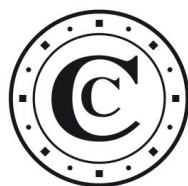


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LE RECOURS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES DES CABINETS DE CONSEIL

Rapport public thématique

Juin 2025



# Sommaire

<b>Sommaire .....</b>	<b>3</b>
<b>Procédures et méthodes .....</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>9</b>
<b>Récapitulatif des leviers d'action pour les collectivités locales et leurs groupements.....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre I Une demande croissante de prestations de conseil privées, en dépit de ressources internes disponibles .....</b>	<b>21</b>
I - Un recours croissant aux cabinets de conseil, insuffisamment motivé.....	21
A - Des dépenses de prestations intellectuelles en progression .....	21
B - Des motivations faiblement étayées.....	24
II - Des compétences disponibles mais peu mobilisées .....	28
A - Des ressources internes parfois sous-exploitées .....	28
B - Des ressources publiques qui pourraient être davantage sollicitées .....	32
III - Les freins à un arbitrage plus efficient.....	33
A - Une autonomie des services prescripteurs .....	33
B - Un cadre comptable inadapté.....	35
<b>Chapitre II L'utilité des prestations à mieux évaluer .....</b>	<b>37</b>
I - Un recours aux prestataires à mieux encadrer dès l'émergence du besoin .....	37
A - Une expression insuffisante des besoins.....	38
B - Une mise en concurrence à renforcer.....	40
C - Des situations de conflits d'intérêts à prévenir .....	42
II - Un pilotage des prestataires et une évaluation de leurs productions à assurer .....	43
A - Un pilotage à améliorer .....	43
B - L'absence d'évaluation formalisée des prestations intellectuelles .....	44
C - Une valeur ajoutée difficile à apprécier .....	45
III - Des prestations à mieux exploiter.....	48
A - Un transfert de compétences à organiser au bénéfice des collectivités .....	48
B - Des productions à davantage partager au sein des collectivités .....	50
C - Une protection des données à garantir .....	51

<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>55</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>57</b>

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres<sup>1</sup> thématiques 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.

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.

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. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

\*  
\*\*

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques. L'enquête a été pilotée par une formation inter juridictions composée des chambres régionales et territoriale des comptes (CRTC) de Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Polynésie française et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les CRTC engagées dans l'enquête ont contrôlé, en 2024, 15 collectivités territoriales et groupements de leurs ressorts, représentatifs des différents niveaux de collectivités : la région Occitanie, les départements de la Dordogne, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Hérault, des Landes et du Lot-et-Garonne, la commune de Castres et sa communauté d'agglomération (Tarn), la commune de Toulouse et sa métropole (Haute-Garonne), les communes de Béziers (Hérault), Perpignan (Pyrénées-Orientales) et Marseille (Bouches-du-Rhône) ainsi que la métropole Montpellier Méditerranée (Hérault). L'enquête s'est également appuyée sur le contrôle du Pays de la Polynésie française, réalisé par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française et qui a donné lieu à un rapport publié le 3 août 2023.

\*\*

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 8 avril 2025 par la formation inter juridictions, présidée par M. Ros, conseiller référendaire, et composée de M. Le Mercier, conseiller référendaire, président de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, Mme Accary-Bézar et M. Villemagne, conseillers-présidents, présidents de section de chambre régionale des comptes et Mme Almero, première conseillère de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Leroy, conseiller-président de chambre régionale des comptes et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Houvenaghel, conseillère-présidente, présidente de section de chambre régionale des comptes.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 11 avril 2025. Le Premier président en a approuvé la publication le 30 mai 2025.

\*\*

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](http://www.ccomptes.fr).

Ils sont également diffusés par La Documentation française.





## Synthèse

Les chambres régionales et territoriales des comptes d'Occitanie, de Nouvelle-Aquitaine, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Polynésie française ont conduit, en 2024, en réponse à une proposition citoyenne, une enquête sur le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil. Ce thème a, pour ce qui concerne l'État, également fait l'objet d'une enquête d'initiative citoyenne, conduite par la Cour des comptes, qui a débouché sur la publication d'un rapport en juillet 2023<sup>2</sup>.

Le présent rapport repose sur le contrôle de seize collectivités territoriales réparties dans ces quatre régions et territoire, représentant globalement 10 millions d'habitants. Outre une estimation de la part des dépenses de conseil dans le budget des collectivités concernées, il apporte des éléments de réponse à deux questions centrales que se posent les citoyens, concernant la nécessité et l'utilité de ces dépenses : pourquoi les collectivités locales font-elles appel à des cabinets de conseil plutôt qu'aux compétences des fonctionnaires territoriaux et des opérateurs publics ? En quoi les prestations fournies par ces cabinets contribuent-elles à améliorer la performance de la gestion publique locale ?

### **Une faible part dans les budgets des collectivités locales mais des enjeux d'optimisation de la ressource publique qui sont insuffisamment pris en compte**

En valeur relative, les prestations intellectuelles constituent une proportion modeste des dépenses des collectivités locales (en moyenne 1,3 % de leurs charges à caractère général et 1 % de leurs dépenses d'équipement), à l'instar de ce qui avait été observé pour l'État. Cependant, d'une part, en valeur absolue, elles ont représenté 195 M€ pour les 15 collectivités métropolitaines concernées par l'enquête sur la période 2019-2023 et, d'autre part, la tendance observée est à la hausse, quoique dans une proportion bien moindre que celle constatée pour l'État.

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport public thématique, juillet 2023.

Les motivations de recours aux cabinets de conseil avancées par les collectivités sont, outre la réalisation de certaines études prescrites par les textes, le défaut d'expertise en interne, un surcroît temporaire d'activité, ou encore le besoin d'un regard extérieur.

Ces raisons sont, dans leur grande majorité, peu étayées. En effet, dans plusieurs situations, les collectivités n'ont pas démontré que les ressources disponibles en interne ou au sein de leurs satellites ou d'autres organismes publics présents sur leur territoire, n'étaient pas en capacité de répondre à la commande.

Ce type de dépense particulier offre par conséquent des opportunités d'arbitrage entre internalisation et externalisation de prestations, dans un contexte de recherche d'économies face aux enjeux de redressement des comptes publics.

Or les collectivités ne se sont pas mises en situation de procéder à ces choix, en l'absence de vision globale et exhaustive des prestations commandées, et de rendre compte à leurs assemblées délibérantes, de manière transparente, du niveau de recours aux cabinets de conseil.

Sont en cause, en premier lieu, un cadre comptable qui autorise des imputations très hétérogènes et, en second lieu, une organisation interne, quasi systématiquement décentralisée, qui permet aux services prescripteurs d'agir de manière autonome, le plus souvent sans validation au plus haut niveau des prestations commandées. Il est vrai que les prestations sont, en moyenne, d'un montant de 42 000 €, ce qui les place pour leur grande majorité en dessous du seuil des marchés publics formalisés. En ce sens, la définition de familles d'achat concernées par les prestations intellectuelles ainsi que des règles claires d'imputation des dépenses seraient utiles.

**Un recours à des prestataires extérieurs  
le plus souvent faiblement justifié,  
dont l'utilité n'est pas systématiquement évaluée**

Le recours aux prestataires n'est pas toujours réalisé dans le respect des grands principes qui guident l'achat public. L'expression préalable des besoins est lacunaire et la mise en concurrence peu intense, alors même que l'offre en matière de conseil aux collectivités locales est plus diversifiée et moins concentrée que celle s'adressant à l'État.

En raison de ces insuffisances, le rapport illustre des situations dans lesquelles des fonctions qui sont au cœur des métiers des collectivités locales ont pu être externalisées. Des recours, récurrents et constants dans le temps, aux mêmes prestataires ont été recensés.

Toutefois, l'influence de prestataires dans la définition de politiques publiques n'a pas été relevée, contrairement à ce qu'avait observé le Sénat, en 2022, pour l'État.

En outre, même si les collectivités témoignent de la qualité des prestations délivrées par des cabinets de conseil, leur utilité et leur valeur ajoutée sont rarement évaluées par les collectivités dans des rapports formalisés.

Le rapport identifie plusieurs axes d'amélioration que les collectivités locales pourraient mettre en œuvre en vue d'améliorer l'efficacité du recours aux cabinets de conseil.



## **Récapitulatif des leviers d'action pour les collectivités locales et leurs groupements**

Les leviers d'action proposés ne constituent pas des recommandations s'adressant à une collectivité en particulier mais des lignes directrices dont l'ensemble des collectivités territoriales devraient se saisir pour renforcer la pertinence du recours à des cabinets de conseil.

1. Recenser l'ensemble des compétences que les collectivités locales peuvent mobiliser au sein de leurs services ou autres organismes publics afin de mieux justifier et motiver, lors de la définition du besoin, l'arbitrage en faveur des cabinets de conseil.
2. En application du principe de libre accès à la commande publique, veiller à relancer l'appel à la concurrence afin d'éviter le renouvellement des mêmes prestataires sur plusieurs années.
3. Prévenir les risques de conflits d'intérêts entre la collectivité (élus et/ou agents) et les cabinets de conseil par la mise en place de référents ou de chartes de déontologie.
4. Définir des modalités de suivi de l'exécution des prestations dès la signature du contrat.
5. Mettre en place une évaluation formalisée de la qualité des prestations, en particulier de celles qui sont attachées à des projets structurants, pour s'assurer de leur pertinence et de leur valeur ajoutée.
6. Prévoir dans les contrats passés avec les prestataires extérieurs les possibilités de transferts de compétences au bénéfice des services, dans le respect du droit de la propriété intellectuelle.
7. En application de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018, intégrer dans les clauses des marchés de prestations intellectuelles les dispositions relatives à la protection des données personnelles.



# Introduction

Les juridictions financières ont conduit en 2024 une enquête inter-régionale sur le recours des collectivités territoriales<sup>3</sup> aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil. Le Pays de la Polynésie française avait également été contrôlé sur ce thème en 2023.

La Cour a réalisé en 2022 et 2023 une enquête sur le même thème, pour ce qui concerne l'État. Elle a abouti à la publication en juillet 2023 du premier rapport d'initiative citoyenne de la Cour des comptes<sup>4</sup>.

*Un sujet d'actualité en cours de discussion parlementaire*

L'Assemblée Nationale<sup>5</sup>, le Sénat<sup>6</sup> ou encore l'Inspection générale des finances<sup>7</sup> se sont également intéressés au secteur du conseil, qui représente un poids économique significatif en France.

---

<sup>3</sup> Cette terminologie englobe également leurs groupements par commodité rédactionnelle.

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport public thématique, juillet 2023. La Cour avait déjà conduit, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur « *le recours par l'État aux conseils extérieurs* », qui avait donné lieu à publication d'un rapport en novembre 2014.

<sup>5</sup> Rapport d'information du 19 janvier 2022 relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (*outsourcing*).

<sup>6</sup> Rapport du 16 mars 2022 au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.

<sup>7</sup> Rénovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil : Évaluation de la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022.

### Le secteur du conseil

D'après les données de l'Observatoire prospectif des métiers du numérique, de l'ingénierie, des études et du conseil et des métiers de l'événement (OPIIEC<sup>8</sup>), le secteur du conseil<sup>9</sup> en France compte 97 439 entreprises regroupant plus de 1,4 million de personnes, dont 91 % sont salariés et 9 % indépendants. Ces entreprises génèrent un chiffre d'affaires de près de 20 Md€ selon le syndicat professionnel représentatif des sociétés de conseil en France, Syntec Conseil. Au plan national, le chiffre d'affaires des entreprises de *consulting* a connu une troisième année de croissance consécutive en 2023 (+ 10 %). La croissance du secteur est estimée à 11 % pour 2024 et à 12,5 % pour 2025. Plus de 10 000 emplois ont été créés entre 2021 et 2022 selon Syntec Conseil.

Dans son rapport précité, la Cour a relevé que 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 2021.

