

Cour des comptes



LE RECOURS PAR L'ÉTAT AUX CONSEILS EXTÉRIEURS

Communication à la commission des finances du Sénat

Novembre 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
A - Les conseils extérieurs	15
B - Les entités concernées.....	16
C - Les axes de contrôle	17
CHAPITRE I LES DEPENSES DE CONSEIL EXTERIEUR	19
I - Une quantification difficile faute d’outils adaptés	19
A - Une quantification difficile de dépenses pourtant stratégiques	19
B - Des dépenses annuelles de l’ordre de 150 M€	22
II - Des dépenses globalement limitées et inégalement réparties entre les ministères	22
A - Des dépenses inférieures aux autres pays européens	22
B - Des dépenses globalement limitées au regard des dépenses de l’État	23
C - Une répartition inégale de la dépense entre les ministères	24
III - Un champ d’interventions étendu pour un marché relativement concentré	26
A - Un large champ d’interventions, souvent stratégiques.....	26
B - Un marché relativement concentré.....	29
CHAPITRE II LES CONDITIONS DE RECOURS AUX CONSEILS EXTERIEURS	33
I - Un recours inégalement justifié	33
A - Un recours utile et nécessaire dans certains cas bien identifiés	33
B - Des cas de recours plus contestables.....	35
C - Une insuffisante mobilisation des compétences internes à l’administration	39
II - La faiblesse de la politique d’achat	45
A - Un manque de structuration de la fonction achat	45
B - Un cadre juridique insuffisamment maîtrisé, parfois contourné	48
C - Une efficacité qui peut être accrue	60
CHAPITRE III LES CONDITIONS D’EMPLOI DES CONSEILS EXTERIEURS	69
I - Un pilotage encore insuffisant	69
A - Un pilotage opérationnel des consultants insuffisant	69
B - La sous-utilisation des leviers contractuel et budgétaire	74
C - Une confidentialité à garantir	75
II - Un impact des prestations peu évalué	76
A - Le résultat parfois limité ou insuffisant des missions de conseil	77
B - Un transfert de compétences vers l’administration peu organisé	78
C - Une capitalisation insuffisante des prestations livrées	80
CONCLUSION GENERALE	83

Annexes	85
Annexe n° 1 : lettre du Premier président de la Cour des comptes au Président de la commission des finances du Sénat	86
Annexe n° 2 : lettre de saisine du Président de la commission des finances du Sénat	88

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat le 20 novembre 2013 d'une demande d'enquête portant sur « le recours aux consultants extérieurs par l'État »¹ à laquelle le Premier président de la Cour des comptes a répondu par lettre du 3 février 2014.

Pour répondre à cette demande d'enquête, le comité du rapport public et des programmes a décidé, lors de sa séance du 26 novembre 2013, de mettre en place, en application de l'article R. 112-21 du code des juridictions financières, une formation interchambres, composée de six des sept chambres de la Cour² et présidée par le président de la première chambre.

L'enquête a été notifiée par les chambres compétentes aux secrétaires généraux des ministères, aux responsables de programme et aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels à la fin du mois de février 2014. Elle a également été notifiée au secrétaire général du Gouvernement, au secrétaire général pour la modernisation de l'action publique, au directeur du budget et au directeur du service des achats de l'État.

Un recensement des prestations relevant du champ de l'enquête a été effectué sur un modèle harmonisé auprès de chaque ministère par les chambres compétentes. Sur la base de ce recensement ont été sélectionnés des marchés de prestations de conseil qui ont fait l'objet d'un examen approfondi. Des entretiens ont par ailleurs été conduits avec les services prescripteurs et les services supports de chaque ministère (achats, finances, marchés publics) ainsi qu'avec certains prestataires de services de conseil.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues aux questionnaires et sur les documents communiqués par les administrations contrôlées. Les données financières transmises ont été vérifiées à partir d'extractions du logiciel Chorus.

Des relevés d'observations provisoires ont été délibérés par les chambres de la Cour³ et adressés pour contradiction aux administrations concernées.

Un projet de rapport a été préparé sur la base des relevés d'observations provisoires délibérés par les chambres, en tenant compte des réponses apportées par les administrations. Les rapporteurs ont, par ailleurs, conduit des entretiens avec un grand nombre de représentants des différents métiers du conseil.

Des auditions du secrétaire général du Gouvernement, de la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique et du directeur du service des achats de l'État ont été

¹ « Hors prestations informatiques et y compris les conseils financiers ».

² Première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et septième chambres, la cinquième chambre prenant en charge le périmètre de la sixième chambre.

³ Le 27 mai 2014 (deuxième chambre), le 28 mai 2014 (quatrième chambre), le 2 juin 2014 (septième chambre), le 6 juin 2014 (cinquième chambre), le 18 juin 2014 (troisième chambre) et le 25 juin 2014 (première chambre).

effectuées les 8 et 10 octobre 2014 en application de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, après communication du relevé d'observations provisoires.

Le présent rapport a été délibéré le 14 octobre 2014 par la formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de M. Cazala, Mme Morell, M. Barbé, conseillers maîtres, MM. Dubois et Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Boudy, conseiller maître, rapporteur général, et M. Melmoux-Eude, auditeur, rapporteur général adjoint et, en tant que contre-rapporteur, M. Descheemaeker, président de chambre maintenu.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 21 octobre 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

La Cour des comptes a examiné, à la demande de la commission des finances du Sénat, les conditions dans lesquelles l'État a recours à des conseils extérieurs⁴, c'est-à-dire les personnes, qu'elles soient privées ou publiques, délivrant des prestations intellectuelles dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service ».

