mais ne s'y substituent pas. L'examen des prestations commandées dans les marchés successifs permet de conclure à une montée en compétences de ce service. De même, l'analyse à laquelle la Cour a procédé des documents de suivi et de pilotage des marchés subséquents passés pour la transformation de la direction des affaires financières montre une implication très forte des équipes de l'établissement public et une construction collaborative des livrables finaux.

Dans les ministères sociaux, une instruction du secrétaire général, prise pour l'application de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, prévoit que, désormais, « les missions confiées à des cabinets de conseil doivent être menées en équipes intégrées autant que possible et faire l'objet d'un réel pilotage »⁵⁴. Un ou plusieurs agents publics doivent ainsi être intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises. Des équipes mixtes ont commencé à être constituées mais des modalités pratiques devront être définies pour garantir notamment que les livrables établis par les seuls collaborateurs de cabinets de conseil seront distingués de ceux des membres de l'administration.

La conservation et le partage des livrables ne sont pas non plus organisés, sauf exception. En conséquence, les mutualisations sont rares entre ministères ou organismes de la sphère de l'État mais aussi entre services d'une même entité, faute que les documents produits par les cabinets sollicités soient centralisés, objets d'une information appropriée et accessibles. Au ministère du travail, les pièces juridiques et administratives des marchés sont rassemblées dans l'outil mis à disposition par la DAE et les données financières d'exécution des marchés dans Chorus. Mais les autres pièces relatives à l'exécution des marchés sont réparties dans l'ensemble des services (les livrables, notamment), ce qui entraîne des défauts d'archivage et une traçabilité limitée des documents transmis par les prestataires. Les services du secrétariat général ou de la direction financière n'ont eux-mêmes pas accès aux livrables.

⁵⁴ Instruction SGMAS/Pôle modernisation/2022/88 du 22 avril 2022.

Dans sa circulaire de janvier 2022, le Premier ministre a inscrit au nombre des attributions du nouveau pôle interministériel (PIAPI), créé au sein de la DITP, la mise à la disposition des ministères d'« *une base de données sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés* ». Il prescrit en outre que « *le ministère commanditaire évalue dans quelles conditions les connaissances acquises ou les méthodes utilisées peuvent être utiles à d'autres services/opérateurs de l'État* ». La DITP indique avoir engagé, avec la direction du budget, la construction de cette base de données et que les informations d'ores et déjà disponibles dans une première version permettent de visualiser les données relatives aux montants commandés et payés à ce titre.

3 - La protection des données et la destruction des pièces

La circulaire du 19 janvier 2022 établit pour les administrations, à l'issue des missions de conseil, des règles renforcées pour le contrôle du respect des impératifs de protection des données et de destruction des pièces et pour améliorer la transparence des conditions de recours à des prestations externes.

Au titre du nouvel accord-cadre de la DITP, le règlement général sur la protection des données sera appliqué à chaque prestation. Les données collectées par le prestataire devront être automatiquement détruites après leur restitution à l'administration. Pour garantir la sécurité des données, elles seront hébergées sur le territoire national.

Par ailleurs, à l'issue de chaque mission, l'indication de l'intitulé, du commanditaire, du prestataire et du montant de la prestation sera publiée sur le site internet de la DITP. Enfin, tout document réalisé entièrement par un prestataire apparaîtra sous sa propre charte graphique et les documents coproduits par des agents de l'État et des prestataires devront obligatoirement mentionner le nom de ceux-ci et la nature des travaux qu'ils auront réalisés.

Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions devront être évaluées lors des prochains contrôles de marchés de prestations intellectuelles. Il appartient entre-temps aux administrations concernées de définir des modalités réalistes d'application de ces orientations, dont, il est vrai, la vérification de l'application posera, pour certaines d'entre elles, notamment la destruction des pièces communiquées par voie électronique, des difficultés pratiques particulières.

4 - Des défaillances dans la phase finale des missions de conseil

Plusieurs types d'anomalies ont été relevées.

a) La poursuite de la mission au-delà du délai d'exécution prévu ou du terme du marché

Dans un certain nombre de cas contrôlés par la Cour, il est apparu que le déroulement de la mission de conseil n'a pas été interrompu par la date fixée pour l'exécution de la prestation.

Il en a été ainsi de l'accord-cadre, piloté par la DAE, relatif au plan d'économies budgétaires en matière d'achats, notifié le 1^{er} septembre 2020. Alors que les deux premières phases du marché devaient prendre fin le 15 juillet 2021, ce calendrier a connu de multiples décalages, conduisant à une constatation du service fait le 27 juin 2022. Pourtant, contrairement à ce qui avait été fait pour la 1^{ère} phase (au titre de laquelle la DAE avait en outre appliqué une réfaction financière pour cause d'inexécution partielle des obligations contractuelles du prestataire), aucune prolongation du marché n'est intervenue pendant la période de plus de 11 mois entre l'échéance conventionnelle et la date de la constatation du service fait (le solde de la phase 2 a été payé le 30 septembre 2022, soit plus de 15 mois après la date figurant dans le contrat). Les délais d'exécution prévus dans le CCTP sont contractuels et ils auraient dû faire l'objet d'un avenant⁵⁵.

Dans d'autres circonstances, la mission s'est prolongée au-delà du terme du marché. Il en a été ainsi pour l'accord-cadre « Transformation » porté par la DITP qui, signé en 2018, arrivait à son terme le 10 juin 2022. Dans l'attente de la négociation d'un nouveau marché, l'administration a eu recours à différentes reprises à l'Ugap dans des conditions qui interrogent. Par exemple, le ministère du travail a procédé de la sorte pour maintenir une prestation (avec la société Eurogroup) destinée à assurer le déploiement du SPIE, pour pouvoir continuer à traiter avec la même société et se dispenser d'une remise en concurrence. Le ministère, qui invoque des impératifs de calendrier, a procédé de la même façon pour les prestations successives relatives à l'audit des aides à l'alternance afin de continuer à travailler avec le prestataire retenu dans l'accord-cadre de la DITP (Capgemini).