Le rapport du 16 mars 2022 de la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques a identifié les quatre risques majeurs auxquels l'État s'est exposé en recourant à des prestataires de conseil : l'opacité (personne n'a de visibilité précise sur le phénomène), le foisonnement incontrôlé (les dépenses de conseil ont doublé en volume depuis 2018 pour atteindre 1 Md€ en 2021, dont seulement 3 % liées à la crise sanitaire), la dépossession de l'administration et des décideurs publics dans la définition des orientations stratégiques de l'action publique, transférée à des prestataires privés – dont beaucoup dépendent de sociétés étrangères – et enfin les risques déontologiques et conflits d'intérêts susceptibles d'être alimentés en particulier par les allers-retours entre la fonction publique et l'exercice d'activités privées.

Une récente enquête de la Cour a montré que, dans la fonction publique territoriale, le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé se développe mais reste inégal et globalement insuffisant<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> L'OPIIEC est une instance paritaire créée en 1998, dont les membres sont des fédérations patronales, des organisations de salariés et des sociétés d'études.

<sup>9</sup> Parmi les données fournies par l'OPIIEC, n'ont été retenues que celles relatives aux secteurs du numérique, de l'ingénierie et des études et conseils.

<sup>10</sup> Cour des comptes, *Les mobilités entre les secteurs public et privé*, rapport public thématique, mai 2025.



En 2022, le Gouvernement et le Sénat ont adopté deux textes, convergents dans leurs objectifs, visant à mieux encadrer le recours aux prestations de conseil. En effet, le Premier ministre a publié une circulaire le 19 janvier 2022<sup>11</sup> (cf. annexe 1).

Par ailleurs, la Haute-Assemblée a adopté le 18 octobre 2022 une proposition de loi sur le même sujet (cf. annexe 2). Ce texte vise à accroître la transparence relative aux prestations de conseil, encadrer le recours aux consultants, renforcer les obligations déontologiques et la lutte contre les conflits d'intérêts et améliorer la protection des données de l'administration. S'il ne prévoyait pas, dans sa version initiale, d'être opposable aux collectivités locales, celles de plus de 100 000 habitants ont été intégrées dans son champ d'application le 1<sup>er</sup> février 2024 par l'Assemblée Nationale, qui en a modifié plusieurs dispositions. En deuxième lecture, le Sénat est revenu le 28 mai 2024 sur leur intégration dans le périmètre d'application du texte, estimant notamment que de nombreux mécanismes de contrôle et de transparence existent déjà pour les collectivités (cf. annexe 2). La proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés doit faire l'objet d'un examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. Celui-ci a été retardé par sa dissolution prononcée le 9 juin 2024 par le Président de la République. À la date de publication du présent rapport, l'examen de cette proposition de loi n'avait pas été remis à l'ordre du jour.

### **Le champ de l'enquête**

Le périmètre de l'enquête recouvre les missions à caractère intellectuel confiées à des personnes extérieures à la collectivité dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service ». L'arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des charges administratives générales des marchés publics de prestations intellectuelles définit ces dernières comme « *une part importante de services faisant appel exclusivement à des activités de l'esprit. Il peut s'agir notamment de prestations d'étude, de réflexion, de conseil ou d'expertise* ».

Les prestations de conseils sont à distinguer des prestations de services. Un audit financier ou d'organisation, l'accompagnement dans l'élaboration du schéma directeur numérique ou du schéma départemental de l'autonomie, une étude préalable à la mise en place du plan de déplacement urbain ou à l'extension d'un stade constituent des prestations intellectuelles au sens du présent rapport. Les prestations informatiques sont également incluses dans le champ de l'enquête mais uniquement lorsqu'elles revêtent une dimension de conseil.

---

<sup>11</sup> Circulaire n° 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 relatif à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

L'installation d'un logiciel, les mémoires en défense d'avocats, les consultations de médecins dans le cadre de la médecine du travail, l'établissement de fiches de paie, les formations constituent en revanche des prestations de services qui n'ont pas été prises en compte dans le périmètre d'analyse. Les prestations de maîtrise d'œuvre<sup>12</sup> et de maîtrise d'ouvrage<sup>13</sup> déléguée pour les travaux n'ont pas non plus intégrées dans le périmètre de l'enquête. En revanche, l'assistance à maîtrise d'ouvrage<sup>14</sup> (entendue comme étude préalable aux travaux et non l'accompagnement de la collectivité dans la réalisation des travaux) ou à la maîtrise d'œuvre l'ont été.

### **Les collectivités contrôlées et la période de contrôle**

Les chambres régionales des comptes de Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont contrôlé, en 2024, quinze collectivités territoriales, représentatives des différents niveaux de collectivités (régions, métropoles, départements, communes) susceptibles, compte tenu de leur taille et de leurs compétences, de recourir aux prestations de cabinets de conseil privés. En y agréant le contrôle du Pays de la Polynésie française, effectué par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française en 2023, l'ensemble des collectivités examinées regroupent globalement 10 millions d'habitants<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> La mission de maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération (article L. 2431-1 du code de la commande publique - CCP).

<sup>13</sup> Les maîtres d'ouvrage sont les responsables principaux de l'ouvrage (article L. 2411-1 du CCP). Ils déterminent la localisation de l'opération, élaborent le programme, fixent l'enveloppe financière prévisionnelle, le choix du processus et concluent les marchés.

<sup>14</sup> Le maître d'ouvrage peut passer avec un conducteur d'opération un marché public ayant pour objet une assistance générale à caractère administratif, financier et technique (article L. 2422-3 du CCP).

<sup>15</sup> En agréant la population de la région Occitanie et celles des quatre départements aquitains figurant dans l'échantillon de l'enquête, de la ville de Marseille et du Pays de la Polynésie française.

**Tableau n° 1 : les collectivités contrôlées par les juridictions financières**

<i>Région</i>	<i>Dép.</i>	<i>Niveau</i>	<i>Collectivités</i>	<i>Population (Insee 2021)</i>
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	24	Département	Dordogne	413 730
	33	Département	Gironde	1 654 970
	40	Département	Landes	422 976
	47	Département	Lot-et-Garonne	331 229
<i>Occitanie</i>	SO	Région	Occitanie	6 022 176
	31	Département	Haute-Garonne	1 434 367
	31	Métropole	Toulouse Métropole	818 491
	31	Commune	Toulouse	509 200
	34	Département	Hérault	1 201 883
	34	Métropole	Métropole Montpellier Méditerranée	507 526
	34	Commune	Béziers	81 456
	66	Commune	Perpignan	121 139
	81	Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération Castres-Mazamet	78 831
	81	Commune	Castres	44 061
<i>PACA</i>	13	Commune	Marseille	879 238
<i>Polynésie française</i>	987	Pays d'outre-mer	Polynésie française*	278 786

Source : juridictions financières / \* Recensement 2022

Afin de dégager une tendance et des pratiques de gestion caractérisées, tous les contrôles réalisés ont porté sur les exercices 2019 à 2023, sauf pour le Pays de la Polynésie française, dont le contrôle a été réalisé sur la période 2017-2021 et pour lequel, de ce fait, les données chiffrées ne sont pas prises en compte dans le présent rapport.

### **La démarche de contrôle**

Les juridictions financières ont fondé leurs constats sur la base d'un échantillon représentant 15 % des marchés totaux (27 % en valeur), soit 682 marchés d'un montant global de 52,4 M€, relevant du périmètre de l'enquête. Les conditions de passation et d'exécution de ces marchés ont été examinées sous l'angle de la régularité<sup>16</sup>.

En conduisant cette enquête, les juridictions financières ont cherché à répondre à deux questions centrales : tout d'abord, le recours aux cabinets de conseil est-il réellement nécessaire ? Autrement dit, pourquoi ces prestations ne sont-elles pas assurées par les fonctionnaires territoriaux ou d'autres organismes publics (chapitre I) ? Ensuite, ces prestations ont-elles été utiles et dans quelle mesure ont-elles constitué un levier pour une gestion publique plus performante (chapitre II) ?

---

<sup>16</sup> Ces contrôles ont pu donner lieu dans certains cas à des signalements à l'autorité judiciaire, lorsque des présomptions de manquement grave ont été constatées.

# **Chapitre I**

## **Une demande croissante de prestations de conseil privées, en dépit de ressources internes disponibles**

Les collectivités locales consacrent aux prestations intellectuelles des dépenses croissantes et ne motivent pas suffisamment le recours à des cabinets de conseil (I). L'enquête a également montré que des ressources internes et publiques pouvaient être davantage mobilisées (II).

### **I - Un recours croissant aux cabinets de conseil, insuffisamment motivé**

#### **A - Des dépenses de prestations intellectuelles en progression**

Les prestations intellectuelles commandées par les collectivités contrôlées ont représenté, comme pour l'État<sup>17</sup>, une part relativement modeste de leurs dépenses réalisées au cours de la période : en moyenne 1,3 % de leurs charges à caractère général en section de fonctionnement et 1 % de leurs dépenses d'équipement en section d'investissement.

---

<sup>17</sup> La Cour a établi dans son rapport publié en juillet 2023 que les dépenses de conseil constituaient 0,25 % des dépenses de fonctionnement de l'État en 2022.

Dans les 15 collectivités métropolitaines figurant dans l'échantillon, ces prestations ont cependant représenté un montant de 195 M€ sur les cinq années de la période contrôlée. Elles sont constituées à quasi-parité par des dépenses de fonctionnement (101 M€, soit 52 % de l'ensemble) et d'investissement (94 M€, soit 48 %). Elles sont concentrées sur les collectivités les plus importantes, qui sont associées à des projets d'investissement de grande ampleur. Ainsi, la métropole de Toulouse (pour 38,3 M€), la région Occitanie (34,4 M€) et la commune de Marseille (28,3 M€) représentent 52 % du volume total recensé. La métropole de Toulouse a, par exemple, engagé des réflexions sur le devenir de son territoire après la crise sanitaire, ainsi que des études préalables à la réalisation de plusieurs grands projets d'aménagement, dont la troisième ligne de métro.

**Tableau n° 2 : les prestations de conseil rapportées aux dépenses des collectivités contrôlées**

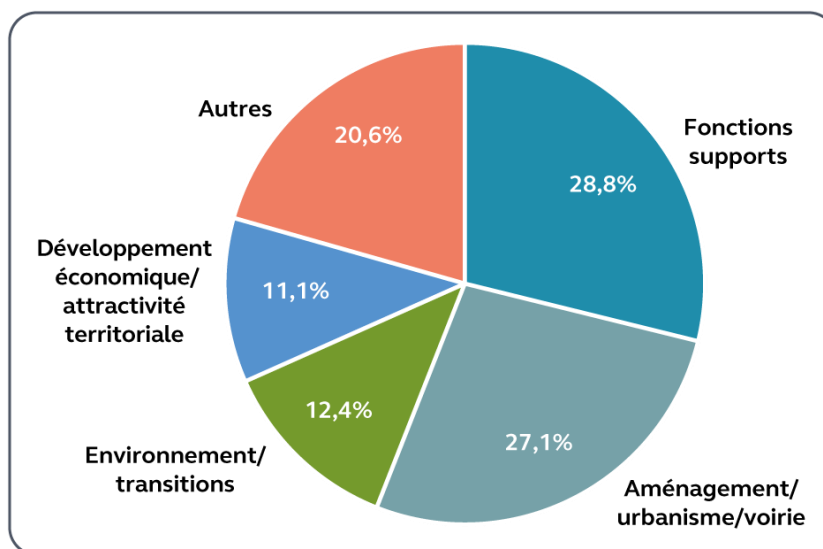
<i><b>En M€ et en %</b></i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Total</b>
<i><b>Prestations de conseils en fonctionnement (a)</b></i>	<b>18,0</b>	<b>13,4</b>	<b>22,0</b>	<b>23,3</b>	<b>24,3</b>	<b>101,0</b>
<i>Part des prestations dans les charges à caractère général</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,0 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,6 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,3 %</i>
<i>Part des prestations dans les dépenses de gestion</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,2 %</i>
<i><b>Prestations de conseils en investissement (b)</b></i>	<b>19,2</b>	<b>16,3</b>	<b>17,8</b>	<b>20,5</b>	<b>20,2</b>	<b>93,9</b>
<i>Part des prestations dans les dépenses d'équipement</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,0 %</i>	<i>0,9 %</i>	<i>1,0 %</i>	<i>1,0 %</i>	<i>1,0 %</i>
<i><b>Total des prestations intellectuelles (a + b)</b></i>	<b>37,2</b>	<b>29,7</b>	<b>39,8</b>	<b>43,8</b>	<b>44,5</b>	<b>194,9</b>

Source : juridictions financières à partir des données communiquées par les collectivités

Les fonctions support (numérique, ressources humaines, juridique, finances et administration générale) des collectivités contrôlées représentent la part principale des marchés de prestations intellectuelles (29 % des marchés passés).

