



HAL
open science

Le recours par l'État aux cabinets de conseil : comment reprendre la main ?

Elise Untermaier-Kerléo

► To cite this version:

Elise Untermaier-Kerléo. Le recours par l'État aux cabinets de conseil : comment reprendre la main ?. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2022. hal-03920755

HAL Id: hal-03920755

<https://hal.science/hal-03920755v1>

Submitted on 3 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le recours par l'État aux cabinets de conseil : comment reprendre la main ?

À propos du rapport de Mme Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête du Sénat Cabinets de conseil : *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, n° 578, 16 mars 2022.

Élise Untermaier-Kerléo
Maîtresse de conférences à l'université Jean Moulin Lyon 3
Équipe de droit public de Lyon (EA 666) – IEA

JCP A, 4 avril 2022, aperçu rapide

À l'initiative du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), une commission d'enquête sénatoriale a investigué pendant 4 mois sur l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques. Après avoir mené 40 auditions, recueilli et analysé 7 300 documents, le Sénat publie un rapport dense (361 pages, suivant un plan qui aurait pu être meilleur) et virulent, dont le ton contraste avec celui, plus complaisant, du rapport d'information de l'Assemblée nationale consacré plus largement à l'externalisation, publié deux mois avant (v. E. Untermaier-Kerléo, « Les clefs d'une externalisation réussie », *JCP A*, 31 janv. 2022, aperçu rapide, n° 90). Le premier mérite de ce rapport est de révéler l'ampleur du recours par l'État (les collectivités territoriales ont été exclues du champ d'investigation de la commission) aux cabinets de conseil, qui apparaît comme un phénomène tentaculaire (I). Le risque de dépendance à l'égard des cabinets de conseil nécessite d'être contenu par une politique de pilotage, d'évaluation et de suivi (II) et un renforcement des contrôles déontologiques (III).

I. Un phénomène tentaculaire

Les cabinets de conseil interviennent au cœur des politiques publiques, ce qui soulève deux principales questions : celle du bon usage des deniers publics, d'une part (a), et d'autre part, celle de l'influence de ces cabinets privés sur la décision publique (b).

a) Une explosion des dépenses

Le recours aux consultants constitue aujourd'hui un réflexe. Il est facilité par des accords-cadres conclus par l'État (la commission d'enquête en a recensé 15 au total), notamment ceux de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), de la centrale d'achat UGAP et de la Direction des achats de l'État (DAE). Ces contrats mettent à la disposition des ministères un vivier de cabinets de conseil, dans lequel ils peuvent aisément piocher. Cet effet « presse-bouton » facilite la multiplication des prestations de conseil. Les cabinets de conseil savent aussi se rendre incontournables, en multipliant les opérations de démarchage commercial auprès des autorités publiques ou en commençant par réaliser des engagements *pro bono* – que la commission d'enquête suggère d'interdire.

En 2021, les dépenses de conseil de l'État (ministères et opérateurs) ont ainsi dépassé le milliard d'euros. Si le recours aux cabinets de conseil n'a pas commencé sous ce quinquennat, il a toutefois été croissant entre 2018 et 2021 : les dépenses de conseil des ministères ont plus que doublé, avec une

forte accélération en 2021 (+ 45 %). Les dépenses de conseil en informatique atteignaient 646,4 millions d'euros en 2021, représentant ainsi 72 % des dépenses. Elles ont plus que doublé depuis 2018 (279,4 millions d'euros).

D'après les éléments transmis par les ministères, le coût moyen d'une journée de consultant s'élève à 1 528 euros TTC pour la période 2018-2020, et à 1918 euros pour le conseil en stratégie. Des montants sans commune mesure avec le coût moyen chargé, hors les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et les « coûts fixes » d'un fonctionnaire de catégorie A+, qui s'élèverait, sous toutes réserves, à 362 euros par jour ouvrable.

b) Une influence avérée des cabinets de conseil sur la prise de décision

La décision publique resterait imperméable aux conseils des consultants. Les ministres comme les hauts fonctionnaires interrogés ont affirmé avec vigueur que les cabinets de conseil n'avaient pas d'influence sur leurs décisions. Dans la même logique, les cabinets de conseil assurent qu'ils ne prennent jamais part à la décision publique. Leur rôle se limiterait à éclairer les dirigeants, en proposant plusieurs scénarios élaborés à partir d'éléments factuels.