⁵⁵ Dans une note du 29 septembre 2021, la DAE précisait d'ailleurs que l'État devait définir un nouveau calendrier d'exécution pour disposer d'une nouvelle date de fin de la phase 2 et indiquait que ces éléments devraient faire l'objet d'un avenant.

b) Un manque de rigueur dans l'application des règles sur le paiement direct

La loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance ouvre au sous-traitant agréé un droit au paiement direct dès lors que le montant du contrat de sous-traitance est égal ou supérieur à 600 € TTC. Le paiement peut lui être effectué directement par le titulaire du marché, éteignant ainsi à due concurrence sa créance à l'égard du maître d'ouvrage, mais le titulaire doit alors fournir à celui-ci les justificatifs permettant d'attester le paiement, total ou partiel, des prestations réalisées par le sous-traitant. L'enquête a montré que, bien que réalisées en grande partie par des sous-traitants, de nombreuses prestations ont été réglées au titulaire du lot de l'accord-cadre porté par la DITP, sans que l'administration se soit assurée qu'il avait procédé au paiement du sous-traitant à due concurrence des prestations réalisées par lui.

Ce constat a été fait, notamment, dans le secteur de l'environnement, dans lequel la plupart des marchés de conseil privé conclus, au cours de la période sous revue, par le ministère de l'écologie et le Cese pour la gestion de la convention citoyenne pour le climat ont donné lieu à l'intervention de plusieurs cabinets en tant que prestataire, commanditaire ou sous-traitant. L'analyse des pièces d'exécution des marchés montre que, à aucun moment, l'administration ne s'est, pour l'ensemble de ces marchés, assurée du paiement des sous-traitants en demandant au titulaire une attestation en ce sens. L'administration indique que l'ensemble des paiements ont été faits, à compter de la mi-2021, directement au profit des sous-traitants.

De la même façon, le sous-traitant (Alixio) associé à la mise en œuvre du marché relatif à la rédaction d'un guide du recours au télétravail dans la fonction publique n'a pas été directement payé par l'acheteur. La DITP a fait valoir que le principe selon lequel le sous-traitant ne peut renoncer à son droit au paiement direct ne s'oppose pas à ce que ce dernier soit payé directement par le titulaire du marché public et non par l'acheteur. Pour autant, elle a indiqué ne pas s'être assurée que le sous-traitant avait été payé, soulignant que le recours à la sous-traitance ne fait naître aucun lien contractuel entre l'acheteur public et le sous-traitant et que, en outre, elle n'est pas destinataire des factures.

c) Le suivi très tardif du respect des clauses contractuelles en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté

Conformément à l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, le cahier des charges de l'accord-cadre « Transformation » comporte une clause d'insertion par l'activité économique constitutive d'une condition d'exécution. L'attributaire s'engage ainsi à réaliser une action d'insertion, au minimum à hauteur d'une heure pour chaque tranche de 4 000 € facturés.

Le CCAP prévoit que le titulaire adresse à la DITP un bilan trimestriel de l'ensemble des factures de la période pour vérification et transmission au coordonnateur, l'association Ensemble Paris emploi compétences (Epec). En retour, celui-ci indique au titulaire le volume d'heures d'insertion à réaliser. Un contrôle est effectué par l'Epec de l'éligibilité des publics (sur la base de pièces justificatives transmises par le cabinet) et de l'exécution des heures. À la demande du pouvoir adjudicateur, le titulaire fournit, à date fixe, tous les renseignements qui permettent le contrôle de l'exécution et l'évaluation des actions réalisées au cours du trimestre conformément à la liste qui lui a été fournie par l'Epec. Ces éléments sont envoyés à ce dernier et au pouvoir adjudicateur.

L'absence ou le refus de transmission de ces renseignements entraîne l'application de pénalités. Or, la DITP n'a été en mesure de fournir ni les bilans trimestriels récapitulatifs des factures de la période, ni les justificatifs propres à permettre le contrôle de l'exécution des actions d'insertion. Elle indique que, en prévision de la fin de l'accord-cadre, l'Epec a sollicité à sa demande, en octobre 2021, l'ensemble des titulaires sur les heures réalisées ou à réaliser. Si la DITP avait assuré ce suivi en continu, elle aurait pu corriger les défauts de respect de ces clauses en cours d'application de l'accord.

Selon les calculs de l'Epec, la majorité des titulaires ont mis en œuvre leurs obligations relatives au nombre d'heures d'insertion à réaliser. Pour ceux qui ne l'ont pas fait, la DITP a indiqué son intention d'appliquer les pénalités prévues par les documents contractuels. À l'expiration de l'accord-cadre, le 10 juin 2022, les pénalités applicables étaient estimées à 3,149 M€. Au moment de la présente enquête, les démarches effectuées auprès des titulaires concernés ont conduit à des régularisations au terme desquelles le montant des pénalités à recouvrer, auprès de deux d'entre eux, a été ramené à 0,152 M€.

IV - Une attention particulière à porter à l'application des règles de déontologie

Les recommandations formulées, en mars 2022, par la commission d'enquête du Sénat ont appelé l'attention sur l'importance des enjeux de déontologie qui s'attachent à l'association de prestataires extérieurs à l'exercice de missions de l'État.

De nombreuses évolutions protectrices, généralement communes à l'ensemble des types d'achats publics, sont intervenues dans les dernières années, dans l'esprit de la recommandation faite par la Cour dans son rapport de 2014-2015⁵⁶. Toutefois, des progrès sont encore attendus dans leur application, dans les ministères mais aussi à la DITP ou à l'Ugap. De nouvelles mesures, assorties d'un effort accru de formalisation, ont été prises récemment, dans le prolongement de la circulaire de janvier 2022.