Sont ensuite concernées les directions opérationnelles chargées de l'aménagement, de l'urbanisme et de la voirie (27 %), de l'environnement (12 %) et du développement économique et de l'attractivité territoriale (11 %).

**Graphique n° 1 : les directions à l'origine des commandes de prestations intellectuelles (en part relative des marchés)**

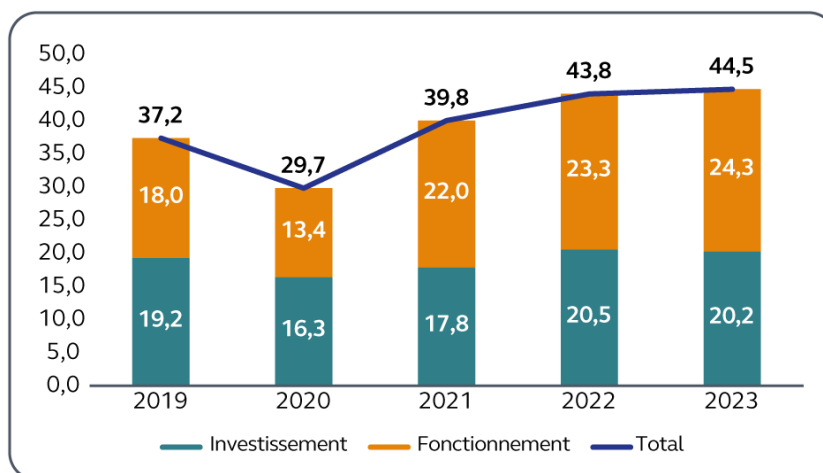


Source : juridictions financières à partir des données communiquées par les collectivités, classement effectué pour 1 990 marchés représentant 153 M€

Suivant la tendance observée pour l'État, mais dans une bien moindre mesure<sup>18</sup>, les dépenses de prestations intellectuelles des collectivités locales contrôlées dans le cadre de l'enquête ont connu une croissance significative au cours de la période examinée (+20 %). Pour les 15 collectivités métropolitaines contrôlées, elles sont en effet passées de 37 M€ en 2019 à 45 M€ en 2023. L'exercice 2020 a marqué une pause dans cette progression linéaire, liée à la crise sanitaire.

<sup>18</sup> Dans son rapport précité sur *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, la Cour a relevé que ces dernières (hors informatiques) avaient doublé entre 2018 et 2022 (passant de 100 M€ à 200 M€).

**Graphique n° 2 : évolution des dépenses de prestations intellectuelles des collectivités contrôlées, en M€**



Source : juridictions financières à partir des données communiquées par les collectivités

## B - Des motivations faiblement étayées

Dans son rapport de juillet 2023, la Cour a distingué cinq catégories de prestations intellectuelles :

- l'expertise dans un domaine spécifique, qu'il s'agisse des études et recherches scientifiques, ou bien du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière ;
- l'accompagnement de la collectivité pour la réalisation de ses travaux ou des missions de réorganisation de structures et de processus ;
- l'aide à la décision, qui se caractérise par la dimension de conseil qu'elle intègre sur des sujets à fort enjeu ;
- le conseil en communication ;
- l'assistance pour la gestion des ressources humaines.

S'agissant des collectivités locales, les frontières entre ces différentes catégories de prestations sont parfois poreuses. L'analyse des données consolidées des collectivités contrôlées montre néanmoins que les besoins en expertise externe et en accompagnement de projets constituent les deux motifs principaux avancés de recours à un consultant. Ils représentent chacun plus de 40 % des motifs de recours.



**Tableau n° 3 : typologie des motivations du recours  
à des consultants**

<i>Typologie</i>	<b>Part en nombre de marchés</b>	<b>Part en montant</b>
<i>Expertise</i>	41,8 %	37,6 %
<i>Accompagnement</i>	40,9 %	46,6 %
<i>Aide à la décision</i>	8,9 %	7,7 %
<i>Conseil en communication</i>	4,4 %	5,3 %
<i>Assistance gestion RH</i>	4,0 %	2,9 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

*Source : juridictions financières à partir des données communiquées par les collectivités, sur la base de 3 175 marchés représentant 168 M€*

Les collectivités invoquent quatre principaux motifs pour justifier leur recours aux cabinets de conseil. L'un d'eux est l'accroissement du nombre d'études qu'elles sont tenues de réaliser en application de dispositions législatives ou réglementaires. Pour les trois autres motifs (l'absence de compétences en interne, l'indisponibilité ponctuelle de ressources, le besoin d'un regard extérieur), les arguments avancés apparaissent, globalement, insuffisamment étayés.

### **1 - Des études prescrites par les textes**

L'argument avancé pour justifier l'augmentation du recours aux prestations extérieures tient au fait que les collectivités locales sont, dans de nombreuses situations, contraintes de réaliser des études prescrites par la loi ou les règlements, notamment dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme (cf. tableau en annexe 3). Il s'agit d'une singularité propre au secteur local au regard des compétences des collectivités locales.

Si des études sont rendues obligatoires par les textes, en revanche, aucune obligation ne pèse, en général, sur les collectivités locales pour les faire réaliser par des prestataires extérieurs, en dehors des démarches de certification ou de labellisation.

**Exemples d'études prescrites par des textes**

À titre d'illustration, l'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit que les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. Cette évaluation suppose la réalisation d'études d'impact dans divers domaines (population et santé humaine, biodiversité, eau, air, climat, etc.).

De la même façon, la procédure de déclaration d'utilité publique (articles R. 112-4 et R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante prévoit la constitution par la personne publique porteuse du projet d'un dossier d'enquête préalable permettant de démontrer que l'opération répond à une utilité publique et nécessitant la conduite d'études.

Ainsi, 87 % des prestations intellectuelles commandées par la direction générale chargée de l'aménagement de la ville et de la métropole de Toulouse sont motivées par des dispositions opposables en ces matières. De la même façon, la métropole de Montpellier s'est fait accompagner pour l'élaboration des documents de planification (PLUI, PDU, PCAET)<sup>19</sup>, ainsi que pour la mise en place de schémas directeurs pour les réseaux de froid et de chaleur. Le Pays de la Polynésie française a commandé une expertise environnementale des politiques de gestion de l'eau et des déchets.

De manière générale, 48 % des marchés de prestations intellectuelles de la commune et 55 % de ceux de la métropole de Toulouse ont été motivés par des dispositions qui s'imposaient à elles mais leur laissaient le choix des moyens à mobiliser. Les études commandées par la métropole sur la radicalisation et la citoyenneté ou l'application de la charte locale d'insertion en sont des exemples.

En revanche, afin de bénéficier de crédits du fonds social européen (FSE), la ville-centre s'est conformée à l'obligation de certification par un cabinet extérieur de son plan local d'insertion-emploi. La commune de Marseille a eu recours pour sa part à un prestataire référencé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour l'obtention du label « climat air énergie ».

<sup>19</sup> Plan local d'urbanisme intercommunal, plan de déplacement urbain et plan climat air énergie territorial.

## **2 - L'absence de compétences en interne**

Les collectivités locales contrôlées dans le cadre de l'enquête qui ont eu recours à des prestataires externes de leur propre initiative l'ont expliqué par le manque de compétences internes sur des besoins ponctuels. Elles ont, également, invoqué le caractère plus onéreux d'un recrutement.

C'est, par exemple, le cas de l'expertise recherchée dans des domaines très techniques et fortement évolutifs. La commune de Perpignan a ainsi commandé deux études pour l'aider à définir sa stratégie de cybersécurité et sa stratégie numérique. Le département de l'Hérault a souligné, quant à lui, l'impossibilité de détenir l'ensemble des compétences de diagnostic et d'expertise requises par des opérations de très grande ampleur sur son patrimoine bâtiementaire ou par la mise en place du plan très haut débit en matière d'infrastructures numériques. Celui de la Gironde a sollicité l'appui d'assistants à maîtrise d'ouvrage extérieurs pour ses projets de construction labellisés haute qualité environnementale et pour la modélisation des données du bâtiment.

## **3 - L'indisponibilité ponctuelle de ressources**

D'autres collectivités ont par ailleurs mentionné l'indisponibilité de leurs ressources internes du fait de la saturation des plans de charge des services sur certaines opérations. La commune de Marseille a ainsi externalisé la mission de suivi technique et administratif de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) en raison de la charge de travail particulièrement importante que représentait le recensement de centaines d'établissements recevant du public et leur classification. De la même façon, le département des Landes a confié à un tiers extérieur l'audit financier de 65 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La région Occitanie a également eu recours à un cabinet pour le contrôle de près de 70 instituts de formation paramédicale et sociale.

## **4 - Le besoin d'un regard extérieur**

Le besoin d'un regard extérieur a été également fréquemment évoqué, en particulier pour la réalisation des études préalables à des réorganisations internes ou des réorientations de politiques publiques. Les nouveaux exécutifs du département de la Haute-Garonne et de la commune de Perpignan ont ainsi commandé des audits financiers assortis de volets prospectifs consécutivement à leur accès aux responsabilités ; le nouveau

président de la métropole de Montpellier, des audits d'organisation. La commune de Marseille a pour sa part lancé une consultation pour l'accompagner dans l'élaboration d'un dispositif « *d'ingénierie d'innovation sociale* » afin de faire émerger des projets coopératifs d'intérêt général, associant la commune et les acteurs de la société civile.

### **5 - Des justifications insuffisantes**

Les juridictions financières ne remettent pas en cause la pertinence des motifs avancés dans leur principe. Elles relèvent toutefois que, le plus souvent, ils ne l'ont été qu'*a posteriori* lorsque, dans le cadre des contrôles réalisés au titre de l'enquête, des explications leur ont été demandées.

Aucune analyse explicite n'a, en général, été réalisée préalablement à la décision d'externaliser, permettant de la motiver de manière objective. Ainsi, la démonstration n'a pas été apportée que des agents en interne ou des organismes publics ne pouvaient pas être mobilisés pour répondre à la commande.

Les observations qui suivent mettent en évidence la nécessité de conduire une réflexion et de réaliser des arbitrages avant toute décision, ainsi que de formaliser cette dernière.

## **II - Des compétences disponibles mais peu mobilisées**

Les compétences des collectivités locales, de leurs satellites ou d'autres organismes publics spécialisés apparaissent inégalement mobilisées.

### **A - Des ressources internes parfois sous-exploitées**

#### **1 - La présence en nombre important de cadres susceptibles de conduire des études**

L'ensemble des collectivités locales contrôlées dans le cadre de l'enquête dispose de compétences en interne, en nombre et en qualité. Elles comptent en particulier, au sein de leurs organisations, des cadres de catégorie A ou A+, relevant des filières administratives et techniques, tels

que les attachés, les administrateurs territoriaux<sup>20</sup>, les ingénieurs ou les ingénieurs en chef territoriaux<sup>21</sup>, dont une partie des missions réside dans la réalisation d'analyses et d'études. Ainsi, la commune de Marseille emploie plus de 900 agents appartenant à ces cadres d'emploi, qui représentent 11 % de ses effectifs (300 cadres supplémentaires étant en cours de recrutement), le département de la Gironde en comptait 764 en 2023 et celui de la Haute-Garonne 639, soit, pour ce dernier, 14 % de ses effectifs. La région Occitanie dispose pour sa part de 969 cadres de catégorie A, toutes filières confondues, soit près de 13 % de ses effectifs. La métropole de Montpellier présente une part particulièrement importante de 23 % d'agents de catégorie A dans les filières administratives et techniques, soit 490 agents.