Pourtant, les cabinets de conseil sont intervenus sur la plupart des grandes réformes du quinquennat, renforçant ainsi leur place dans la décision publique. Outre la gestion de la crise sanitaire, on peut citer pour exemples : la réforme de l'aide juridictionnelle (EY et DITP, 2019, 592 380 euros) ; l'expertise du processus de gestion d'un bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage (McKinsey et DITP, 2019, 327 060 euros) ; la simplification de l'accès aux droits des personnes handicapées (Capgemini et DITP, 2020, 370 608 euros) ; la réforme de la formation professionnelle (Roland Berger, 2018-2019, 2,16 millions d'euros) ; la réforme des aides personnalisées au logement, APL (McKinsey, 2018-2020, 3,88 millions d'euros). Les consultants peuvent même travailler sur des sujets régaliens. Selon le ministère des Armées, près de 160 consultants étaient habilités au niveau secret en 2021, contre une centaine en 2019. De même, le Gouvernement a fait appel à un cabinet d'avocats, Dentons, pour rédiger l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). Les cabinets de conseil se sont progressivement forgé une nouvelle spécialité, qui leur permet d'intervenir dans le processus décisionnel public : organiser des consultations citoyennes pour le compte des pouvoirs publics. Ils proposent des solutions « clés en main », qui peuvent aller de la création d'une plateforme en ligne en passant par l'organisation d'ateliers thématiques, jusqu'à l'analyse des résultats.

En pratique, la frontière reste floue entre un simple éclairage technique des cabinets de conseil et une intervention plus décisive dans la prise de décision. Ils sont parfois amenés à rédiger des projets de décision. Ce mélange des genres se trouve renforcé lorsque les consultants interviennent « en équipe intégrée » et se trouvent alors quasiment assimilés à des agents publics, qu'ils considèrent comme des collègues de travail.

Au-delà des interventions sur des réformes majeures, les cabinets de conseil ont développé une stratégie d'influence dans le débat public, en particulier pour diffuser une doctrine de la transformation. Certaines de leurs publications, qui sont particulièrement nombreuses en période électorale, s'apparentent à des programmes politiques, en défendant le plus souvent une réduction des dépenses publiques et de la fiscalité. Les plus grands cabinets de conseil possèdent leurs propres *think tanks*, dédiés à cette stratégie d'essaimage. Les consultants participent également à des *think tanks* extérieurs, comme l'Institut Montaigne, au titre de leur cabinet ou à titre individuel.

II. Endiguer le risque de dépendance vis-à-vis des cabinets de conseil

Face au risque de dépendance vis-à-vis des cabinets de conseil, il devient urgent de réinternaliser certaines compétences (a) et de mettre en place une procédure d'évaluation et de suivi des prestations de conseil.

a) Une réinternalisation indispensable des compétences

Saisie par la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes avait établi en 2014 un constat sévère sur le recours par l'État aux cabinets de conseil. Mais ses recommandations sont pour la plupart restées lettre morte. À la suite de ce rapport, seul le ministère des Armées a mis en œuvre une procédure d'encadrement et de suivi des prestations de conseil. La décision de recours au conseil extérieur et le pilotage de la prestation restent, dans une assez large mesure, à la main des services concernés, avec pour conséquence une absence de cohérence et de politique harmonisée. C'est dans ce contexte que, le 19 janvier 2022 - soit le matin même de son audition par la commission d'enquête - Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, annonçait par voie de presse la volonté de l'État de faire baisser en 2022 de 15 % au moins les dépenses sur les conseils en stratégie et en organisation pour tous les ministères. Cette annonce s'est traduite par une circulaire du Premier ministre, prise ce même 19 janvier, pour mettre en place « *une nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles* ». Lors de son audition, Mme Amélie de Montchalin a déclaré que la circulaire était en préparation « *depuis de longs mois* ». Pourtant, entendue en audition deux semaines plus tôt, Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, n'avait pas été informée de cette circulaire... Cette dernière – que l'on trouve facilement en ligne, n'a toujours pas été publiée officiellement.