Les contrôles effectués par la Cour de 105 marchés ou bons de commande passés entre 2019 et 2022 n'ont pas révélé de manquements aux règles de déontologie. Cependant, une attention particulière devrait être portée au perfectionnement du contrôle interne.

A - Des dispositifs de déontologie progressivement mis en place dans la dernière décennie

Au plan interministériel, la DAE a réalisé et mis en ligne deux guides de l'achat public à travers lesquels elle a collecté et fait connaître de nombreuses bonnes pratiques pour une relation équilibrée entre les acheteurs publics et les cabinets ou entreprises privés auxquels ils passent commande de prestations : un guide sur le *sourcing* opérationnel en mars 2019 et un guide élaboré conjointement avec l'Agence française anticorruption (AFA) sur la maîtrise du risque de corruption dans le cycle de l'achat public en juin 2020.

Dans les ministères, différentes dispositions ont été prises visant à la définition de règles de déontologie, sous des formes variées (chartes, guides, collèges de déontologie, code de prévention des atteintes à la probité, etc.).

Par exemple, au ministère de l'intérieur, une *charte de déontologie des achats*, en cours d'actualisation, donne aux différents acteurs de la fonction achat (prescripteurs, acheteurs, approvisionneurs, décideurs) des définitions pratiques permettant d'identifier les situations à risque, de les classer selon une hiérarchie et un niveau « d'impact déontologique », de réagir en conséquence et de faire appel aux bons interlocuteurs en cas de situations plus complexes, enfin de lister les meilleures pratiques à partager avec les différents réseaux. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a, pour sa part, créé, en 2018, un collège de

⁵⁶ Cour des comptes, *Le recours par l'État aux conseils extérieurs*, mars 2015, recommandation n°7 « Renforcer, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts en systématisant, dans chaque ministère, les chartes de déontologie et en y incluant des dispositions sur les rapports avec les conseils extérieurs ».

déontologie, qui apporte aux services et aux agents des conseils en vue du respect des obligations et principes mentionnés au titre II du livre I^{er} du code général de la fonction publique fixant les droits et obligations des fonctionnaires, notamment en cas de conflit d'intérêts.

Au ministère de la justice, une *charte ministérielle de déontologie de la commande publique* a été diffusée aux directions en décembre 2018, rappelant les principes de la commande publique (égalité de traitement entre les candidats, transparence des procédures, etc.) et les comportements à avoir face aux prestataires, notamment en matière de conflits d'intérêts, avec l'indication des sanctions encourues et des protections de l'agent, en cas de matérialisation d'un risque. En application de la circulaire du Premier ministre précitée, une mise à jour de cette charte est en préparation, qui intègrera un paragraphe spécifique sur la problématique des cabinets de conseil. Le secrétariat général précise en outre que ce document proscrit par exemple toute pratique liée à des invitations à déjeuner et que la réception de cadeaux est gérée dans le respect des textes officiels.

Pour ce qui la concerne, l'Agence des participations de l'État (APE), qui intervient dans un secteur considéré comme sensible, s'est dotée, dès 2014, d'une charte de déontologie, actualisée en 2019 et au 1^{er} janvier 2021. Ce document traite en particulier de la gestion des situations de conflits d'intérêts lors de la passation des marchés publics et de la question du départ de hauts fonctionnaires vers les cabinets de conseil. Il prévoit notamment désormais l'insertion d'une clause relative aux conflits d'intérêts dans chaque contrat.

B - Un contrôle interne insuffisant

La mise en œuvre des dispositifs préventifs ou de sanction connaît, en pratique, des limites qui ne permettent pas d'avoir l'assurance que les règles de déontologie sont toujours pleinement appliquées.

La Cour a relevé, à l'occasion de l'analyse des procédures et du contrôle de marchés de la DITP, l'insuffisance du contrôle interne pour la période antérieure à 2021 en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts. La direction interministérielle dispose d'un référent déontologue, référent ministériel des ministères financiers, qui est sollicité en amont des recrutements en cas de risque de conflit d'intérêts et lors des départs vers le secteur privé. Celui-ci est chargé d'assurer une information tous les six mois auprès des agents, notamment des nouveaux arrivants et un *Protocole de déontologie à mettre en œuvre dans le cadre des procédures de la DITP*, établi en 2021, a été diffusé aux personnels. Il est regrettable que ce protocole soit intervenu si tardivement, car il aurait

permis de combler partiellement les défauts constatés dans les dispositifs contenus dans les trois accords-cadres examinés, par exemple s'agissant du risque de conflits d'intérêts concernant les agents de la direction.

Le CCAP de ce marché traite des obligations de conseil et d'information, ainsi que de confidentialité du titulaire. Tel n'est pas le cas du CCAP de l'accord-cadre « Transformation » qui ne prévoit qu'une obligation de conseil du titulaire alors que l'accord-cadre « Innovation » institue des obligations de conseil, d'information et de confidentialité. Par ailleurs, même si ces indications n'ont pas un caractère réglementaire, les rapports de présentation desdits marchés ne mentionnent ni les mesures prises pour s'assurer que la concurrence n'a pas été faussée par des actes de sourçage ou par la participation d'un opérateur à des actes de préparation du marché, ni les éventuels conflits d'intérêts décelés et les mesures prises en conséquence, comme cela est prévu par le code de la commande publique. La DITP indique qu'elles figureront dans les nouveaux accords portés par elle.

Les rapports de présentation des marchés les plus récents (les accords-cadres « Participation » et « Complexité ») indiquent bien les mesures prises pour prévenir les conflits d'intérêts et pour ne pas fausser la concurrence. Le CCAP du nouvel accord-cadre « Transformation » en cours de notification comporte, comme précédemment, l'obligation de conseil du titulaire mais il prévoit aussi l'obligation de confidentialité et de secret des affaires qui faisait défaut auparavant.