Si le recours à des conseils extérieurs ne constitue pas en lui-même un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques, il révèle d'autres enjeux, plus qualitatifs et d'ordre stratégique, en matière de gestion des moyens de l'État, de définition et de mise en œuvre de ses politiques.

Malgré leur caractère stratégique, les dépenses de conseil extérieur ne font pas l'objet d'un suivi particulier, ce qui rend leur estimation délicate.

L'absence d'outils comptables satisfaisants et le défaut de pilotage centralisé au sein des ministères n'ont pas permis à la Cour de chiffrer de manière totalement exhaustive les prestations de conseil engagées par les administrations de l'État.

En effet, malgré leur caractère stratégique, les dépenses de conseil extérieur ne font pas l'objet d'un suivi étroit de la part des secrétaires généraux, des responsables de programme et des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, le plus souvent faute d'outils ou de procédures adaptés.

Ces dépenses sont d'une ampleur relativement limitée mais inégalement réparties entre les ministères et assez largement concentrées sur un nombre restreint de prestataires.

Les données transmises par les ministères, dont il est possible de considérer qu'elles donnent une image relativement fidèle des masses financières en jeu, conduisent à estimer les dépenses de conseil extérieur à au moins 150 M€ en moyenne par an entre 2011 et 2013. Elles concernent un large champ d'intervention, souvent sur des fonctions stratégiques – voire régaliennes – de l'État, telles que les réformes d'organisation, les évaluations de politiques publiques ou la défense de ses intérêts juridiques et financiers. Elles concernent en effet l'aide à la décision, l'accompagnement de projets, l'expertise, l'influence et la gestion des ressources humaines.

Ces dépenses, inégalement réparties entre les différents départements ministériels, sont relativement concentrées sur un nombre limité de prestataires, les dix premiers cabinets de conseil représentant plus de 40 % du volume total de facturation entre 2011 et 2013.

Répondant à des besoins multiples aux justifications inégalement pertinentes, le recours à des conseils extérieurs procède parfois, en l'absence de réflexion préalable sur son opportunité et de doctrine transversale, d'une logique de recours au « cas par cas ».

⁴ Entendus, au sens du présent rapport, comme des services d'accompagnement ou de conseil à l'administration, et non comme sous-traitance.

Il est justifié, lorsque l'administration ne dispose pas des compétences ou des informations utiles en son sein, mais il peut être, dans certains cas, plus contestable.

Le recours à des conseils extérieurs peut ainsi révéler ou entraîner la perte de certaines compétences internes et utiles à l'État, comme la Cour a pu le constater, notamment, dans le domaine du droit des contrats publics, de la rédaction de textes réglementaires ou de la gestion du patrimoine immobilier.

Plus contestable encore est l'utilisation des consultants comme cautions techniques des décisions de l'administration, parfois en doublons avec des avis internes, avec pour objectif ou conséquence une dilution de la responsabilité des décideurs publics.

L'administration ne mobilise pas suffisamment, faute d'outils adaptés, les nombreuses compétences dont elle dispose en son sein.

L'arbitrage entre le recours à des compétences internes ou externes est trop rarement exercé. De même, la question de la complémentarité du conseil extérieur et de l'administration n'est pas nécessairement traitée par les commanditaires. Dans certains cas, la décision de recourir à des prestations répond à des motifs « capacitaires », pour pallier le manque d'effectif qualifié ou les rigidités qui s'attachent au recrutement d'agents contractuels présentant un profil spécifique. Elle répond dès lors à une logique de sous-traitance plus que d'accompagnement. Dans de tels cas, l'administration doit impérativement se prémunir contre tout risque de requalification de ces interventions en prêt de main d'œuvre illicite.

La disponibilité de compétences internes, notamment dans les corps de contrôle et d'inspection de l'État, n'est pas systématiquement prise en compte au moment de la décision de recourir à des prestataires. Sans négliger les spécificités de ces ressources internes qui ne les rendent pas toujours substituables à des conseils extérieurs, la Cour a relevé des exemples probants de missions de conseil interne menées par des agents de l'État ou ses opérateurs, conjointement ou non avec des consultants. Une mobilisation plus importante de ces compétences internes requiert la mise en place d'outils permettant d'identifier et de recenser les expertises disponibles au sein des services de l'État et d'en comparer la performance, notamment en termes de coût, avec l'intervention d'un prestataire extérieur.

Malgré le caractère à la fois particulier et sensible des prestations de conseil, l'administration n'a pas développé de savoir-faire spécifique en matière d'achat de prestations intellectuelles.

Alors même que l'administration fait appel de longue date à des conseils extérieurs, l'achat de ce genre particulier de prestations manque encore de professionnalisme.

En dépit de l'existence des responsables ministériels des achats et de la création en 2009 du service des achats de l'État, la fonction achat, éclatée entre de multiples services prescripteurs, n'est pas suffisamment structurée au niveau ministériel et au niveau interministériel, ce qui ne favorise pas la programmation des besoins et leur mutualisation.

En dehors des cas de non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence relevés par la Cour, le droit de la commande publique n'est pas toujours utilisé à bon escient eu égard à la spécificité des services achetés. Les marchés à bons de commande, fréquemment utilisés car ils permettent d'alléger les procédures, ne sont pas toujours adaptés pour des prestations nécessitant du « sur mesure » et présentent des risques de dérive budgétaire. Les solutions juridiques qui permettent d'échanger avec les candidats potentiels pour mieux

définir le besoin de l'administration devraient être plus largement exploitées afin de permettre une meilleure adéquation des offres aux besoins.