Avant de recourir à un cabinet de conseil, l'administration doit s'interroger sur les ressources dont elle dispose en interne. La circulaire du 19 janvier 2022 prévoit – il était temps – la création d'une base de données identifiant les compétences internes disponibles, en lien avec la DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese). Au-delà de la cartographie, l'État doit s'engager dans un processus de réinternalisation des compétences, pour répondre par lui-même à ses besoins récurrents. La commission d'enquête propose que chaque ministère rédige un plan de réinternalisation des compétences et crée une cellule de conseil interne. Les ministères sont invités à faire davantage appel aux inspections générales et aux structures comme France Stratégie, qui peuvent intervenir en lieu et place des cabinets de conseil. On regrettera que la commission d'enquête n'évoque pas les universitaires.

La réinternalisation des compétences est également nécessaire pour que l'État soit en mesure d'assurer le pilotage des prestations de conseil. Sur le plan humain, l'administration manque de chefs de projet pour piloter les prestations, ce qui a conduit le Gouvernement à annoncer la formation en urgence d'au moins 100 chefs de projet en 2022, avec l'appui de l'Institut national du service public (INSP).

b) La nécessité d'une procédure d'évaluation et de suivi

La capacité de l'administration à évaluer ses consultants reste insuffisante. Par exemple, pour la prestation de McKinsey auprès de la CNAV pour préparer la réforme des retraites (2020), « l'évaluation » transmise par la Caisse correspond à la signature de deux procès-verbaux de réception, sans aucun commentaire de fond sur la prestation. La DITP est plus avancée : elle possède son propre dispositif d'évaluation des prestataires. Cependant, elle n'a jamais appliqué de pénalité à ses consultants, y compris pour des prestations très décevantes.

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 exige que toute prestation intellectuelle fasse l'objet à son terme d'une évaluation, non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire (respect des délais, qualité des ressources mises à disposition, coopération avec les services, etc.) mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin. Un formulaire d'évaluation sera défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation. La commission d'enquête propose d'aller plus loin en publiant les fiches d'évaluation des cabinets de conseil, afin que le déroulement et l'impact de leurs missions soient mieux connus et en appliquant les pénalités prévues par les marchés publics lorsque le prestataire n'a pas donné satisfaction.

III. Contrôler le respect des règles déontologiques

Le recours aux cabinets de conseil, qui ont pour clients aussi bien des personnes privées que des institutions publiques, est propice aux conflits d'intérêts. Si, parmi les clients privés du cabinet, certains ont un intérêt à une décision de l'État dans un sens déterminé, la question peut se poser de savoir comment l'intérêt général peut être défendu de façon objective. Or, l'État ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts chez ses consultants. La commission d'enquête propose qu'un code de conduite soit signé par les cabinets de conseil au début de chaque prestation pour l'administration. Elle suggère également de rendre systématique les déclarations d'intérêts pour toute prestation de conseil dans le secteur public, afin que les pouvoirs publics soient informés des prestations que le cabinet de conseil a assurées au cours des dernières années pour des clients intervenant sur le même secteur d'activité. Pour assurer l'efficacité du dispositif, l'administration pourrait, en cas de doute, saisir la HATVP pour contrôler l'exhaustivité des déclarations et cette dernière pourrait sanctionner toute déclaration d'intérêts mensongère ou incomplète.

Cependant, la HATVP est déjà bien occupée avec le contrôle des déclarations d'intérêts des responsables publics, à l'égard desquels elle ne dispose d'ailleurs pas de pouvoir de sanction (il n'existe que des sanctions pénales). Elle est par ailleurs chargée, dans le cadre du contrôle du pantouflage et du rétro-pantouflage, de se prononcer sur les mobilités des responsables publics vers et depuis les cabinets de conseil. Elle rend généralement des avis de compatibilité assortis de réserve, dont elle a la charge de contrôler le respect, pendant 3 ans. Au regard de la sensibilité du sujet, la commission propose que la HATVP soit systématiquement saisie en cas de départ d'un responsable public vers un cabinet de conseil ou en cas de recrutement d'un consultant par l'administration, alors que le droit en vigueur ne prévoit la saisine automatique de la HATVP que pour les agents occupant les postes les plus sensibles. Il faudrait davantage réfléchir à un système de contrôle déconcentré pour ne pas submerger la Haute Autorité, comme l'a été avant elle la Commission de déontologie de la fonction publique, et renforcer les prérogatives et le réseau des référents déontologues mis en place au sein de chaque administration depuis la loi du 20 avril 2016.