La difficulté semble comparable pour les marchés de l'Ugap. Dans une note du 16 décembre 2021 sur la « prévention des conflits d'intérêts au moment de l'embauche », le contrôleur général du Cgefi recommandait à l'organisme la « *modification de la fiche de recrutement, en ajoutant une ligne concernant le sujet des conflits d'intérêts (...) et une phrase indiquant que les vérifications nécessaires au regard de la situation de conflits d'intérêts ont bien été faites (...)* ». Il lui était en outre demandé d'« *apprécier la situation du collaborateur en cours de recrutement non seulement au regard de sa propre situation mais encore au regard de la direction qu'il va rejoindre (...), d'établir une liste non exhaustive des critères de suspicion, (...) de formaliser l'ensemble de cette procédure par une note interne à la DRH et de présenter au CGefi un bilan trimestriel des cas signalés* ».

Un même défaut de suivi prévaut dans les ministères. Par exemple, la direction des ressources humaines du ministère du travail a indiqué ne pas être en mesure de préciser le nombre de ses agents en disponibilité dans un cabinet de conseil. Il n'existe par ailleurs aucune procédure de contrôle du risque de conflit d'intérêts lors du départ des agents dans le secteur privé.

C - Des dispositions renforcées et formalisées dans la période récente

La circulaire du 19 janvier 2022 a rappelé ou élargi les règles applicables aux administrations publiques en matière de prévention des risques de conflit d'intérêts et de déontologie, et la DAE a indiqué mener actuellement, en collaboration avec la DITP, un travail de renforcement des clauses standard pour les marchés de prestations.

Elle appelle les administrations à un renforcement de la déontologie des marchés de conseil et énonce plusieurs orientations en ce sens : la révision des chartes de déontologie ministérielles ; le renforcement des clauses types visant à prévenir les conflits d'intérêts pour prévoir une déclaration d'intérêts des personnes mobilisées par le fournisseur ; la prohibition des actions de démarchage et de prospection. Elle demande aussi un « *strict encadrement des missions gratuites et des "droits de suite"* ».

Le ministère de la culture a lancé un travail sur la déontologie, qui se traduira par plusieurs orientations : la publication des données essentielles sur les marchés ; l'analyse des achats afin d'éviter les situations de dépendance ; la mesure de la fréquence du recours à des avenants ; un bilan de l'application de pénalités ; la mesure du degré de spécialisation des acheteurs et de leur connaissance des règles relatives à l'atteinte à la probité ; un exercice de labellisation des « relations fournisseurs et achats responsables ».

Au ministère des armées, les éléments communiqués montrent que le recours aux prestations de conseil est formalisé par différents guides déontologiques et techniques. Depuis janvier 2021, chaque agent du ministère et de ses établissements publics peut se référer au code de prévention des atteintes à la probité. Élaboré sous la direction du référent ministériel déontologie et alerte (RMDA), il prend en compte les risques, potentiels ou réels, identifiés au travers des principaux processus existants. Ce code définit et illustre les comportements à proscrire à l'appui d'une carte des risques d'atteinte à la probité.

Dans les ministères financiers, une charte de déontologie a été établie en 2021 pour tous les achats et actualisée à la suite de la circulaire du 19 janvier 2022. Il a été en particulier rappelé aux directions qu'aucun démarchage ou échange ne doit intervenir avec une société susceptible de se porter candidate et que les démarches de sourçage doivent être strictement limitées aux périodes se situant hors de la phase d'appel à concurrence. Enfin, pour les prestations intellectuelles, une instruction ministérielle du 29 avril 2022, prise en application de la circulaire du Premier ministre, établit un « dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles », qui définit les règles de formalisation des dépôts en cas de situation de conflit d'intérêts.

S'agissant de l'exécution, dans les administrations, de prestations à titre gratuit, l'enquête de la Cour montre que ce cas de figure semble avoir été très exceptionnel dans la période sous revue. Le ministère de l'intérieur y a eu recours une seule fois (en 2020, pour l'élaboration d'un outil de simulation et d'anticipation de l'évolution de la crise sanitaire). La DAE, qui précise n'avoir jamais reçu de proposition en ce sens, indique que sa charte de déontologie prévoit que toute demande de cette nature reçue par un acheteur devrait être soumise pour arbitrage à sa hiérarchie qui saisirait elle-même le secrétariat général du ministère pour avis. À cet égard, le secrétariat général des ministères financiers explique que l'instruction ministérielle précitée du 29 avril 2022 définit les règles d'encadrement du recours aux missions *pro bono*, désormais limitées aux seules circonstances exceptionnelles ou de crise. Toute mission de ce type, qui doit être effectuée à titre gratuit et ne donner lieu à aucune contrepartie ou droit de suite, doit être autorisée par lui et enregistrée auprès de la mission ministérielle des achats. Pour sa part, la DITP précise que des règles de restriction/interdiction ont été décidées en 2022.

Les mesures prises par les ministères ou les établissements publics consistent, dans certains cas, à s'assurer que les cabinets auxquels ils font appel sont eux-mêmes sensibilisés aux impératifs déontologiques et organisés pour qu'ils soient respectés dans l'exercice de leurs missions. La fédération Syntec conseil, interrogée dans le cadre de la présente enquête, confirme, à cet égard, qu'il appartient à chaque cabinet de veiller à la bonne application des règles légales en vigueur et de formaliser, si nécessaire, leur application dans son domaine d'intervention. Toutefois, elle précise que ses membres se sont tous engagés – sous la surveillance d'un comité de déontologie auquel il revient d'émettre des avis et de recueillir des signalements – au respect d'un ensemble de « principes fondamentaux », énoncés dans un code de déontologie propre aux interventions de cabinets de conseil auprès du secteur public.