Plusieurs collectivités contrôlées se sont dotées de services d'audit et/ou de contrôle interne, d'inspections générales des services ou encore de missions de réflexion à la dénomination variée (par exemple, les missions « modernisation et organisation », « Lab' de l'innovation et de la conduite du changement » et « performance et évaluation » à Marseille). Outre ces services, les directions des fonctions support (finances, ressources humaines, affaires juridiques, numérique) et les directions opérationnelles (services techniques, urbanisme) sont également en capacité de produire les analyses et études commandées par les directions générales et les exécutifs. À titre d'exemple, depuis 2017, le service d'audit interne du département de la Haute-Garonne a réalisé une trentaine de missions, centrées sur les risques, en ne recourant qu'à deux reprises à des prestataires extérieurs. Le service des affaires juridiques et des assurances du département de la Gironde, composé de 13 juristes de catégorie A, a traité plus de 500 demandes de conseil juridique en 2023. Il n'a recouru à un avocat que dans huit dossiers sur 77 nécessitant une expertise approfondie.

Cependant, ces démarches restent peu développées.

---

<sup>20</sup> Les décrets n° 87-1097 et n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier de ces cadres d'emplois prévoient que ceux-ci « [...] peuvent se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières [...] » dans plusieurs domaines fonctionnels ou opérationnels.

<sup>21</sup> Les décrets n° 2016-200 et n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier de ces cadres d'emplois prévoient qu'ils « exercent des fonctions supérieures dans tous les domaines à caractère scientifique et technique entrant dans les compétences d'une collectivité [...] ». Ils assurent des missions de conception et d'encadrement. Ils peuvent se voir confier des missions d'expertise ou d'études ou la conduite de projets [...]. ».

## **2 - Des tâches confiées à des cabinets de conseil sans nécessité motivée**

Dans plusieurs cas, les collectivités n'ont pas démontré que les prestations commandées à des cabinets de conseil n'auraient pas pu être assurées en interne.

La commune de Marseille a ainsi confié à des consultants l'analyse des offres reçues dans le cadre de consultations pour les délégations de service public concernant un pôle sportif et un centre équestre ou encore la réflexion sur le choix du mode de gestion du stationnement payant sur voirie. Les missions d'assistance correspondantes représentent moins de 25 jours chacune. Elles ont principalement comporté l'analyse des offres, la participation à des réunions, la rédaction de comptes rendus et du rapport d'analyse, autant de missions dont la valeur ajoutée est peu évidente pour une commune de la taille de Marseille. Par ailleurs, alors que cette ville a une vocation touristique avérée et a été « capitale européenne de la culture » en 2013, elle a eu recours, en 2019, à un cabinet de conseil pour une prestation de définition et de rédaction de sa stratégie touristique et d'un plan d'action dans ce domaine sur la période 2020-2025.

Dans le même domaine, la région Occitanie a confié à des tiers extérieurs des audits qualité sur le tourisme et sur l'innovation touristique alors que sa direction compétente comptait 35 agents en 2022.

## **3 - Des tâches permanentes externalisées et des effets d'abonnement**

Dans bon nombre de situations, des tâches relevant de missions permanentes des collectivités, et pour lesquelles elles disposaient pourtant de services structurés, ont été externalisées.

Ainsi, la métropole de Montpellier a confié à un cabinet extérieur la mesure annuelle du taux de fraude dans les transports en commun, ainsi que la confection du rapport de développement durable. Le département de l'Hérault a externalisé l'élaboration, l'évaluation ou le renouvellement de plusieurs schémas dans le champ social, qui constitue pourtant sa principale compétence en termes de dépenses. La région Occitanie a eu recours à des experts pour des missions de conseil stratégique en communication alors que sa direction de la communication compte 67 agents, dont sept attachés de presse, sept assistants de communication ou de publication et 14 chargés de projet. Elle a également confié à des cabinets de conseil l'accompagnement

d'organismes de formation dans la modernisation de leur dispositif de formation professionnelle, bien que la direction compétente soit dotée de neuf cadres opérationnels, 35 chargés de missions et six instructeurs.

Par ailleurs, dans plusieurs cas, le recours aux mêmes consultants est pérennisé d'année en année, pour des expertises relevant du pilotage financier et organisationnel des collectivités. Les cabinets de conseil bénéficient alors, en quelque sorte, d'une situation d'abonnement.

Ainsi, alors même que la gestion de la dette et de la trésorerie relève du cœur de métier des directions financières, et que l'exposition au risque d'emprunts complexes dits structurés est désormais faible, plusieurs collectivités contrôlées ont bénéficié d'un accompagnement permanent par un cabinet dans ce domaine. C'est le cas de la commune de Marseille et des départements de la Gironde et de la Dordogne. À Marseille, ces commandes ont été complétées par des marchés d'assistance en finances et fiscalité locales, conclus chaque année avec le même prestataire depuis 2008, auquel a également été confiée la production des rapports d'information budgétaire.

En matière de ressources humaines, la commune de Béziers a eu recours, depuis 2015, de manière continue, à un consultant pour plusieurs prestations (notamment accompagnement de la directrice générale des services, mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire, audit de la direction des ressources humaines). De la même façon, le département de la Dordogne a sollicité, tout au long de la période, un cabinet pour repérer des problématiques d'ordre managérial et prévenir les risques psychosociaux. Le Pays de la Polynésie française a fait appel à des prestataires pour établir des documents d'organisation et de fonctionnement interne, tels que des fiches de poste ou des logigrammes de procédures. Les missions confiées à des prestataires extérieurs peuvent être très étendues, voire concerner, comme à Marseille, la quasi-totalité d'un processus, tel que celui du recrutement sur des postes d'encadrement stratégiques et supérieurs.

Sans réflexion approfondie sur la nécessité de maintenir de telles situations, les collectivités s'exposent à un risque de dessaisissement des services sur leurs fonctions d'expertise technique et de pilotage.

\*\*

Les juridictions financières appellent les collectivités locales à recenser l'ensemble des compétences qu'elles peuvent mobiliser au sein de leurs services ou autres organismes publics afin de mieux justifier et motiver l'arbitrage en faveur des cabinets de conseil. La mobilisation des

compétences disponibles permettrait d'éviter des dépenses non indispensables et de prévenir les risques de perte de compétences et de démotivation des équipes internes.

## **B - Des ressources publiques qui pourraient être davantage sollicitées**

Les collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête bénéficient de l'implantation, dans les trois régions métropolitaines où elles sont situées, de structures publiques ou parapubliques dont les missions résident, en partie, dans la réalisation d'études dans leurs domaines de compétences et pour lesquelles le recours à la mise en concurrence n'est pas toujours nécessaire. Ce sont notamment l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ou encore l'Ademe.

Plusieurs agences d'urbanisme ont également été créées, auxquelles les collectivités contrôlées peuvent faire appel. Enfin, celles-ci peuvent recourir à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales (SPL) dont elles sont actionnaires et qui disposent de capacités d'ingénierie souvent importantes. Dans ce dernier cas, elles peuvent confier des missions sans mise en concurrence, les collectivités actionnaires exerçant sur les SPL un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services (situation de quasi-régie).

Certaines collectivités contrôlées ont mobilisé ces ressources de manière significative. Ainsi, la métropole de Montpellier délègue une partie importante de ses études et projets dans les domaines de l'aménagement, du développement, de l'urbanisme, des transports ou de l'énergie à des satellites dont elle est actionnaire majoritaire, *via* des contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée ou des mandats. Le volume de prestations de conseil qu'elle leur a confiées au cours de la période examinée s'élève à 15,4 M€, soit un montant comparable à celui du recours aux cabinets de conseil privés. Le département de la Haute-Garonne a confié des missions, à hauteur de 2 M€, à trois de ses satellites, ainsi qu'au Cerema, tandis que les prestations des cabinets privés ont atteint 12,5 M€. Il a également eu recours à l'agence Haute Garonne Ingénierie, pour l'aide à la décision pour des opérations d'équipements, l'appui à la réalisation de schémas ou la conception de politiques publiques. Enfin, la région Occitanie a sollicité les trois principales SPL dont elle est actionnaire pour des prestations intellectuelles valorisées pour 55,6 M€, soit un montant supérieur à celui commandé auprès des cabinets privés au cours de la période (34,4 M€).



En revanche, d'autres collectivités contrôlées se sont fréquemment privées de l'apport des organismes publics présents au plan régional et de celui des entreprises publiques locales. Ainsi, par exemple, bien que situés dans des bassins dotés de centres universitaires et de recherche, la commune et la métropole de Toulouse ou le département de la Gironde les ont faiblement sollicités : les commandes passées à ce type d'organismes par ces trois collectivités au cours de la période examinée ont représenté 3 % au plus de leurs dépenses de prestations intellectuelles. La mobilisation des ressources publiques auxquelles elles ont accès pourrait être, par conséquent, plus développée.

### **III - Les freins à un arbitrage plus efficient**

Les exécutifs des collectivités locales ne se sont pas placés dans les meilleures conditions pour procéder à des arbitrages entre recours à des conseils extérieurs ou sollicitation de leurs propres services. Deux raisons principales peuvent être avancées : une autonomie des services, qui ont la liberté de passer commande de prestations, sans validation au plus haut niveau (A) et un cadre comptable qui ne permet pas une restitution complète des commandes passées à l'échelle de la collectivité (B).

#### **A - Une autonomie des services prescripteurs**

Compte tenu de leur taille, les collectivités contrôlées présentent, de manière générale, une organisation de la commande publique relativement déconcentrée. Cette organisation est souvent structurée autour d'une direction de la commande publique chargée du respect des règles en vigueur dans ce domaine, qu'elles soient d'ordre public ou internes, et de l'assistance aux directions opérationnelles dans le choix de la procédure et du montage des dossiers de consultation des entreprises. Dans la plupart des cas, cette direction support a la responsabilité de la passation des marchés les plus importants, relevant de procédures formalisées, tandis que les directions opérationnelles sont autonomes pour leurs commandes de fournitures et services jusqu'au seuil de formalisation en appel d'offres de 221 k€ HT.

Or, le montant moyen unitaire des prestations intellectuelles examinées s'établit à 42,5 k€, soit un montant très proche du seuil de consultation de 40 k€ HT<sup>22</sup>. À titre d'exemple, 46 % des achats de

---

<sup>22</sup> L'article R. 2122-8 du code de la commande publique fixe, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à 40 k€ HT le seuil de dispense de mise en concurrence pour l'ensemble des acheteurs soumis au code.

prestations intellectuelles du département de la Haute-Garonne ont été réalisés sans consultation. Dans la mesure où, sauf rares exceptions, les collectivités n'ont pas mis en place une procédure spécifique de validation de la commande de prestations de conseil, beaucoup de directions opérationnelles ont pu y recourir, en toute autonomie, sans supervision de la direction de la commande publique ni visa de la direction générale et en se dispensant d'une consultation formalisée<sup>23</sup>. Illustrant cette situation très largement observée, jusqu'en 2023, chacune des directions du département de la Dordogne a eu recours à des cabinets de conseil de manière continue, sur la base de besoins et de critères qu'elles étaient libres de fixer. De la même façon, chaque direction générale de la commune de Marseille a, au cours de la période examinée, été libre d'y recourir autant qu'elle le jugeait nécessaire, sous réserve de disposer du budget nécessaire.

Parmi les collectivités contrôlées, certaines ont cependant identifié le caractère à la fois sensible et stratégique de ce type de commande. Le guide de la commune de Perpignan relatif aux achats de faible montant prévoit ainsi une procédure spécifique pour les marchés de prestations intellectuelles, pour lesquels doivent être élaborés une lettre de consultation, un cahier des charges, un acte d'engagement et une décision d'attribution signée par l'adjoint délégué, même en deçà de 25 k€ HT. Ces règles n'ont toutefois pas toujours été respectées.