Il existe des marges d'efficience non négligeables, dans la définition du besoin et dans la tarification des prestations.

Si les conditions économiques dans lesquelles l'État recourt à des prestations de conseil se révèlent dans l'ensemble satisfaisantes, notamment au regard des clients du secteur privé, leurs modalités d'achat mériteraient d'être mieux encadrées. Malgré l'existence de bonnes pratiques relevées par la Cour, la définition préalable des besoins de l'administration demeure en règle générale incomplète et se traduit par une description imprécise, dans les cahiers des charges, de la prestation attendue, de ses objectifs et de ses indicateurs de résultat.

L'analyse des conditions tarifaires d'une sélection d'opérations n'a pas montré de défaillance majeure dans la maîtrise de la tarification des prestations. Toutefois, l'utilisation intensive par l'administration d'instruments contractuels tels que les marchés à bons de commande sans minimum ni maximum ou, dans le domaine de la communication, des marchés dits « boîte à outils », fait peser un risque de non-maîtrise de la dépense finale. De même, la complexité des modes de tarification, en particulier le recours de plus en plus fréquent aux « unités d'œuvre », si elle n'a pas conduit à une dérive avérée des coûts unitaires, a parfois rendu difficile le pilotage et le suivi économiques des prestations. En outre, la quasi-absence d'utilisation des tarifications à la performance a sans doute privé l'État d'un levier de pilotage opérationnel et financier des interventions des consultants.

Des marges de progrès existent également pour sensibiliser à la fois les prestataires et les commanditaires aux questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

Les dispositions législatives et réglementaires permettant de prévenir les conflits d'intérêts mériteraient d'être renforcées. Les risques déontologiques liés à l'intervention de conseils extérieurs peuvent prendre deux formes : d'une part, la participation d'anciens agents du secteur public à des missions dans leurs anciennes administrations ; d'autre part, l'assistance apportée par des conseils concomitamment à l'État et à des parties en négociation ou en relation contractuelle avec ce dernier.

S'il existe des « chartes de déontologie », sans véritable force juridique, établies par quelques rares administrations, elles ne comportent aucune disposition permettant d'encadrer les relations des services avec leurs fournisseurs. Ainsi, à l'exception des avis rendus, de manière non systématique, par la commission de déontologie, il n'existe aucune référence commune à l'ensemble des administrations en matière d'encadrement des départs d'agents publics dans le secteur privé et, en particulier, dans les métiers du conseil. La portée des avis de la commission pâtit de l'impossibilité d'en vérifier le respect ultérieur et d'en faire assurer la bonne application. Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires devrait apporter, s'il était adopté, des renforcements bienvenus.

S'agissant des conflits d'intérêts impliquant les prestataires de conseil, des clauses spécifiques devraient être systématiquement incluses dans les cahiers des charges des marchés. À cette fin, une disposition pourrait être inscrite dans le droit positif à l'occasion de la transposition, en droit national, d'ici avril 2016, des deux directives européennes relatives à la passation des marchés publics.

Une fois engagée, parfois dans des chantiers qui se situent au cœur de l'action de l'État, l'action des consultants n'est pas suffisamment encadrée par l'administration.

Comme la définition du besoin initial, le pilotage des missions de conseil par l'administration doit être mieux formalisé et s'accompagner de la mise en place d'outils adaptés. Face à des sociétés de conseil très hiérarchisées, dotées de procédures et de méthodes d'intervention éprouvées et ayant, pour certaines, un accès privilégié aux plus hauts échelons décisionnels de l'État, la plupart des administrations peinent à s'organiser pour assurer un pilotage efficace de leurs consultants. La carence en personnels d'encadrement formés au pilotage de projets et de prestataires ne permet pas de désigner systématiquement des interlocuteurs référents pour piloter les intervenants extérieurs, tandis que l'inégale implication des échelons de direction crée une dissymétrie face à la présence de consultants expérimentés.

De même, l'utilisation des leviers contractuels de pilotage des prestataires, notamment des sanctions financières, demeure très limitée. Enfin, au plan budgétaire et comptable, la programmation et le suivi des décaissements sont encore trop souvent insuffisants. Les graves défaillances relevées par la Cour dans la conduite de la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP) ont montré les lourdes conséquences opérationnelles et budgétaires d'un pilotage insuffisamment professionnalisé.

Parmi les bonnes pratiques de pilotage, doit être signalée l'expérience menée par la direction générale de la modernisation de l'État, poursuivie par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, fondée sur une forte mutualisation des marchés de conseil et la mise en place d'une équipe chargée d'accompagner l'ensemble des étapes de l'intervention des consultants. La mise à disposition, par le service des achats de l'État, d'une « boîte à outils » pour faciliter les achats de prestations de conseil mériterait d'être plus largement diffusée et utilisée par les administrations.

Enfin, les prestations de conseil sont insuffisamment évaluées par leurs bénéficiaires qui ne se mettent pas en condition d'utiliser au mieux les résultats et d'assimiler les nouveaux savoir-faire.

L'impact final des interventions des conseils extérieurs est très rarement évalué, faute de définition *ex ante* d'indicateurs de résultat, de l'existence d'outils de suivi des prestations (rapports d'étape, tableaux de bord, etc.) et d'une procédure formalisée et systématique d'évaluation des prestations au moment de leur livraison ou quelque temps après. La Cour a relevé dans son enquête quelques exemples de missions ayant produit des résultats insuffisants, conséquence le plus souvent d'une mauvaise compréhension de l'objectif de la mission par les consultants ou de l'inadéquation des équipes mises à disposition. D'autres facteurs indépendants de la qualité des prestataires peuvent affecter l'efficacité des missions de conseil, comme par exemple des réorientations ou des arbitrages contradictoires en cours de mission ou l'urgence de la commande et la brièveté des délais impartis.