Afin de garantir l'efficacité des dispositifs mis en place, ou en voie de l'être pour assurer le respect des impératifs de transparence et de déontologie, il conviendrait que les règles générales soient complétées par des dispositifs opérationnels plus précis, proportionnés aux enjeux (par exemple sous la forme de degrés d'exigence fixés en fonction de seuils) et réalistes. Ces dispositions, qui devraient être coordonnées au plan interministériel pour en assurer l'homogénéité et la cohérence, pourraient être établies en tenant compte des attentes et contraintes respectives des services de l'État et des prestataires privés susceptibles d'être sollicités et en s'inspirant des bonnes pratiques d'ores et déjà identifiables.

Le Sénat a adopté en première lecture, à l'automne 2022, une proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques⁵⁷. Ce texte prévoit notamment d'imposer aux consultants, aux cabinets de conseils et aux sous-traitants de ces derniers de remettre une déclaration d'intérêts en amont de leur intervention ; de créer une amende administrative pour tout manquement aux règles déontologiques ; d'instituer un contrôle systématique de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) lorsqu'un responsable public part exercer une activité de consultant dans le secteur privé ou lorsqu'un consultant rejoint l'administration.

Les représentants des cabinets de conseil ont fait savoir leur inquiétude quant à la portée de certaines de ces dispositions, au regard notamment, selon eux, du respect du secret des affaires. Ils estiment en particulier incompatible avec leurs engagements à l'égard de leurs autres clients l'obligation qui leur serait faite de rendre publiques certaines informations relatives aux missions qu'ils exécutent pour eux, de même que celles relatives aux activités de leurs conjoints.

Pour sa part, le Gouvernement a décidé de renforcer la clause de déontologie en inscrivant d'ores et déjà, dans le nouvel accord-cadre *Conseil* notifié par la DITP en 2023, différentes dispositions de la proposition de loi.

⁵⁷ Proposition de loi n° 4 (2022-2023), adoptée en première lecture le 18 octobre 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La diversité et la fréquence des anomalies constatées dans la préparation et la mise en œuvre des marchés de conseil sont parfois liées à un manque de rigueur ou à des facilités au regard des règles de la commande publique, notamment dans l'utilisation des accords-cadres.

Dans leur grande majorité, les contrôles effectués par la Cour conduisent à appeler l'attention sur certaines caractéristiques des marchés ou, plus souvent, de leur exécution qui justifient que l'administration soit invitée à prendre les mesures correctives afin que les anomalies relevées ne se renouvellent pas. Les facilités ou écarts constatés ne constituent pas des irrégularités sanctionnables en application du code des juridictions financières, par exemple parce qu'ils auraient procuré à un opérateur un avantage injustifié, induit pour l'État un préjudice financier significatif ou résulté d'une faute grave de gestion avec préjudice financier significatif. Ils sont cependant de nature à altérer la qualité et l'efficacité des procédures de préparation et de passation des marchés ou leur mise en œuvre, voire le suivi des accords dans la phase de leur achèvement.

Les mesures générales prises pour répondre à ces constats, notamment dans la circulaire du Premier ministre de janvier 2022, devront être précisées et complétées, afin que, lorsqu'elles sont nécessaires, les missions de conseil soient exécutées dans des conditions améliorées d'efficacité, de rigueur et de déontologie.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 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 le recours à 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 sont ou 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).*
-

Conclusion générale

L'État a eu recours aux prestations de cabinets de conseil, au cours de la dernière décennie, dans des proportions limitées au regard du total de ses dépenses mais qui ont triplé entre 2017 et 2021.

En dépit du caractère sensible qui s'attache à l'association de partenaires privés à la réalisation et, souvent, à la conception et au pilotage de politiques publiques, cette option, facilitée par la signature d'accords-cadres interministériels, a été prise sans qu'ait été défini au préalable un cadre harmonisé et qu'une doctrine d'emploi suffisamment précise ait été formalisée à l'intention des ministères et des établissements publics.

De plus, faute d'un pilotage unique et d'outils de suivi adaptés, l'État ne s'est pas mis en situation de conduire une politique cohérente et maîtrisée de recours à des prestations externes, sur la base d'une définition ordonnée des besoins et d'un inventaire rigoureux des ressources internes disponibles.

Pour cette raison, la conclusion de marchés de consultants a pu constituer, dans un contexte où l'urgence et les insuffisances de capacité de la plupart des services de gestion plaçaient les administrations sous contrainte, une solution de facilité mise en œuvre dans des conditions telles que l'évolution des dépenses engagées à ce titre a, de fait, été davantage constatée et subie que choisie et anticipée.

Les mesures introduites par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, même si elles sont intervenues tardivement, sont de nature à remédier en partie à ces constats. Elles témoignent d'une prise de conscience, au plan interministériel, des excès auxquels a parfois conduit une approche insuffisamment sélective des circonstances justifiant le recours à des cabinets privés. L'instauration d'une cible forfaitaire de réduction du montant des dépenses, reconduite en 2023, ne peut que constituer un palliatif, dans l'attente d'une approche plus fine des besoins. Elle est un signe de la volonté d'enrayer la croissance des missions de conseil.

Ces dispositions devront toutefois être complétées afin notamment de formaliser davantage et renforcer le pilotage d'ensemble de la politique de recours à des cabinets de conseil, et de mettre en place une information exhaustive et fiable propre à permettre une gestion mieux éclairée, une plus juste appréhension des enjeux et un contrôle amélioré.

Les services de l'État doivent pouvoir continuer de recourir à des cabinets de conseil en complément de leurs ressources internes. Il importe néanmoins que ces prestations n'interviennent que de manière subsidiaire, pour des missions ponctuelles et dans des circonstances et conditions de rigueur et de transparence mieux définies.