En mai 2022, la région Occitanie a également mis en place une procédure dérogatoire pour la commande de prestations intellectuelles, qui est soumise en amont de la décision d'achat à l'arbitrage direct de son directeur général des services. Il reste à la région à préciser le périmètre des prestations intellectuelles concernées.

À la métropole de Montpellier, les demandes de crédits d'études en fonctionnement sont recensées lors de la préparation budgétaire. Une équipe pluridisciplinaire évalue leur opportunité au regard du besoin exprimé et vérifie si elles ne peuvent pas être prises en charge par des moyens internes. Actuellement expérimentale, cette démarche devra être élargie à l'ensemble des études et pérennisée.

---

<sup>23</sup> Les procédures formalisées de publicité et de mise en concurrence ne s'imposent qu'aux marchés publics d'un montant supérieur à 221 k€ HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les achats de fournitures et de services, dont relèvent les prestations intellectuelles.

## **B - Un cadre comptable inadapté**

Rejoignant le constat fait par la Cour pour les dépenses de prestations intellectuelles de l'État, toutes les collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête ont eu des difficultés à communiquer, en début de contrôle, la liste des prestations intellectuelles réalisées à leur profit.

Leurs nomenclatures des achats<sup>24</sup> sont en effet inopérantes pour les recenser aisément car les prestations intellectuelles ne sont pas définies comme une famille homogène et plusieurs codes correspondant à autant de familles de services peuvent être utilisés<sup>25</sup>.

La comptabilisation des dépenses liées à ces prestations fait en outre intervenir plusieurs articles budgétaires et des erreurs d'imputation ont été relevées. Les articles de la nomenclature comptable destinés à les enregistrer<sup>26</sup> représentent moins de 50 % des imputations utilisées au cours de la période de contrôle<sup>27</sup>. Certaines collectivités ont recouru à des comptes « divers », ce qui ne facilite pas leur identification<sup>28</sup>.

Enfin, la référence au cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de prestations intellectuelles (CCAG-PI)<sup>29</sup> lors des consultations formalisées est aléatoire. Pour ces raisons, les juridictions financières ont dû faire un travail préalable de recensement, inexistant dans les collectivités contrôlées, qui ne disposent pas, par conséquent, d'une vue d'ensemble des prestations commandées. Ce défaut d'information ne permet pas aux assemblées délibérantes d'avoir une connaissance globale des dépenses consacrées aux prestations intellectuelles externalisées ni aux collectivités concernées de communiquer ces données aux citoyens.

---

<sup>24</sup> La nomenclature des achats classe les activités économiques et les besoins des personnes publiques, à l'exception des travaux. Sans être obligatoire, elle facilite la computation – et donc le respect – des seuils de la commande publique.

<sup>25</sup> À titre d'exemple, 45 codes différents sont utilisés par les services de la métropole de Montpellier.

<sup>26</sup> Articles 2031 en investissement et 617 et 6226 en section de fonctionnement.

<sup>27</sup> Statistiques réalisées sur la base de 4 464 marchés représentant 189,8 M€.

<sup>28</sup> La commune de Marseille les a par exemple imputées à hauteur de près de 80 % sur le compte 6228.

<sup>29</sup> Ce CCAG a été instauré par l'arrêté du 16 septembre 2009, modifié le 1<sup>er</sup> avril 2021.

---

## CONCLUSION

---

*En valeur relative, les prestations intellectuelles constituent une part modeste des dépenses des collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête : à l'instar de ce qui avait été observé pour l'État, elles représentent en moyenne 1,3 % de leurs charges à caractère général et 1 % de leurs dépenses d'équipement. En valeur absolue, sur les cinq années de la période examinée, les dépenses correspondantes des 15 collectivités métropolitaines concernées se sont toutefois élevées à 195 M€. En outre, le recours aux cabinets de conseil a tendance à progresser. Cette augmentation n'est toutefois pas comparable à celle constatée pour l'État.*

*Ce volume offre aux collectivités concernées des opportunités d'arbitrage, dans un contexte de recherche d'économies lié à la contribution du secteur public local au redressement des comptes publics.*

*Or, elles ne se sont pas placées dans les meilleures situations pour procéder à ces arbitrages, faute d'avoir une connaissance consolidée et exhaustive des prestations assurées par des cabinets privés et faute de validation, au plus haut niveau, de la décision d'externaliser. Sur le premier point, la raison est d'ordre technique et comptable ; sur le second, elle est liée à une organisation déconcentrée qui laisse aux services une grande liberté d'action, favorisée également par des commandes de montants inférieurs au seuil de consultation des marchés.*

*D'une manière générale, alors même que les collectivités locales disposent de ressources humaines en interne ou qu'elles peuvent solliciter leurs satellites ou d'autres organismes publics, le recours à des prestataires extérieurs est faiblement motivé. Ainsi, la démonstration n'est pas toujours apportée que des prestations n'auraient pas pu être assurées par le secteur public.*

*Les juridictions financières proposent le levier d'action suivant aux collectivités locales et à leurs groupements :*

*1. Recenser l'ensemble des compétences que les collectivités locales peuvent mobiliser au sein de leurs services ou satellites ou autres organismes publics afin de mieux justifier et motiver, lors de la définition du besoin, l'arbitrage en faveur des cabinets de conseil.*

---

## **Chapitre II**

### **L'utilité des prestations à mieux évaluer**

Les prestations de conseil commandées aux cabinets privés sont, dès l'origine, insuffisamment définies (I). Ces imprécisions initiales s'accompagnent d'un pilotage peu rigoureux des missions confiées ; les prestations produites dans ce contexte satisfont globalement les collectivités qui en bénéficient mais sont en réalité fort peu évaluées (II). Leur emploi pourrait être optimisé (III).

#### **I - Un recours aux prestataires à mieux encadrer dès l'émergence du besoin**

Les juridictions financières ont analysé les conditions dans lesquelles la commande de prestations intellectuelles avait été passée, sur la base d'un échantillon de 682 marchés représentant 15 % du nombre total de 4 587 marchés relevant du périmètre de l'enquête. Si les règles de publicité et de mise en concurrence ont été globalement respectées lors de la passation des marchés de prestations intellectuelles, dans la grande majorité des cas, le besoin n'était pas clairement justifié, ni défini.

## A - Une expression insuffisante des besoins

Outre qu'elle constitue une obligation juridique<sup>30</sup>, l'expression des besoins est essentielle pour des prestations intellectuelles. Ce sont en effet des achats non standardisés, dont la collectivité attend une forte valeur ajoutée de la part du prestataire. Ce préalable est une condition indispensable pour la bonne compréhension, par les consultants, de l'objet et des caractéristiques de la commande qui leur est passée. Il leur permet de proposer des offres les mieux à même de satisfaire les besoins de l'acheteur. L'absence de formalisation du besoin fait courir les risques d'une inadéquation de la réponse apportée par le prestataire, de la difficulté à le lui reprocher et de la non-atteinte des objectifs de délais et de coût du projet.

La grande majorité des collectivités contrôlées se sont pourtant affranchies, dans de nombreux cas, d'une définition précise du besoin et une recommandation en ce sens a été formulée par les chambres régionales et territoriales des comptes à sept reprises dans ce domaine. Cette absence de définition et d'expression précise du besoin est révélatrice d'un défaut d'échanges en interne sur le produit attendu et sa finalité, en amont de la commande. En l'absence de définition du besoin, les collectivités s'exposent à ce que le produit livré par le prestataire soit très éloigné des attentes ou incomplet.

Ainsi, 18 des 44 marchés de la commune de Perpignan examinés dans le cadre de l'enquête étaient dépourvus de cahier des charges. La commande d'un audit de la circulation sans définition préalable du besoin a entraîné la relance de l'étude, le livrable initial remis n'ayant pas intégré un axe de trafic important. La commune de Béziers sollicite, de manière régulière, des prestataires sans avoir préalablement défini ses besoins de manière formelle. Les prestataires ont, dès lors, été fréquemment amenés à exprimer leur compréhension des besoins dans leurs offres. De la même façon, en mai 2021, le département de la Dordogne a attribué un marché de conseil, portant sur la mise en place de la couverture santé et prévoyance du personnel et la numérisation d'une direction, à la suite d'une sollicitation directe du prestataire par le directeur général des services, sans que les besoins de la collectivité n'aient été préalablement définis. L'enquête a également montré que l'identification par la région Occitanie de ses besoins en amont de toute demande d'achat, pourtant prévue dans

---

<sup>30</sup> L'article L. 2111-1 du CCP, qui s'applique à compter du premier euro d'achat public prévoit que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

ses procédures, a été insuffisamment mise en œuvre. Aucune note de besoin n'a ainsi été rédigée pour le marché de commande d'analyses financières au bénéfice d'entreprises en difficulté ou de filières émergentes ni pour celui passé pour l'appui dans le transfert de 65 agents de l'État vers la collectivité.

Dans certains cas, la mauvaise définition du besoin a eu des conséquences financières. La métropole de Montpellier a ainsi conclu en 2021 un accord-cadre sans minimum ni maximum d'assistance à maîtrise d'ouvrage à prix unitaire pour les projets d'aménagements cyclables, pour un montant initial estimé à 360 k€ HT. Cependant, à mi-parcours, en 2023, les dépenses avaient déjà atteint 1,4 M€, du fait d'un manque de définition appropriée des besoins initiaux. La même imprécision a affecté la mise en œuvre du marché d'accompagnement passé par le Pays de la Polynésie française pour la réalisation de son schéma directeur de l'agriculture : le traitement de diverses questions complémentaires a nécessité la conclusion d'un avenant, qui a généré une augmentation de 65 % du montant initial du marché.

À l'inverse, la bonne pratique, mise en œuvre par la commune et la métropole de Toulouse, consistant à confier la définition des besoins à une équipe-projet, permet d'aboutir à une rédaction claire et détaillée des pièces des marchés pour les prestations intellectuelles au-delà de 25 k€. Elle mériterait d'être élargie à l'ensemble des prestations intellectuelles de montants inférieurs.

Afin d'affiner leurs besoins, les collectivités locales peuvent également recourir au *sourçage*, ou « *sourcing* », prévu par l'article R. 2111-1 du code de la commande publique. Ce dispositif, insuffisamment exploité par les collectivités locales, leur permet, en amont d'un marché, de connaître les opérateurs économiques, d'étudier l'offre disponible dans le secteur concerné et d'élargir le vivier de leurs prestataires, sous réserve d'être organisé dans des conditions respectant les principes fondamentaux de la commande publique.

\*\*

Les collectivités doivent veiller à définir et formaliser précisément leurs besoins dans un domaine aussi spécifique et qualitatif que celui des prestations intellectuelles.

## B - Une mise en concurrence à renforcer

Qu'elles aient donné lieu ou non à la conclusion d'un acte d'engagement en bonne et due forme, toutes les commandes passées par les collectivités locales auprès des cabinets de conseil constituent des marchés publics relevant du champ de la commande publique, et ce, dès le premier euro. À ce titre, elles sont soumises aux principes tant communautaires<sup>31</sup> que constitutionnels<sup>32</sup>, rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique (CCP), de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Selon les dispositions de l'article R. 2122-8 du CCP, « *l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* », y compris pour les marchés dont le montant est inférieur au seuil de 40 000 € HT, en dessous duquel ils peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Le principe de l'égalité de traitement entre les candidats n'a pas été pleinement respecté par les collectivités pour les marchés de prestations intellectuelles. Compte tenu d'un montant moyen des prestations de l'ordre de 40 000 € HT, les règles de mise en concurrence ont souvent été réduites, voire inexistantes, aboutissant ainsi par exemple à privilégier des acteurs locaux, ou à renouveler des prestataires de manière récurrente.

Les départements de la Dordogne et de la Gironde ainsi que la commune de Perpignan n'ont pas, systématiquement, mis en concurrence les prestataires, contrairement à ce que prévoient leurs règles internes.

Les contrôles de la commune et de la métropole de Toulouse ont mis en évidence la surreprésentation des entreprises locales. Ainsi 30 % des marchés de prestations intellectuelles de la métropole et 70 % de ceux de la commune (en montant) ont été attribués à des prestataires implantés en Haute-Garonne.