Le transfert de compétences au bénéfice des équipes internes de l'administration constitue pour la Cour l'un des enjeux majeurs des missions de conseil. Pour autant, hormis quelques expériences probantes, ce processus est rarement organisé et mis en œuvre, faute d'avoir été prévu *ab initio* dans le marché de la prestation. L'identification d'un lot spécifique, dans les marchés qui le justifient, dédié aux modalités du transfert de compétence permettrait de remédier à cette situation. Les services de l'État ne disposent pas de procédures ou d'outils intelligents de « capitalisation » (bases de données) permettant de garder mémoire des travaux fournis par des conseils extérieurs, dont certains pourraient être réutilisés par d'autres administrations. Enfin, la forte présence des consultants dans certaines

administrations, jointe à une rotation rapide de l'encadrement, fait peser un risque de perte de mémoire portant sur certaines missions centrales de l'État.

Dans la continuité du décret du 24 juillet 2014 qui confie aux secrétaires généraux des ministères une responsabilité renforcée en matière de modernisation des pratiques administratives et de pilotage des achats et des marchés, l'élaboration d'une doctrine sur le bon usage des conseils extérieurs devrait leur être confiée, sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Sur les dépenses de conseil extérieur :

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

Sur les conditions de recours aux conseils extérieurs :

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

Sur les conditions d'emploi des conseils extérieurs :

9. prévoir, dans les cahiers des charges des marchés de conseil, les modalités de transfert des compétences entre les prestataires et l'administration et inclure à cet effet une clause spécifique dans le cahier des clauses administratives générales ;
10. valoriser les fonctions de responsable du pilotage des missions de conseil extérieur au moyen d'un positionnement plus attractif et de formations adaptées ;

11. développer, dans un cadre interministériel, des outils de capitalisation et de partage (bases de données, espaces partagés) des résultats des prestations.

Introduction

La Cour des comptes a conduit, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur « le recours à des conseils extérieurs par l'État ». C'est la première fois que ce sujet est étudié de façon approfondie et globale par un corps de contrôle.

L'utilisation de conseils extérieurs par l'administration a déjà fait l'objet de travaux d'audit dans de nombreux pays⁵, témoignant ainsi de l'intérêt des pouvoirs publics et des citoyens pour cette question. Si les enjeux financiers et les pratiques diffèrent d'un État à l'autre, toutes les institutions supérieures de contrôle s'accordent, dans leurs conclusions, sur la nécessité de mieux encadrer le recours aux consultants.

En France, les dépenses en faveur des conseils extérieurs ne constituent pas en elles-mêmes un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques, tant par leur poids dans les dépenses de l'État que par la part qu'elles représentent dans le marché du conseil⁶. Les comparaisons internationales disponibles montrent même que la France recourt de manière moins intensive à ce type de prestations que plusieurs de ses homologues européens.

Pour autant, le recours à des conseils extérieurs révèle d'autres enjeux, plus qualitatifs et d'ordre stratégique, en matière de gestion des moyens de l'État, de définition et de mise en œuvre de ses politiques.

Avant de présenter les principaux constats de la Cour, il convient de définir précisément le périmètre de l'enquête et son objet tant la notion de « conseils extérieurs » est hétérogène et les administrations contrôlées nombreuses.

A - Les conseils extérieurs

La notion de « conseils extérieurs » est multiforme et recouvre des réalités très différentes, selon qu'il s'agit de confier ponctuellement le traitement d'un contentieux fiscal à un cabinet d'avocats, d'accompagner une administration dans son projet de transformation sur une longue durée ou de bénéficier des conseils stratégiques d'une agence de communication pour l'élaboration d'une campagne de sensibilisation. La consultance doit ainsi être distinguée de la sous-traitance qui consiste à déléguer totalement une mission à un prestataire externe.

⁵ La Cour a pu prendre connaissance des conclusions de huit institutions supérieures de contrôle : *le National Audit Office* (Royaume-Uni), *l'Auditor General* (Afrique du Sud), le Contrôle fédéral des finances (Suisse), *le Bundesrechnungshof* (Allemagne), *le Rechnungshof* (Autriche), *le Rigsrevisionen* (Danemark), *le Tribunal de Contas* (Portugal) et le Vérificateur général (Canada).

⁶ Le secteur public dans son ensemble (État, collectivités locales et organismes de sécurité sociale) représenterait, selon le syndicat professionnel Syntec, 10 % du chiffre d'affaires total des prestations de conseil en management en 2013.

Plusieurs points communs peuvent toutefois caractériser les prestations de conseil qui sont, par nature, très hétérogènes. Il s'agit de prestations intellectuelles⁷ confiées à des personnes extérieures à l'administration, que celles-ci soient privées ou publiques, et dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service » à proprement parler. Ainsi, par exemple, la réalisation d'une enquête d'opinion est une prestation intellectuelle de service mais il ne s'agit pas d'une prestation de conseil.

Ces prestations de conseil étant par nature très diverses, la Cour les a ordonnées, pour les besoins de l'enquête et à partir des observations effectuées dans les entités contrôlées, en cinq catégories :

- l'aide à la décision, qui comprend le conseil en stratégie, les travaux d'audit et d'évaluation à forte valeur ajoutée ;
- l'accompagnement de projets qui regroupe l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de projets de transformation, les missions de réorganisation de structures et de processus et l'accompagnement du changement ;
- l'expertise dans un domaine spécifique, qu'il s'agisse en particulier du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière ;
- l'influence, à savoir, principalement, le conseil stratégique en communication et le travail d'influence ;
- la gestion des ressources humaines, par exemple, en matière de recrutement, de gestion de carrière et d'accompagnement humain.