Liste des abréviations

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Afpa.....	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
AIFE.....	Agence pour l'informatique financière de l'État
AMOA/AMOE.....	Assistance à maîtrise d'ouvrage/à maîtrise d'œuvre
AMUE.....	Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche
APE.....	Agence des participations de l'État
APIJ.....	Agence publique pour l'immobilier de la justice
APL.....	Aides personnalisées au logement
ANSSI.....	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
APL.....	Aides publiques au logement
<i>Bundesrechnungshof</i> ...	Cour fédérale des comptes d'Allemagne
CAE.....	Comité des achats de l'État
CBCM.....	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCAP.....	Cahier des clauses administratives particulières (marchés publics)
CCTP.....	Cahiers des clauses techniques particulières (marchés publics)
Cese.....	Conseil économique, social et environnemental
CGAAER.....	Contrôle général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGE.....	Conseil général de l'économie
CGEDD.....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGeFi.....	Contrôle général économique et financier
CJUE.....	Cour de justice de l'Union européenne
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
DAE.....	Direction des achats de l'État
DGAC.....	Direction générale de l'aviation civile
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEC.....	Direction générale de l'énergie et des climats

DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
Diese	Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
Dinum	Direction interministérielle du numérique
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
EFPA.....	Établissement foncier public et d'aménagement
Epec.....	Paris emploi compétences
EPIC.....	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
FTAP.....	Fonds de transformation de l'action publique
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
Igas	Inspection générale des affaires sociales
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
Insee	Institut national de la statistique et de la politique économique
INSP.....	Institut national du service public
NAO.....	<i>National Audit Office</i>
OFB.....	Office français de la biodiversité
PIAPI.....	Pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles
RGPD.....	Règlement général sur la protection des données
SGG.....	Secrétariat général du gouvernement
SGMAP.....	Secrétariat général de la modernisation de l'action publique
SIG	Service d'information du gouvernement
Sirhen	Système d'information de ressources humaines de l'éducation nationale
TFV	Task force vaccination (crise covid)
Ugap.....	Union des groupements d'achats publics
UO	Unité d'œuvre
Upec	Université Paris-Est-Créteil

Annexes

Annexe n° 1 : données chiffrées	142
Annexe n° 2 : le rapport de la Cour des comptes de 2015	143
Annexe n° 3 : le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale - Janvier 2022.....	145
Annexe n° 4 : le rapport de la mission d'information du Sénat - Mars 2022.....	147

Annexe n° 1 : données chiffrées

**Tableau n° 6 : répartition de l'activité de conseil
en stratégie/management par secteur**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Services financiers</i>	22 %	24 %	29 %	31 %	31 %	27 %	26 %	30 %	28 %	24 %	26 %	27 %	30 %	32 %	31 %	30 %	29 %	30 %	29 %
<i>Industries</i>	24 %	26 %	28 %	25 %	28 %	24 %	23 %	23 %	23 %	29 %	26 %	27 %	26 %	26 %	27 %	28 %	25 %	23 %	24 %
<i>Services Publics</i>	11 %	11 %	8 %	10 %	8 %	15 %	15 %	15 %	13 %	9 %	10 %	10 %	9 %	10 %	9 %	9 %	10 %	13 %	13 %
<i>Énergies Utilités</i>	8 %	8 %	10 %	13 %	10 %	11 %	12 %	11 %	11 %	15 %	12 %	11 %	11 %	9 %	9 %	10 %	10 %	12 %	11 %
<i>Distribution</i>	10 %	5 %	5 %	6 %	6 %	6 %	5 %	5 %	5 %	6 %	5 %	5 %	4 %	4 %	6 %	6 %	7 %	5 %	6 %
<i>Transport Logistique</i>								5 %	6 %	5 %	5 %	4 %	5 %	4 %	5 %	5 %	6 %	7 %	5 %
<i>Santé</i>								2 %	3 %	2 %	4 %	3 %	2 %	4 %	3 %	3 %	3,6 %	3,8 %	5 %
<i>Télécoms</i>	10 %	6 %	8 %	9 %	8 %	6 %	5 %	4 %	4 %	5 %	4 %	4 %	4 %	4 %	5 %	5 %	4 %	3 %	3 %

Source : Syntec conseil, Étude annuelle d'activité 2022

Annexe n° 2 : le rapport de la Cour des comptes de 2015

Le rapport, publié en mars 2015, dressait quatre séries de constats :

- il mettait en lumière l'impossibilité de disposer de données chiffrées exhaustives sur les dépenses effectuées par l'État au titre des prestations de conseil, du fait de nomenclatures comptables imprécises et de l'absence d'un suivi budgétaire centralisé. À partir des éléments disponibles, il constatait néanmoins, en dépit du caractère globalement limité des masses budgétaires en jeu, une répartition inégale du nombre de marchés de conseil entre les différents services de l'État et une forte concentration par secteur et entité mais aussi par cabinet et sur certaines natures de prestations. Il relevait ainsi que les principaux motifs de recours à des prestataires externes concernaient des missions d'accompagnement de projets et d'aide à la décision, dans une moindre mesure des expertises techniques ou des prestations dites « d'influence » et dans le domaine de la gestion des ressources humaines ;
- la Cour formulait des appréciations critiques sur les conditions du recours aux cabinets. Tout en l'estimant justifié dans son principe, elle soulignait son caractère contestable lorsque le motif invoqué est, notamment, une perte de compétences métier ou de mémoire, le souci de faire cautionner par une expertise externe des décisions de l'administration, de remédier à un problème d'organisation ou en cas d'insuffisante mobilisation des compétences internes ;
- l'enquête conduisait à relever la faiblesse des politiques d'achat, en particulier un cadre juridique mal maîtrisé et des cas nombreux d'insécurité juridique avérée, des défauts de mise en concurrence liés notamment à une interprétation large des dispositions relatives aux critères d'urgence et de confidentialité, des règles de passation imprécises ou mal respectées, et un encadrement insuffisant en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts ;
- enfin, le rapport de la Cour soulignait le caractère largement insatisfaisant des conditions d'emploi des prestations de cabinets, caractérisées, en amont, par une définition lacunaire des besoins, pendant la mission par un pilotage insuffisamment rigoureux et un recours excessif aux marchés à bons de commande, enfin, à l'issue des travaux, par un défaut d'évaluation et de suivi, y compris s'agissant des transferts de compétences à l'administration et de la capitalisation et mutualisation des rapports de mission.