Dans le cadre de la reconduction de marchés conclus par les communes de Béziers et de Marseille ainsi que la région Occitanie, les offres des prestataires en place, présents depuis plusieurs années, ont été retenues, au motif, notamment, que la qualité de leur travail avait apporté pleine satisfaction à ces collectivités. Cette pratique ne permet pas à la concurrence de pleinement s'exercer.

---

<sup>31</sup> CJCE, Telaustria, 7 déc. 2000, aff. C-324/98.

<sup>32</sup> Décision n° 2008-567 DC du 28 juillet 2008 sur la loi relative aux contrats de partenariat.



La commune de Béziers a, par ailleurs, noué une relation contractuelle récurrente avec un prestataire privé, qui lui avait proposé initialement, en 2017, à titre gracieux, un mécénat dit « de compétence » pour l'obtention, en 2019, du label très haute qualité sociale et écologique pour le théâtre municipal. Ce prestataire a ensuite bénéficié de commandes à titre onéreux sans publicité ni mise en concurrence préalables. À cet égard, la proposition de loi du Sénat susmentionnée, visant à encadrer le recours aux cabinets de conseil, prévoit l'interdiction des prestations à titre gracieux, l'expérience montrant qu'elles sont rarement désintéressées.

De plus, la sélection des prestataires n'a pas toujours pu être explicitée. À titre d'exemple, la métropole de Montpellier n'a pas été en mesure de produire de rapport d'analyse des offres pour environ un tiers des marchés de l'échantillon examiné, ni non plus d'autres pièces des marchés qui lui ont été demandées. Outre qu'elle témoigne de ce que la collectivité ne respecte pas ses obligations en matière d'archivage et de conservation de documents, cette situation nuit à la transparence des décisions prises dans le respect du principe d'égalité d'accès à la commande publique.

#### **Une offre de cabinets de conseil diversifiée et non concentrée**

L'enquête n'a pas mis en évidence de prédominance de grands acteurs économiques dans l'attribution des marchés de prestations intellectuelles, ni de phénomène de concentration ou de situation oligopolistique. L'offre s'adressant aux collectivités locales apparaît ainsi plus atomisée que celle concernant l'État, pour lequel les cabinets de conseil « *majors* » sont plus enclins à se mobiliser.

L'analyse réalisée dans le cadre des contrôles de la commune et de la métropole de Toulouse est à cet égard éclairante. Elle montre que 74 % des prestataires de la commune (63 % pour la métropole) sont de très petites entreprises (comptant moins de 20 salariés), 19 % (23 % pour la métropole) de petites et moyennes entreprises (entre 20 et 250 salariés) et 7 % (9 % pour la métropole) des entreprises de taille intermédiaire (entre 250 et 4 999 salariés).

\*

\*\*

Le secteur particulier des prestations intellectuelles requiert que les conditions d'égal accès à la commande publique des candidats soient garanties, pour prévenir toute critique ou suspicion de favoritisme. Les juridictions financières appellent les collectivités locales à assurer l'ouverture à la concurrence afin d'éviter le renouvellement des mêmes prestataires sur plusieurs années.

L'exposition aux situations de conflits d'intérêts constitue un autre risque dans ce domaine.

### **C - Des situations de conflits d'intérêts à prévenir**

Du fait des risques induits par les allers-retours d'agents entre organisations publiques et entreprises du secteur du conseil, ou par les situations de cumul d'activités exercées par des agents publics, la prévention des conflits d'intérêts occupe une place importante dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022. La proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 prévoyait le dépôt d'une déclaration d'intérêts par les prestataires intervenant pour le compte de l'État, mentionnant en particulier les missions déjà réalisées dans le même secteur. Dans la dernière version de ce texte, non définitivement adopté, cette déclaration ne s'appliquerait qu'aux « *seuls consultants ayant des fonctions d'encadrement ou de supervision* » (cf. les annexes n° 1 et 2).

Les situations relevées en Polynésie française permettent d'illustrer ces risques. Ainsi, un consultant sollicité pour réaliser un audit de la direction de l'aviation civile en décembre 2017 a été nommé le mois suivant sur l'emploi fonctionnel de directeur de l'aviation civile de Polynésie française. En sens inverse, un agent gestionnaire de marchés publics, présent dans les effectifs du Pays jusqu'au 31 mars 2022, date à laquelle il a rejoint le secteur privé en qualité d'autoentrepreneur, a effectué en mai 2022, au profit de la direction des systèmes d'information, une prestation d'assistance technique et rédactionnelle à la mise en place d'un marché public formalisé. Un autre agent en disponibilité, fiscaliste, a assuré pendant sa période de disponibilité plusieurs missions relatives à des questions fiscales. Des collaborateurs de cabinet, conseillers techniques ou chargés de mission, sont aussi devenus ensuite prestataires de conseil dans des transitions plus ou moins courtes, sur des sujets relevant parfois de leur ancien périmètre ministériel. Le président du Pays de la Polynésie française explique ces situations notamment par la rareté des compétences susceptibles d'être mobilisées sur ce territoire.

Les contrôles effectués dans le cadre de l'enquête auprès de collectivités métropolitaines n'ont pas révélé de situations comparables dans les marchés attribués à des cabinets de conseil. Ils montrent toutefois que ces collectivités y sont également exposées. Ainsi, à titre d'exemple, une partie des cadres dirigeants de la métropole de Montpellier a exercé auparavant au sein de cabinets de conseil, dont certains sont susceptibles de candidater à ses marchés.

Afin de prévenir ces risques, bon nombre des collectivités contrôlées ont désigné un référent déontologue, conduit des actions de sensibilisation de leurs élus et agents à ces situations et élaboré une cartographie des risques. C'est le cas par exemple des départements de la Haute-Garonne, de la Gironde et des Landes ainsi que des métropoles de Toulouse et de Montpellier.

\*\*

Les juridictions financières appellent les collectivités locales à prévenir les risques de conflits d'intérêts entre la collectivité (élus et/ou agents) et les cabinets de conseil par la mise en place de référents ou de chartes de déontologie.

## **II - Un pilotage des prestataires et une évaluation de leurs productions à assurer**

### **A - Un pilotage à améliorer**

Toutes les collectivités n'ont pas structuré une conduite de projets leur permettant de piloter leurs prestataires. Ces derniers ont alors toute latitude pour réaliser leurs prestations sans encadrement ni orientation de la collectivité. Cette délégation du pilotage à des tiers présente le risque de rendus de missions qui s'écartent des attentes de la collectivité.

Le suivi de l'exécution de la mission suppose de définir préalablement, dans le cahier des charges, une méthode de travail partagée entre les services de la collectivité à l'origine de la commande et le prestataire. Pour les missions les plus structurantes, le cahier des charges doit détailler la composition et l'organisation des comités de pilotage et comités opérationnels, les modalités de restitution périodique et les éléments d'analyse et indicateurs permettant de s'assurer de l'avancée des travaux dans le sens souhaité. Dans plusieurs dossiers examinés, les prestataires ont défini la méthodologie de travail dans leur offre. L'utilisation des outils de suivi a été assurée par les consultants, qui ont établi eux-mêmes les comptes rendus des réunions de pilotage, défini le calendrier et les tableaux de bord. L'absence de toute règle définie, faute de cahier des charges des marchés, laisse le prestataire libre de conduire la mission comme il l'entend.

Certaines collectivités se sont organisées pour assurer le pilotage des cabinets de conseil, en fonction de la nature et des enjeux du projet. Une équipe projet est alors mise en place ainsi qu'un comité de pilotage qui valide les différentes phases de la prestation, la conformité du processus et l'adaptation éventuelle de la stratégie. Des comités techniques sont chargés de pré-valider les résultats attendus, d'assurer la cohérence du projet et le respect du calendrier défini. Des indicateurs de suivi sont mis en place.

\*\*

Les juridictions financières appellent les collectivités locales à définir des modalités de suivi de l'exécution des prestations dès la signature du contrat.

Par ailleurs, si la quasi-totalité des prestations commandées a donné lieu à des livrables<sup>33</sup> remis par les cabinets de conseil, en revanche, leurs prestations n'ont donné lieu à aucune évaluation formalisée.

## **B - L'absence d'évaluation formalisée des prestations intellectuelles**

Bien que le code de la commande publique n'exige pas une évaluation systématique des prestataires, le CCAG-PI (qui constitue un cadre facultatif) propose des clauses spécifiques pour le suivi de l'exécution des marchés publics de prestations de conseil. Il s'agit en tout état de cause d'une bonne pratique permettant de mesurer les écarts entre le cahier des charges et le contenu du livrable produit, d'engager une boucle vertueuse d'amélioration et de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics.

L'absence d'évaluation formalisée des prestations réalisées par les cabinets de conseil a pourtant été constatée à l'occasion des contrôles effectués auprès des collectivités de l'échantillon. Cette lacune a donné lieu à une recommandation formulée à 11 reprises. Cette occurrence est la plus importante ; il s'agit donc d'un des principaux points faibles relevés dans le cadre de l'enquête.

En pratique, le contrôle de la production des consultants par les collectivités concernées se limite généralement à une validation du service fait, qui doit en tout état de cause obligatoirement intervenir avant la mise en paiement des prestations. Les collectivités qui en ont bénéficié ne

---

<sup>33</sup> Un livrable est le résultat tangible d'une production réelle, appréhendable et mesurable attendue par le client final.

vérifient pas systématiquement à cette occasion si les objectifs définis lors de l'expression du besoin ont été atteints. Elles ne procèdent que très rarement à la réalisation d'un bilan des prestations réalisées, partagé avec le prestataire, même lorsque cette démarche est prévue dans leurs guides internes (comme c'est le cas de ceux de la métropole de Montpellier et de la région Occitanie) ou dans les cahiers des charges (département de la Dordogne).

Le département de l'Hérault réserve l'évaluation des marchés de fournitures et de services à ceux d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées de 221 k€ HT, qui n'a concerné au cours de la période que 12 % d'entre eux. L'évaluation a donc été laissée à la discrétion des services commanditaires et n'a été effective que pour trois des 43 marchés de l'échantillon.

Dans quelques cas, le service fait a été attesté et la facture réglée alors que la qualité de la prestation était insuffisante. Ainsi, le département de la Haute-Garonne a réglé le prix d'une prestation de soutien à la tenue d'une démarche d'enquête administrative, alors que cette prestation a dû être reprise en interne.

\*  
\*\*

Les juridictions financières appellent les collectivités locales à réaliser une évaluation formalisée de la qualité des prestations, en particulier de celles qui sont attachées à des projets structurants.

Cette évaluation doit leur permettre de vérifier que la commande, les délais et le budget prévisionnel ont été respectés et d'apprécier la valeur ajoutée de la prestation.

### **C - Une valeur ajoutée difficile à apprécier**

Les collectivités locales contrôlées dans le cadre de l'enquête ont, dans leur grande majorité, exprimé leur satisfaction quant à la qualité des livrables des prestataires, bien qu'elles n'aient pas procédé à une évaluation formalisée de leurs prestations.

Le département de la Gironde a ainsi déclaré avoir pu s'appuyer dans plusieurs dossiers sur les analyses juridiques sollicitées de cabinets de conseil. La prestation commandée en matière d'accompagnement à la transition numérique lui a permis d'approfondir des enjeux comme l'achat durable, le paramétrage et l'administration des usages, la conception des services numériques et la gestion des salles serveurs et centres de données. Le département voisin des Landes indique avoir pu élaborer sa stratégie de

développement de la transition énergétique 2020-2030 grâce à un prestataire extérieur, estimant ne pas disposer de l'expertise en interne et avoir besoin d'un appui méthodologique pour conduire le projet. Le département de la Dordogne signale pour sa part que l'étude sur la réalisation d'une cartographie des risques qu'il a confiée à un prestataire l'a conduit se doter d'un expert chargé de la conformité et de la politique anti-corruption et à organiser des formations en matière de déontologie à l'attention des élus.

Une grande hétérogénéité a pourtant été observée dans les productions des cabinets de conseil. Certaines d'entre elles se sont révélées soit trop généralistes, soit inadaptées, soit encore manquant de fiabilité.