Certaines prestations de conseil ont volontairement été exclues du périmètre de l'enquête. À la demande de la commission des finances du Sénat, les prestations de conseil en matière informatique n'ont pas été prises en compte, à l'exception de celles portant sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des projets de système d'information.

De même, certaines prestations, si elles peuvent, dans certaines situations, s'apparenter à du « conseil », ont également été exclues en raison de leur objet particulier. Il s'agit notamment des prestations rendues obligatoires par la loi ou le règlement ou faisant partie intégrante d'une politique publique, par exemple, l'accompagnement des salariés licenciés en cas de sinistre économique ou l'aide juridictionnelle. Il s'agit également des études préalables commandées par le ministère de la défense en matière d'armement. Enfin, les prestations de formation n'entrent pas non plus dans le champ de la présente enquête en raison de leur objet particulier.

B - Les entités concernées

Conformément à la demande de la commission des finances du Sénat, l'enquête porte uniquement sur l'État. Les investigations de la Cour se limitent donc aux administrations centrales et déconcentrées et aux services à compétence nationale.

⁷ Le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG-PI) définit ces derniers comme les « marchés comportant 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 conception, de conseil, d'expertise ou de maîtrise d'œuvre ». Ces marchés donnent également naissance à des droits de propriété intellectuelle.

Ont été exclus du champ de l'enquête, d'une part, les Pouvoirs publics et, d'autre part, les établissements publics de l'État, les autorités administratives indépendantes et les autres démembrements de l'État. À l'occasion des contrôles périodiques de ces entités lorsqu'elles relèvent de sa compétence, la Cour examine les conditions dans lesquelles celles-ci recourent à des conseils extérieurs.

C - Les axes de contrôle

La Cour a examiné les dépenses de conseil extérieur pour le périmètre retenu sur une période de trois ans, entre 2011 et 2013. Seules les prestations ayant donné lieu à des décaissements de crédits de paiement au cours de cette période ont été examinées.

La diversité des prestations de conseil, leur forte dispersion dans l'ensemble des services de l'État, jointes à l'absence de comptabilité analytique permettant d'en assurer un suivi précis ont rendu difficile l'analyse des conditions de recours par l'État à des conseils extérieurs.

L'enquête s'est déroulée en deux phases :

- une première phase au cours de laquelle ont été recensées de façon exhaustive, par ministère, les prestations relevant du périmètre de l'enquête ;
- une seconde phase d'analyse approfondie d'une sélection de marchés de prestations de conseil, construite en fonction de trois critères principaux : la représentativité de la nature des prestations commandées par le ministère, la particularité de certains marchés du fait de leur objet, de leur montant, de leur caractère récurrent ou de leur procédure de passation et l'importance des volumes financiers associés.

Cette analyse approfondie a notamment porté sur les aspects suivants :

- la pertinence de l'externalisation et la qualité de l'évaluation du besoin par l'administration ;
- la régularité de la procédure de passation et des conditions d'exécution du marché ;
- le degré de pilotage des consultants par l'administration ;
- la qualité et l'utilisation finale des prestations fournies par les conseils extérieurs.

L'organisation de la fonction achat de prestations de conseil dans les différents ministères, plus particulièrement dans certains services transversaux comme le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, a également fait l'objet d'une attention particulière.

Le présent rapport analyse dans un premier temps les dépenses de conseil extérieur effectuées par les administrations de l'État, leur mesure difficile, leur nature hétérogène et leur poids relatif (chapitre I). Il procède ensuite à une analyse critique des conditions de recours aux conseils extérieurs par les administrations (chapitre II). Enfin, il examine les conditions dans lesquelles l'administration utilise ses conseils et le résultat de leurs prestations (chapitre III).

Chapitre I

Les dépenses de conseil extérieur

Si elles sont difficiles à quantifier faute d'outils comptables et budgétaires adaptés, les dépenses de conseil extérieur sont globalement limitées au regard des dépenses de l'État. Inégalement réparties entre les différents départements ministériels, une partie non négligeable de ces dépenses se concentre sur un nombre relativement restreint de prestataires.

I - Une quantification difficile faute d'outils adaptés

L'estimation des dépenses de conseil extérieur se révèle particulièrement difficile du fait du caractère peu défini de la notion et du manque de fiabilité des outils de suivi, tant budgétaires que comptables.

A - Une quantification difficile de dépenses pourtant stratégiques

1 - Des nomenclatures comptables trop imprécises

Deux classifications comptables permettent une première approche du volume des dépenses de conseil à partir des données disponibles dans Chorus, sans être toutefois pleinement satisfaisantes.

Le plan comptable de l'État (PCE), qui repose sur une nomenclature par nature de dépenses, permet de retracer certaines dépenses de conseil, à partir des comptes suivants :

- le compte 61171 « enquêtes générales » ;
- le compte 61171 « études et recherches diverses » ;
- le compte 61173 « études d'évaluation et d'impact » ;
- le compte 61186 « actions de communication, publicité, publications et relations publiques » ;
- le compte 61310 « honoraires juridiques ».

Comme en attestent leurs intitulés, ces comptes ne sont pas suffisamment précis pour isoler les dépenses correspondant à des prestations de conseil. Certaines prestations relevant également du périmètre de l'enquête peuvent en outre être classées parmi les dépenses du compte 61880 « Autres services et prestations de services » alimenté par des factures aux objets très hétérogènes.