La Cour formulait en conséquence 11 recommandations :

Sur les dépenses de conseil extérieur :

1. Renforcer le suivi budgétaire et comptable des dépenses de conseil par les secrétaires généraux et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, notamment grâce à la nouvelle nomenclature des achats ;
2. Veiller au renouvellement et à la diversification des prestataires de conseil.

Sur les conditions de recours aux conseils extérieurs :

3. Formaliser, dans chaque ministère, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, des doctrines de recours aux conseils extérieurs et des guides de bonnes pratiques ;
4. Créer des outils de recensement des expertises disponibles au sein de l'État et mettre en réseau les services de conseils internes et les corps d'inspection et de contrôle ;
5. Développer l'intervention d'équipes mixtes de conseil, constituées de corps d'inspection ou des équipes internes d'experts et de consultants ;
6. Utiliser davantage les possibilités, prévues par le code des marchés publics, de dialogue avec les candidats dans la phase de passation du marché afin de s'assurer de l'adéquation des offres aux besoins ;
7. Renforcer, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts en systématisant, dans chaque ministère, les chartes de déontologie et en y incluant des dispositions sur les rapports avec les conseils extérieurs ;
8. Recourir à la tarification à la performance chaque fois que les résultats attendus de l'intervention des conseils extérieurs sont clairement identifiés et attribuables à leur action.

Sur les conditions d'emploi des conseils extérieurs :

9. Prévoir, dans les cahiers des charges des marchés de conseil, les modalités de transfert des compétences entre les prestataires et l'administration et inclure à cet effet une clause spécifique dans le cahier des clauses administratives générales ;
10. Valoriser les fonctions de responsable du pilotage des missions de conseil extérieur au moyen d'un positionnement plus attractif et de formations adaptées ;
11. Développer, dans un cadre interministériel, des outils de capitalisation et de partage des résultats des prestations.

Annexe n° 3 : le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale - Janvier 2022

Ce rapport comporte une quatrième partie, intitulée « *Un point spécifique, le recours aux cabinets de conseil* », qui se réfère, pour formuler ses constats et analyses, aux recommandations émises par la Cour en 2015.

Dans une première sous-partie, le rapport fait état des « critiques récurrentes » dont fait l'objet ce recours, qu'elle indique être « plus ou moins fondées » : perte de compétences ; dépendance ; caractère stéréotypé des travaux ; recommandations souvent générales et peu adaptées (le rapport évoque l'appréciation critique de la Cour sur « la piètre qualité des travaux des prestations de conseil auprès des établissements publics de santé ») ; préoccupation de validation de décisions prises par les administrations (en indiquant que ce rôle serait « de moins en moins porteur ») ; porosité entre la haute fonction publique et les cabinets de conseil (mais le rapport relève que les « barrières et contrôles très stricts » de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) depuis la loi de 2019 de transformation de la fonction publique éviteraient désormais les « pantouflages et même les rétro-pantoufles litigieux de hauts fonctionnaires »).

Le rapport énumère ensuite les atouts de la contribution des cabinets de conseil à l'action de l'administration : appoint d'expertise dans les domaines de grande technicité ; apport de « méthodologies à l'état de l'art » ; « capacité d'industrialisation des process permettant de passer de la démonstration de faisabilité (proof of concept) au déploiement de la solution souhaitée à l'échelle nécessaire (scalabilité) et ce, dans des délais extrêmement contraints » ; capacité à réaliser des comparaisons à l'échelle mondiale ; méthodes de travail nouvelles.

La mission d'information formule dès lors 6 recommandations :

1. renforcer le recours aux prestataires par des accords-cadres tout en renforçant le rôle de supervision de la direction interministérielle de la transformation publique et les autres directions interministérielles concernées ;
2. systématiser les échanges entre administrations pour un meilleur partage des bonnes pratiques ;
3. encourager la constitution d'équipes mixtes pour les prestations de conseil sous le pilotage d'un responsable ministériel ;

4. renforcer l'évaluation qualitative et quantitative des prestations de conseil ;
5. développer la mutualisation des livrables entre les administrations publiques ;
6. instaurer des chartes relatives au recours et à l'utilisation des prestations de conseil au niveau interministériel et ministériel.

Annexe n° 4 : le rapport de la mission d'information du Sénat - Mars 2022

Il comporte trois parties, suivies de recommandations.

La première partie, déplorant, comme la Cour en 2015, le manque de données précises, relève le recours croissant aux cabinets dans le secteur public. Après avoir souligné l'intérêt du recours à des prestations externes, la commission d'enquête met en exergue une série de constats critiques : un manque de transparence propre à entretenir un climat de défiance ; des facilités contractuelles, avec un usage parfois inapproprié des accords-cadres et du dispositif du « tourniquet » associé au marché de la DITP pour le conseil en stratégie/organisation et de ceux de l'Ugap ; une prise de conscience tardive du Gouvernement, sauf dans le secteur de la Défense ; un risque de dépendance de l'administration vis-à-vis des cabinets de conseil ; enfin, des insuffisances dans la capitalisation des livrables et le transfert de compétences aux administrations bénéficiaires.