Plusieurs études souffrent de l'importance accordée à des diagnostics déjà connus et à des considérations de portée générale, duplicables d'une collectivité à une autre, au détriment de recommandations et de propositions opérationnelles contextualisées. À titre d'illustration, une étude sur la sécurité présente un catalogue des activités criminelles sans recommandations adaptées : un tel document aurait pu être produit dans des termes similaires auprès d'autres collectivités. Un diagnostic local de sécurité, commandé par une autre collectivité, reprend sur près de la moitié du rapport les constats réalisés à partir de l'exploitation de données publiques de l'Insee, de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que des statistiques de l'opérateur de transports. À propos d'une étude commandée pour apprécier l'opportunité de candidater au titre de capitale européenne de la culture, l'ordonnateur de la collectivité concernée a estimé que les préconisations du cabinet de conseil sollicité étaient « *restées assez superficielles, débouchant sur une feuille de route type sans réelle prise en compte des spécificités identifiées sur le territoire* ».

Dans d'autres cas, l'externalisation n'a apporté aucune valeur ajoutée. Plusieurs audits financiers, basés sur des éléments communiqués par les directions des finances des collectivités commanditaires, sont venus corroborer les analyses produites en interne. La réalisation de bilans de délégations de service public a été commandée alors que la collectivité concédante disposait de tous les éléments nécessaires au travers des comptes rendus annuels du délégataire. Le prestataire a également été rémunéré pour réaliser le rapport de présentation à la commission consultative des services publics locaux et le dossier présenté devant l'assemblée délibérante.

En outre, en faisant appel à un consultant, susceptible d'avoir accès à des bases de données larges et enrichies par ses collaborations passées, la collectivité attend généralement qu'il produise dans son étude des données

comparatives lui permettant de s'étalonner. Or le travail de parangonnage, particulièrement utile mais souvent fastidieux et complexe à réaliser, a donné lieu à des restitutions très limitées.

Enfin, dans plusieurs situations, les prestations des consultants n'ont pas sécurisé la collectivité et l'ont parfois même fragilisée, à rebours de l'objectif recherché. Un département a relevé en cours d'exécution l'inadaptation de la solution proposée par le prestataire aux enjeux spécifiques de la collectivité concernant l'élaboration de son schéma de l'autonomie. La même collectivité a eu recours à un cabinet extérieur pour l'assister dans la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire. En dépit de cet appui, les recours contentieux de plusieurs agents ont révélé plusieurs fragilités du dispositif, auxquelles le département a dû remédier en mobilisant ses propres équipes.

Alors même qu'une autre collectivité s'était attachée les services d'une assistance juridique spécialisée dans les délégations de service public, le juge administratif a annulé une procédure de passation de concession de gestion d'un parc des expositions qui ne prévoyait pas la reprise des salariés ; la collectivité a dû déclarer sans suite une procédure d'attribution d'une autre délégation, après avoir décelé une erreur dans la publicité préalable à la mise en concurrence.

Ces exemples demeurent ponctuels et ne sauraient être généralisés. Toutefois l'externalisation ne garantit pas la qualité du service et la valeur ajoutée de la prestation délivrée par rapport à celle qui aurait pu être produite en interne.

Se saisissant de ce constat, quelques collectivités ont décidé de réinternaliser des prestations précédemment confiées à des cabinets de conseil. Le département de la Haute-Garonne a ainsi souhaité reprendre à son compte l'accompagnement et l'animation d'un dispositif de prêts d'honneur accordés à des bénéficiaires du RSA et les enquêtes administratives internes et celui de l'Hérault, la stratégie d'achat de denrées alimentaires relatives à la restauration scolaire, l'analyse des consultations bancaires et la stratégie de la dette. Le département de la Gironde a pour sa part réinternalisé les contrôles des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

À la date d'achèvement de l'enquête, la commune et la métropole de Toulouse étaient en train de se doter de services internes d'expertise (évaluation des politiques publiques, prospective et transformation publique, analyse de la vie associative) qui pourront prendre en charge des études aujourd'hui externalisées. Elles souhaitent également expérimenter la mobilisation d'agents volontaires de catégorie A ou B pour réaliser des missions ponctuelles d'études d'une semaine par an.

### **III - Des prestations à mieux exploiter**

#### **A - Un transfert de compétences à organiser au bénéfice des collectivités**

Pour beaucoup de prestations intellectuelles commandées par les collectivités contrôlées, la question du transfert juridique des compétences au bénéfice de leurs propres services n'a pas été abordée dans les pièces des marchés. Or, ces transferts pourraient être de nature à renforcer leurs expertises internes et sont susceptibles, le cas échéant, d'accroître leur autonomie sur des sujets parfois stratégiques concernant la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour cela, comme c'est le cas pour les marchés de prestations intellectuelles de certaines collectivités, les cahiers des charges peuvent faire référence au cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de prestations intellectuelles (CCAG-PI), qui encadre juridiquement le traitement de la propriété intellectuelle et l'exploitation des travaux des consultants.

#### **Les clauses de propriété intellectuelle dans les marchés publics**

Jusqu'en 2021, le CCAG-PI stipulait que les titulaires des marchés publics cédaient à la personne publique les droits de propriété intellectuelle sur les résultats produits, incluant les droits d'exploitation, de reproduction, de représentation et d'adaptation, sans restriction. Cependant, pour les prestations protégées par des droits antérieurs, les droits n'étaient pas automatiquement cédés. Deux options régissaient l'utilisation des résultats de la prestation : l'option A correspondait à une concession de droits non exclusifs et l'option B à une cession complète des droits.

Depuis 2021, un seul régime juridique subsiste permettant à l'acheteur d'utiliser les résultats pour ses besoins exprimés dans le marché ou découlant de l'objet des prestations, sans droit de les commercialiser par défaut. Il s'agit d'une clause dite « autoporteuse », prévoyant une cession non exclusive au bénéfice de l'acheteur. Cela lui permet, par principe, de réutiliser les résultats de la prestation, y compris commercialement, dans d'autres contextes, sauf si une exclusivité est accordée à l'acheteur en raison de la nature spécifique des résultats (par exemple, création d'un logo, campagne de communication, résultats confidentiels, etc.). Cependant, il est possible de déroger explicitement à cette clause autoporteuse si nécessaire.



Outre ces dispositions juridiques, la Cour a rappelé en 2014 que l'organisation des transferts de compétences suppose le respect d'un certain nombre de prérequis : prévoir des unités d'œuvre spécifiques consacrées à la phase de transfert de compétences, intégrer les équipes du prestataire avec celles des services pour faciliter l'apprentissage par capillarité, solliciter la remise de documents exploitables et réutilisables, des documents techniques ou encore des modules de formation. Des collectivités locales formalisent ainsi dans certains marchés les attendus en termes de professionnalisation des équipes en vue de l'internalisation des compétences. Ainsi, pour un marché d'assistance financière et fiscale, la commune et la métropole de Toulouse ont intégré dans les critères de choix de l'offre la mise à disposition *in fine* de tous les outils nécessaires pour que les deux collectivités puissent actualiser leur pacte financier et fiscal de manière autonome. De même, le marché passé par le département de la Haute-Garonne pour l'animation de l'assemblée citoyenne qu'il a installée prévoit expressément un transfert de compétences en faveur de facilitateurs recrutés en interne.

Plusieurs reprises en main en interne ont été permises par la transmission des connaissances assurée par les prestataires externes. À titre d'exemple, la direction des ressources humaines de la commune de Marseille a acquis des compétences en méthodologie de pilotage de projet au contact du cabinet de conseil ayant accompagné la collectivité pour la réforme du temps de travail, ce qui lui a permis de conduire la dématérialisation du compte épargne temps sans appui d'un tiers externe.

La région Occitanie a, en revanche, reconduit des contrats depuis plus de huit ans avec les mêmes prestataires de conseil et stratégie en communication, sans que la capitalisation des compétences ne soit formalisée, considérant que la proximité quotidienne des agents avec les consultants était suffisante. Une telle proximité devrait précisément favoriser la professionnalisation en interne, permettant au moins en partie de diminuer le risque de dépendance aux agences externes en matière de communication.

Dans le cadre de l'expérimentation de la certification de ses comptes, le département de la Dordogne a pérennisé le recours à une assistance extérieure pour l'exécution d'opérations comptables qui relèvent des missions traditionnelles d'une direction des finances. Cette dernière aurait dû acquérir, dans le temps, ces compétences.

\*\*

Les juridictions financières appellent les collectivités locales à prévoir dans les contrats passés avec les prestataires extérieurs les possibilités de transferts de compétences au bénéfice des services, dans le

respect du droit de la propriété intellectuelle. Ce transfert serait de nature à renforcer leur autonomie sur des sujets qu'elles pourraient ou devraient maîtriser.

## **B - Des productions à davantage partager au sein des collectivités**

Alors que les prestations représentent des coûts parfois significatifs pour les collectivités locales, elles ne sont pas toujours exploitées comme elles devraient l'être. Elles ne sont souvent pas répertoriées ni mises à disposition de services pour lesquels elles pourraient être utiles. L'absence d'archivage et de diffusion les rend rapidement obsolètes.

La chambre territoriale des comptes de Polynésie française a ainsi relevé qu'au-delà d'une utilisation immédiate, les études ou les livrables produits à l'occasion de prestations de conseils ne sont généralement plus utilisés, sans que la collectivité puisse invoquer un motif juridique, dès lors que les contrats passés prévoient que les livrables produits lui appartiennent. Sa direction de la modernisation et de la réforme de l'administration ne disposait pas des études remises, et se trouvait donc dans l'incapacité de les diffuser auprès des directions compétentes ou de les réemployer le cas échéant.

Dans d'autres collectivités, certains services ne connaissaient pas les études commandées dans leur secteur d'activité. En effet, seule la direction générale des services a parfois accès aux études remises, ce qui restreint la connaissance des pôles sur les études commandées par d'autres secteurs d'activité. À plusieurs reprises, des études ont été sollicitées sur un même sujet dans un laps de temps court.

La création d'un répertoire numérisé regroupant l'ensemble des livrables, accessible par droits d'accès pour en préserver le cas échéant la confidentialité, permettrait leur archivage, parfois défaillant, et leur consultation par les services autorisés. Cette base documentaire pourrait prévenir le risque de commander des études redondantes, fournirait aux prestataires et services non commanditaires des données utiles pour la conduite de nouveaux projets et permettrait aux cadres nouvellement recrutés d'accéder plus aisément aux études produites.

\*  
\*\*

Les collectivités locales doivent veiller à améliorer la diffusion et la capitalisation des études commandées.

## C - Une protection des données à garantir

Les marchés de prestations intellectuelles contrôlés dans le cadre de l'enquête présentent des fragilités en matière de protection des données transmises aux prestataires pour les besoins de leurs missions. Plusieurs collectivités intègrent désormais dans les cahiers des charges ou actes d'engagement des clauses de confidentialité et de protection des données personnelles conformes au droit en vigueur. Cependant, cette pratique n'est pas généralisée et fait défaut pour des achats sans formalisme concurrentiel, faute de contrat écrit.

### **Le règlement général de protection des données**

La loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles a transposé dans le droit national le règlement général de protection des données (RGPD). Ce texte réglementaire communautaire encadre le traitement des données de manière égalitaire sur tout le territoire de l'Union européenne. Il poursuit trois objectifs : renforcer les droits des personnes, responsabiliser les acteurs traitant des données et crédibiliser la régulation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de protection des données.

Le respect du RGPD s'impose à toute structure privée ou publique effectuant de la collecte et/ou du traitement de données, quel que soit son secteur d'activité et sa taille.

Les collectivités locales peuvent se référer au clausier type élaboré par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en précisant le type de données mises à disposition ainsi que leur durée de conservation et les obligations de chacune des parties. Mises en œuvre systématiquement par les métropoles de Toulouse et de Montpellier, ces clauses prévoient notamment que, à la fin de chaque mission, toutes les données communiquées au prestataire leur sont entièrement restituées et sont supprimées de manière définitive.