Une seconde approche, retenue par le service des achats de l'État pour ses propres analyses, consiste à retenir la nomenclature comptable des « groupes de marchandises »⁸ qui permet, en principe, un suivi plus étroit des engagements juridiques selon une nomenclature métier plus fine que les comptes PCE. Certains de ces groupes peuvent être partiellement rattachés à des prestations de conseil. Il s'agit, au sein du domaine « prestations générales », des sous-segments « études, conseils », « enquêtes », « services juridiques » et « communication ».

Cependant, de la même façon que pour les comptes PCE, ces groupes de marchandises peuvent inclure des prestations qui ne relèvent pas du conseil à proprement parler, à l'image des dépenses d'huissiers, de greffiers ou de mises en fourrière dans le sous-segment « services juridiques ». À l'inverse, de telles prestations peuvent figurer dans des groupes de marchandises aux intitulés plus larges, tels que « autres prestations » ou « autres services ». Figurait par exemple dans ce dernier ensemble une dépense de 6 M€ au bénéfice de Sopra Group pour une assistance à maîtrise d'ouvrage du service des retraites de l'État sur les comptes individuels de retraite qui relève du champ de l'enquête.

Enfin, ces nomenclatures, tant les comptes PCE que les groupes de marchandises, restent fragiles compte tenu de la qualité aléatoire des données comptables renseignées dans Chorus. En particulier, les données antérieures à 2012 sont issues de retraitements effectués à partir de plusieurs systèmes comptables et peuvent s'avérer partielles ou erronées. En outre, comme le relèvent les services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les erreurs d'imputation sur les comptes PCE sont fréquentes et les contrôles ne peuvent pas raisonnablement être effectués à un niveau aussi fin compte tenu d'un enjeu budgétaire limité.

Une refonte bienvenue de la nomenclature des groupes de marchandises a été effectuée, sous l'égide de la direction générale des finances publiques, de l'Agence pour l'informatique financière de l'État et du service des achats de l'État. Opérationnelle dès l'exercice 2015, elle décompose l'ancien groupement de marchandises « études et conseil » en plusieurs nouveaux groupements plus détaillés⁹. À la condition que les services facturiers renseignent convenablement ces nouvelles rubriques, une analyse plus fine des prestations de conseil sera rendue possible.

La Cour a ainsi dû conclure qu'il n'était matériellement pas possible, à partir des seules nomenclatures comptables disponibles au moment de l'enquête, de dresser un inventaire fiable et exhaustif des dépenses de prestations de conseil engagées par les administrations de l'État.

2 - Une absence de suivi budgétaire centralisé

Les dépenses de prestation de conseil font rarement l'objet d'un suivi budgétaire spécifique par les directions financières des ministères. Par ailleurs, les nomenclatures

⁸ Les groupes de marchandises (GM) correspondent à une nomenclature de classement des achats utilisée dans le logiciel Chorus. Ils désignent des groupes de biens et de services homogènes en fonction de leurs caractéristiques.

⁹ Il s'agit de dix nouveaux groupes de marchandises : « prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage », « prestation de maîtrise d'œuvre », « étude préalable, audit, expertise liés aux travaux », « conseil en communication », « audit comptable et financier », « conseil en stratégie et organisation », « conseil en recrutement », « conseil et expertise métier, y compris recherche et développement », « enquête et sondage » et « étude à caractère général ».

budgétaires disponibles, qui ventilent les dépenses par nature et par programme, ne permettent pas un suivi aussi fin de la dépense.

Aucun responsable de programme ne dispose, à la connaissance de la Cour, d'un tableau de suivi des dépenses de conseil. Au mieux, certains d'entre eux ont recours à un tableau de bord des marchés en cours qui a souvent pour seul objet d'anticiper leur renouvellement.

À de rares exceptions, les secrétaires généraux ne centralisent pas le suivi de ces dépenses qui présentent pourtant un caractère stratégique. Les administrations ont ainsi dû, pour la plupart, reconstituer, pour les besoins de l'enquête de la Cour, des bases de données de dépenses correspondant à ces prestations.

Le suivi des dépenses des services déconcentrés n'étant pas centralisé, il s'est révélé impossible, dans plusieurs ministères, notamment au ministère chargé de l'écologie et au ministère de l'agriculture, d'obtenir les données correspondantes. Ce déficit de pilotage budgétaire centralisé, qui va bien au-delà des seules dépenses de conseil, est préoccupant.

Dans le cadre du nouveau décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères et dans la continuité du référé de la Cour¹⁰, il importe que ces derniers soient dorénavant en mesure d'effectuer un suivi financier attentif de ces achats, même si la définition du besoin doit toujours relever de l'administration prescriptrice¹¹.

Les services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) n'assurent pas systématiquement un suivi budgétaire de ces dépenses, les marchés se situant généralement en deçà du seuil fixé par arrêté ministériel. Le CBCM des ministères économique et financier fait exception, celui-ci estimant que le caractère sensible de ces marchés justifie un suivi spécifique. Cette bonne pratique mériterait d'être généralisée.

La collecte des données a été particulièrement difficile au ministère de la défense dont les dépenses de conseil n'ont pas pu être précisément chiffrées. Il n'existe en effet pas de pilotage centralisé, ni au niveau ministériel ni au niveau du responsable de programme, du recours aux conseils extérieurs. Le contrôle général des armées, qui avait enquêté en 2013 sur le recours par le ministère de la défense aux cabinets de conseil et d'audit, n'avait pas non plus été en mesure de se prononcer sur le montant de ces dépenses.