La deuxième partie, consacrée au « rôle des cabinets de conseil dans la définition et la conduite des politiques publiques », la mission énonce trois principaux constats, des difficultés rencontrées par l'administration pour piloter et évaluer ses consultants ; la « qualité inégale » des livrables, qui ne connaissent pas toujours de suites ; « l'influence avérée » des cabinets sur la décision publique, véhiculant « une certaine vision de l'action publique » et « une doctrine de la transformation » (défendant notamment une réduction des dépenses publiques et de la fiscalité), accompagnées parfois d'un « regard prescripteur » et d'un « appauvrissement de la langue employée ». La commission d'enquête souligne que les prestataires, grâce notamment à une capacité de mobilisation rapide, interviennent couramment sur de grandes réformes publiques, y compris sur des sujets régaliens.

La troisième partie porte sur l'encadrement déontologique du recours aux cabinets, tout en constatant que les règles déontologiques sont nombreuses, tant du côté de l'administration que de ceux des cabinets, le rapport relève un risque de conflits d'intérêts lié en particulier : à l'absence de visibilité sur l'activité des cabinets pour le compte de leurs autres clients ; aux inconvénients du démarchage et des services rendus *pro bono* ; et à la « porosité » potentielle résultant de départs de cadres publics dans les cabinets, mais dont le rapport relève toutefois que le nombre « reste limité ». Enfin, la commission appelle l'attention sur les « doutes » ou « incertitudes » qui s'attachent à l'accès et à l'exploitation par ces derniers de données sensibles ou stratégiques.

1. Pour plus de transparence, publier la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs dans un document budgétaire, annexé au projet de loi de finances, et en données ouvertes, pour permettre leur analyse. Préciser dans cette liste l'objet de la prestation, son montant, le cabinet de conseil sélectionné et ses éventuels sous-traitants.
2. Assurer la traçabilité des prestations des cabinets de conseil en exigeant que chaque livrable précise le rôle qu'ont joué les cabinets dans sa conception et en interdisant aux cabinets de conseil d'utiliser le sceau ou le logo de l'administration. Cette traçabilité devra demeurer en cas de publication de tout ou partie des livrables des cabinets.
3. Présenter les missions de conseil dans le bilan social unique des administrations, pour permettre aux représentants des agents publics d'en débattre. Mieux encadrer le recours aux consultants.
4. Rationaliser le recours aux accords-cadres de conseil, en particulier pour les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de l'Ugap et uniformiser les conditions de ces recours.
5. Prévoir un examen systématique de la DITP, avec avis conforme, pour toutes les prestations de plus de 150 K€.
6. Cartographier les compétences au sein des ministères et élaborer, avec l'appui de la DGAFP, un plan de réinternalisation pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil.
7. Systématiser les fiches d'évaluation des prestations de conseil et les rendre publiques. Appliquer les pénalités prévues par les marchés publics lorsque le prestataire ne donne pas satisfaction.
8. Les administrations doivent s'assurer contractuellement que les cabinets de conseil auxquels elles recourent respectent l'emploi de termes français tout au long de leurs missions et notamment dans leurs livrables. Le non-respect de ces exigences pourra être considéré comme un manquement au contrat. Renforcer les règles déontologiques des cabinets de conseil.
9. Confier à la HATVP une nouvelle mission de contrôle des cabinets de conseil intervenant dans le secteur public, pour vérifier le respect de leurs obligations déontologiques. Renforcer les moyens de la HATVP pour assurer cette mission.
10. Lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations déontologiques, interdire aux cabinets de conseil de se porter candidats aux marchés publics.

11. Faire signer par les cabinets de conseil, dès le début de leur mission, un code de conduite précisant les règles déontologiques applicables et les moyens de contrôle mis en place par l'administration.
12. Imposer une déclaration d'intérêts aux cabinets de conseil, à leurs sous-traitants et aux consultants, afin que l'administration puisse identifier et prévenir les risques de conflit d'intérêts. En cas de doute, permettre à la HATVP de contrôler ces déclarations d'intérêts et de sanctionner les déclarations mensongères ou incomplètes.
13. Instituer une obligation de déclaration à la HATVP, par les cabinets de conseil, de leurs actions de démarchage auprès des pouvoirs publics. Publier la liste de ces actions tous les ans, en données ouvertes.
14. Interdire aux cabinets de conseil de réaliser des prestations gratuites (pro bono) pour l'État et ses opérateurs.
15. Maintenir la possibilité pour les cabinets de conseil de réaliser des missions de mécénat dans les secteurs « non marchands » couverts par la loi « Aillagon » de 2003 (culture, éducation, social, humanitaire, etc.). Pour plus de transparence : déclarer ces missions auprès de la HATVP et publier la liste de ces missions tous les ans, en données ouvertes.
16. Prévoir un contrôle déontologique systématique de la HATVP lorsqu'un responsable public part exercer une activité de consultant (« pantouflage ») ou lorsqu'un consultant rejoint l'administration (« rétropantouflage »).
17. Lorsqu'un responsable public devient consultant, l'obliger à rendre compte de son activité à la HATVP, à intervalles réguliers (tous les 6 mois) et sur une période de 3 ans. Mieux protéger les données de l'État.
18. À l'issue de la mission, prévoir la destruction systématique des données confiées aux cabinets de conseil. En cas de doute, permettre à l'administration de saisir la CNIL pour qu'elle puisse diligenter des contrôles.
19. Faire réaliser par l'ANSSI un référentiel d'audit de la sécurité des systèmes d'information attendue des prestataires réalisant une mission de conseil pour l'État et ses opérateurs. Faire figurer dans les pièces nécessaires pour candidater à un appel d'offres public l'attestation de réalisation de cet audit.