Les collectivités doivent également veiller à ce que les études réalisées ne soient pas utilisées sans leur autorisation et qu'aucun consultant ne puisse se prévaloir d'appartenir à la collectivité commanditaire et en utiliser le logo. Enfin, afin d'accroître la transparence sur l'origine des études présentées aux assemblées délibérantes et au public, il est souhaitable qu'elles mentionnent, le cas échéant, l'identité et la contribution de consultants sur ces documents, ainsi que le prévoit la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022.

\*\*

Les juridictions financières rappellent aux collectivités locales qu'en application de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018, elles doivent intégrer dans les clauses de leurs marchés de prestations intellectuelles les dispositions relatives à la protection des données personnelles.

---

## CONCLUSION

---

*L'achat de prestations intellectuelles ne peut s'assimiler à la fourniture de services standardisés. Il exige que le besoin et les attentes soient clairement et précisément définis. Comme tout achat public, le libre accès de tous les candidats à la commande publique doit être assuré, dans un contexte où, contrairement à ce qu'a constaté la Cour des comptes pour ce qui concerne l'État, l'offre locale dans le domaine du conseil est très diversifiée.*

*Or, il ressort des contrôles que l'expression des besoins est, le plus souvent, lacunaire et la mise en concurrence peu intense. De plus, le secteur du conseil est exposé aux risques de conflits d'intérêts et des cas ont été identifiés. Les collectivités sont dès lors invitées à se doter d'un dispositif de prévention en la matière.*

*Condition nécessaire pour s'assurer de la conformité des productions aux attentes des collectivités commanditaires, le suivi de l'exécution des missions confiées aux conseils privés est pourtant faiblement encadré. Même si elles déclarent être satisfaites de leur qualité, les collectivités procèdent rarement à une évaluation formalisée des prestations réalisées, ce qui ne permet pas d'apporter objectivement la preuve de l'utilité de ces prestations. Cette démarche s'avèrerait indispensable, au moins pour les études adossées à des projets structurants pour l'action publique locale.*

*Dans le même sens, et afin d'optimiser l'emploi de fonds publics destiné à la rémunération de conseils privés, les dispositions des marchés publics devraient prévoir des transferts de compétences au profit des équipes concernées au sein des collectivités locales. Ces dernières devraient également être attentives à la nécessaire protection des données, souvent confidentielles, confiées aux prestataires.*

*Les juridictions financières proposent les leviers d'action suivants aux collectivités locales et à leurs groupements :*

- 2. en application du principe de libre accès à la commande publique, veiller à relancer l'appel à la concurrence afin d'éviter le renouvellement des mêmes prestataires sur plusieurs années ;*
- 3. prévenir les risques de conflits d'intérêts entre la collectivité (élus et/ou agents) et les cabinets de conseil par la mise en place de référents ou de chartes de déontologie ;*
- 4. définir des modalités de suivi de l'exécution des prestations dès la signature du contrat ;*

5. *mettre en place une évaluation formalisée de la qualité des prestations, en particulier de celles qui sont attachées à des projets structurants, pour s'assurer de leur pertinence et de leur valeur ajoutée ;*
  6. *prévoir dans les contrats passés avec les prestataires extérieurs les possibilités de transferts de compétences au bénéfice des services, dans le respect du droit de la propriété intellectuelle ;*
  7. *en application de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018, intégrer dans les clauses des marchés de prestations intellectuelles les dispositions relatives à la protection des données personnelles.*
-

## Liste des abréviations

Ad'AP .....	Agenda d'accessibilité programmée
ADEME .....	Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
CCAG-PI.....	Cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles
CCP.....	Code de la commande publique
CEREMA.....	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CJCE .....	Cour de justice des communautés européennes
CNIL .....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
EHPAD .....	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
FSE.....	Fonds social européen
OPIIEC.....	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
PCAET.....	Plan climat air énergie territorial
PDU.....	Plan de déplacement urbain
PLUI .....	Plan local d'urbanisme intercommunal
RGPD.....	Règlement général de protection des données
RSA.....	Revenu de solidarité active
SEM .....	Société d'économie mixte
SPL.....	Société publique locale
SYNTEC .....	Syndicat professionnel des sociétés d'études et de conseils





## **Annexes**

Annexe n° 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 .....	58
Annexe n° 2 : les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 et les évolutions de ce texte lors de la discussion parlementaire .....	59
Annexe n° 3 : des études prescrites par des textes .....	62

## **Annexe n° 1 : les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022**

### **Les principales dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 duplicables aux collectivités locales**

#### *La justification du recours*

Désormais, il appartient à chaque commanditaire de justifier du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé. En outre, il appartient au demandeur de s'assurer de la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande. Une réflexion doit être conduite sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins réguliers. À cet égard, une base de données doit être mise en place afin d'identifier les compétences internes disponibles en vue de leur mobilisation, afin d'éviter, lorsqu'il n'est pas indispensable, le recours à des prestataires extérieurs.

#### *La conduite des missions de prestations intellectuelles*

Le service qui signe le bon de commande est responsable de la prestation qu'il a commandée. Un ou plusieurs agents publics sont intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet. Toute prestation intellectuelle doit faire 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) mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.

#### *Le rappel des obligations déontologiques et des règles de protection des données*

Les chartes déontologiques devront préciser les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé. Tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un dépôt formalisé.

Enfin, les cahiers des charges des marchés devront impérativement contenir des clauses obligeant les bénéficiaires à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur. Ces clauses devront imposer qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire doit être retournée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement.

## **Annexe n° 2 : les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 et les évolutions de ce texte lors de la discussion parlementaire**

### **Les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022 qui pourraient être opposables aux collectivités locales**

#### *Le renforcement de la transparence relative aux prestations de conseil*

La proposition de loi prévoit la remise d'un rapport au Parlement qui comprend la liste des prestations de conseil réalisées au cours des cinq dernières années. Une telle disposition, transposée aux collectivités, pourrait les inviter à publier annuellement la liste des prestations de conseil sur leur site internet. Par ailleurs, aucun consultant ne peut se prévaloir d'appartenir à l'administration et ne peut en utiliser le timbre. L'administration doit mentionner la participation éventuelle d'un prestataire de conseil à un document lors de sa présentation.

#### *L'encadrement du recours aux consultants*

La proposition de loi entend interdire les prestations à titre gracieux. Par ailleurs, toute prestation de conseil doit faire l'objet d'une évaluation, celle-ci comprenant un bilan de la prestation, mentionnant l'apport des consultants, les transferts de compétences réalisés au bénéfice de l'administration et les conséquences de la prestation sur la décision publique. Enfin, chaque administration doit établir tous les cinq ans un rapport présentant la cartographie des ressources humaines dont elle dispose en matière de conseil, les mesures mises en œuvre pour valoriser ces ressources humaines et développer des compétences de conseil en interne et les conséquences de ces mesures sur le recours aux prestations de conseil.

#### *Le renforcement des obligations déontologiques et la lutte contre les conflits d'intérêt*

Les sénateurs souhaitent notamment sur ce point que les prestataires adressent à l'administration bénéficiaire une déclaration des intérêts détenus à date et au cours des cinq dernières années, mentionnant en particulier les missions déjà réalisées dans le même secteur et qui peut être contrôlée par la HATVP. Des sanctions sont prévues en cas de déclarations fallacieuses. La HATVP est saisie lorsqu'un agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, souhaite fournir des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif ou lorsque l'administration envisage de recruter une personne ayant fourni des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif au cours des trois dernières années.

*L'amélioration de la protection des données de l'administration*

Le texte prévoit que les données collectées auprès de l'administration par les prestataires sont utilisées dans le seul objectif d'exécuter cette même prestation. Ces données doivent être supprimées dans un délai d'un mois à l'issue de la prestation. La CNIL peut être saisie pour s'assurer de leur suppression effective. Pour participer à la procédure de passation d'un marché public, le prestataire de conseil devra produire les conclusions d'un audit de sécurité réalisé par un tiers conformément au référentiel établi par l'ANSSI, attestant d'un niveau minimal de sécurité.

**Les principales modifications apportées le 1<sup>er</sup> février 2024  
par l'Assemblée Nationale à la proposition de loi adoptée  
par le Sénat le 18 octobre 2022**

Le périmètre des prestations de conseil visés par la proposition de loi a été modifié. Les établissements publics à caractère industriel ou commercial ont été sortis du champ, tout comme la Caisse des dépôts et consignations. Quant aux hôpitaux, seuls les plus importants, ont été conservés. En revanche, les députés ont étendu le texte aux collectivités territoriales de plus de 100 000 habitants.

La nature des prestations de conseil à encadrer devra être précisée par décret. De plus, la loi ne s'appliquera pas aux prestations de conseil déjà en cours au moment de la promulgation, contrairement à ce qu'avaient souhaité les sénateurs.

Afin d'accroître la transparence des commandes de l'État, le Sénat avait imposé la remise d'un rapport détaillé, chaque année, dressant la liste des prestations de conseil par ministère. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit désormais une publication tous les deux ans. Le gouvernement a rappelé l'existence d'une annexe au projet de loi de finances récapitulant les dépenses de l'État en la matière. Le Sénat avait critiqué l'absence de finesse des données.

L'article imposant la publication en données ouvertes a été supprimé au motif de la surcharge de travail qu'elle ferait peser sur les administrations.

L'Assemblée nationale a également procédé à une modification du régime de sanctions, en cas de manquement déontologique. Les sénateurs souhaitaient des amendes administratives, plus rapides dans leur application, l'exécutif a préféré choisir des sanctions pénales.

À ces éléments s'ajoutent des « *reculs sur les obligations déontologiques des consultants* », selon les auteurs de la proposition de loi sénatoriale.

**Les principales évolutions du texte à la suite de son examen  
en deuxième lecture par le Sénat le 28 mai 2024**

Le Sénat est revenu à une version plus proche de celle adoptée en première lecture en octobre 2022. Dans un souci de « proportionnalité », la commission des lois Sénat a demandé que la déclaration d'intérêts, exigée aux consultants des cabinets de conseil privés intervenant pour le compte de l'État, ne s'applique qu'aux « *seuls consultants ayant des fonctions d'encadrement ou de supervision* ». Le Sénat a choisi de limiter la déclaration des activités bénévoles des consultants, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, aux cinq dernières années.

Dans le même esprit, le texte sorti du Sénat rétablit la possibilité pour la HATVP de prononcer des sanctions administratives (y compris des amendes), un dispositif jugé plus efficace que des sanctions pénales. Un amendement a été adopté pour permettre aux syndicats de fonctionnaires de saisir la HATVP en cas de soupçons sur des manquements déontologiques des consultants.

Enfin, les collectivités locales ont été exclues du périmètre d'application du texte, la rapporteure de la commission des lois ayant opposé le fait que des mécanismes de contrôle existaient déjà et que les collectivités n'avaient pas été consultées.

### Annexe n° 3 : des études prescrites par des textes

**Tableau n° 4 : exemples d'études requises par les codes de l'environnement et de l'urbanisme**

Type d'étude à conduire préalablement à des opérations d'aménagement	Base légale	Articles
Volet "air et santé" de l'étude d'impact environnementale	Code de l'environnement	L.122-1
Inventaires faune-flore pour les projets soumis à autorisation environnementale		L.122-1
Étude d'impact environnementale		L.122-3 et R122-4 et suivants
État initial de l'environnement		R.122-5 II 3°
Procédure d'examen au cas par cas des projets, des plans et programmes		R.122-2 et R. 122-17
Dossier visant à satisfaire à la procédure de déclaration relative à la loi sur l'eau		R.214-32
Étude d'incidence Natura 2000		R.414 et suivants
Étude visant à déroger à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées		L.411-1 et 2 et R.411-1 à R.411-14
Dossier relatif aux sites naturels de compensation (suivi et évaluation des mesures mises en œuvre et de leur efficacité)		L.163-1-A et D.163-8
Étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération	Code de l'urbanisme	L.300-1-1 1°
Étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville		L.300-1-1 2°
Bilan de concertation préalable à l'aménagement		L.300-2

Source : codes de l'environnement et de l'urbanisme