C'est donc à l'aune de ces différentes réserves qu'il faut lire les données qui ont été transmises à la Cour par les ministères et qui sont utilisées dans le présent rapport. Il importe que le suivi budgétaire et comptable de ces dépenses soit renforcé à l'avenir, au niveau des secrétariats généraux et des services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels eu égard à leur caractère à la fois sensible et stratégique.

¹⁰ Cour des comptes, *Référé, Les secrétaires généraux et secrétariats généraux des ministères*, 25 juillet 2014, 11 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹ En vertu de l'article 3-8 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale, les secrétaires généraux ont notamment la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, de la fonction financière, des achats et des marchés.

B - Des dépenses annuelles de l'ordre de 150 M€

À défaut de pouvoir utiliser les nomenclatures budgétaires et comptables, la Cour a dû se fonder sur les informations déclarées par les ministères à partir d'un tableau harmonisé fourni par elle. Des contrôles de cohérence ont été effectués avec les données transmises par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et celles obtenues à partir d'extractions disponibles avec le logiciel Chorus. Une vérification ligne par ligne étant difficile dans le temps imparti, des inexactitudes peuvent encore subsister parmi les informations transmises par les ministères.

Les dépenses de conseil de l'État ne peuvent donc pas, à ce stade, être précisément chiffrées. Néanmoins, la Cour considère que les données transmises par les ministères peuvent donner une image relativement fidèle des dépenses de conseil.

Pour l'ensemble des services de l'État et sur le périmètre retenu pour la présente enquête, ces dépenses sont estimées, entre 2011 et 2013, au minimum à 469 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 402 M€ en crédits de paiement (CP), soit respectivement 156 M€ et 134 M€ en moyenne par an sur la période examinée.

II - Des dépenses globalement limitées et inégalement réparties entre les ministères

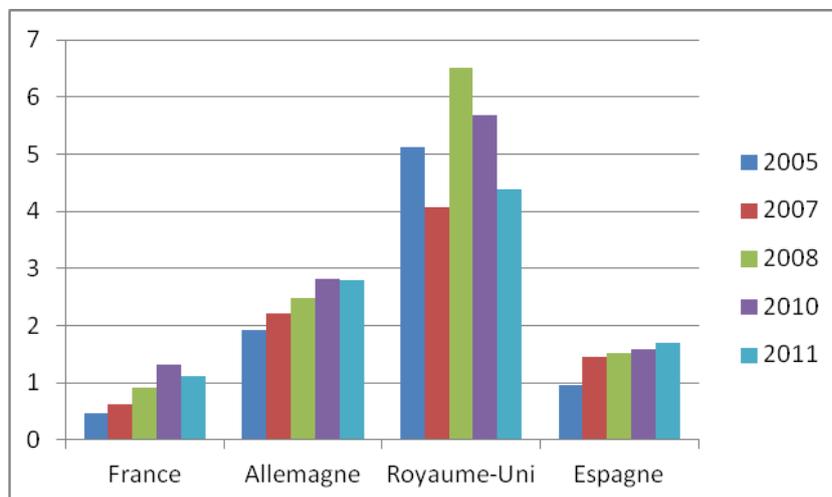
Le poids budgétaire des dépenses de conseil extérieur est faible rapporté aux dépenses de fonctionnement de l'État et au regard des pratiques observées dans d'autres pays européens. Ces dépenses sont inégalement réparties entre les ministères.

A - Des dépenses inférieures aux autres pays européens

Le caractère hétérogène de la notion de « conseils extérieurs » rend les comparaisons internationales difficiles. Les informations disponibles les plus fiables concernent le seul conseil en management¹² et portent sur l'ensemble du secteur public (État et opérateurs, collectivités locales, santé) de certains pays européens. Cette notion ne recoupe pas totalement celle de « conseils extérieurs » utilisée dans la présente enquête mais elle reflète bien le secteur du conseil au sens commun qui est donné à ce terme.

¹² La fédération européenne des associations de conseils en organisation (FEACO) divise cette notion en quatre segments : le conseil à proprement parler (*consulting*) ; le développement et l'intégration (*development and integration*) de nouvelles applications et fonctionnalités informatiques ; l'externalisation (*outsourcing*) de certaines fonctionnalités comme le contrôle des coûts, les procédures de sécurité et diverses activités de support ; les autres services comme la formation, l'ingénierie, le remplacement externe (*outplacement*), le recrutement et l'audit externe.

Graphique n° 1 : dépenses des administrations publiques de quatre pays européens en conseil en organisation (en Md€)



Source : FEACO

Selon les données de la fédération européenne des associations de conseils en organisation (FEACO)¹³, qui synthétise les données des fédérations nationales, la France recourt de façon plus modérée aux conseils en organisation que les autres pays européens¹⁴. Ainsi, en 2011, les administrations publiques françaises dépensaient quatre fois moins (1,1 Md€) en conseil en organisation que leurs homologues britanniques (4,4 Md€) et près de trois fois moins que les administrations publiques allemandes (2,8 M€).

Le recours aux cabinets de conseil a cependant connu une progression importante sur la période, particulièrement entre 2007 et 2010 (+ 110 %), en raison notamment du lancement de nombreux chantiers de réforme à compter de cette date – à l’instar de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – et d’une politique volontariste de recours à des cabinets extérieurs.

La part du secteur public dans le chiffre d’affaires de ces cabinets se situait en dessous de la moyenne des pays considérés (20 %). En France, elle représentait 13 % de leur chiffre d’affaires contre 22 % au Royaume-Uni, 17 % en Espagne, soit un niveau proche de l’Italie (12,5 %) et supérieur à celui de l’Allemagne (9,4 %).

B - Des dépenses globalement limitées au regard des dépenses de l’État

D’un point de vue strictement budgétaire, les dépenses de conseil extérieur (environ 150 M€) ne représentent pas un enjeu de premier ordre pour les finances publiques.

Rapportées aux charges de fonctionnement, ces dépenses représentent environ 0,6 % des crédits de titre 3 hors subventions pour charge de service public.

¹³ Research Center on Management and Human Resource Management, University of Pécs, *Survey of the European Management Consultancy 2011/2012*, décembre 2012.

¹⁴ Le périmètre retenu par la FEACO inclut le conseil pris au sens large, le développement et l’intégration de systèmes d’information, l’externalisation de la transformation, les autres services (recrutement, audit, etc.).

Rapportées aux dépenses de personnel, les dépenses de conseil ne représentent plus que 0,1 % des crédits de titre 2. En ne considérant que la masse salariale des cadres supérieurs de la fonction publique de l'État, qui peuvent être assimilés, dans une certaine mesure, à des consultants du secteur privé, les dépenses de conseil représenteraient un peu plus de 3 % des crédits de titre 2 des agents de la catégorie « A+ ».

C - Une répartition inégale de la dépense entre les ministères

Les dépenses de conseil sont inégalement réparties entre les ministères qui ont recours de façon variable à des prestations intellectuelles externes. Quatre périmètres ministériels, l'économie et les finances, la défense, les services du Premier ministre et l'écologie, du fait des missions qu'ils exercent ou d'une ouverture « culturelle » plus importante vers le secteur privé, concentrent plus des trois quarts de la dépense entre 2011 et 2013 (310 M€ en CP).

**Tableau n° 1 : répartition des dépenses par ministère pour la période 2011-2013
(en M€)**

Ministère	AE	CP
Économie, finances	127,92	122,48
Premier ministre	81,95	75,98
Défense	95,53	68,58
Écologie	47,11	43,94
Intérieur	34,32	27,01
Affaires sociales	22,27	14,76
Éducation	15,56	13,60
Logement	16,84	13,00
Agriculture	8,89	7,87
Culture	6,73	5,76
Affaires étrangères	4,60	3,73
Justice	4,88	3,45
Outre-mer	2,16	1,64
Total	468,75	401,81

Source : Cour des comptes, d'après les déclarations des ministères.

Les ministères économique et financier sont les premiers consommateurs de prestations de conseil et représentent 30 % de la dépense totale. Une opération majeure place notamment ce ministère en tête des administrations prescriptrices. Le ministère chargé des finances a porté le projet interministériel de l'opérateur national de paye (ONP), qui avait vocation à devenir le prestataire unique et centralisé de la paye des agents de l'État mais a été partiellement abandonné en mars 2014. Ce projet a bénéficié d'une assistance à maîtrise d'ouvrage représentant à elle seule un volume de crédits de 34,5 M€ sur la période. Un deuxième poste de dépenses important de ce ministère (environ 8 M€ par an) concerne les dépenses d'avocats pour le traitement des contentieux devant les juridictions judiciaires (contentieux douaniers et fiscaux, contentieux de l'agent judiciaire de l'État).

Les services du Premier ministre concentrent près de 20 % des dépenses totales de conseil au cours de la période examinée. Cela s'explique par le rattachement à ces services, en

2012, du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui a succédé à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) dans le pilotage des chantiers de réforme de l'État. Pour faciliter la lecture, les dépenses engagées en faveur des cabinets de conseil par la DGME, alors placée sous l'autorité du ministre chargé des finances, ont également été rattachés au périmètre des services du Premier ministre.

Tableau n° 2 : les dix premiers commanditaires de prestations de conseil sur la période 2011-2013 (en M€)

Administration	AE	CP
DGME/ SGMAP	61,73	60,57
Opérateur national de paye	37,07	34,89
Agence des participations de l'État	16,38	18,02
Service France Domaine	13,47	13,75
Direction générale des finances publiques	11,80	11,60
Agence de reconversion de la défense	11,71	11,05
Direction générale des entreprises (ex-DGCIS)	10,60	8,70
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	10,86	8,28
DRH du ministère de la défense	10,59	7,89
DAJ (ministères économique et financier)	7,39	7,39

Source : Cour des comptes, d'après les déclarations des ministères.

La DGME et le SGMAP ont été, entre 2011 et 2013, les premiers donneurs d'ordre parmi les administrations de l'État. Cette forte activité s'explique à la fois par la nature de la mission de ces deux administrations et par leur caractère interministériel. Les cabinets de conseil recrutés par elles avaient en effet vocation à intervenir dans l'ensemble des ministères pour les accompagner dans divers chantiers de réforme dans le cadre des deux phases de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP). Il est cependant à noter que les dépenses de conseil ont diminué de près de 40 % entre 2011 et 2013, en raison principalement de l'arrêt de la RGPP qui était très consommatrice en cabinets de conseil (114 M€ entre 2007 et 2012)¹⁵.

Trois services des ministères économique et financier ont également eu recours, de façon structurante et pour des besoins divers, à des conseils extérieurs : l'opérateur national de paye (ONP), l'agence des participations de l'État (APE) et le service France Domaine.

L'APE, qui représente l'État actionnaire, fait traditionnellement appel à des banquiers conseils, des cabinets d'avocats d'affaires et des cabinets de conseil en stratégie pour l'assister dans la mise au point d'opérations capitalistiques concernant les participations de l'État. Ces dépenses s'élèvent en moyenne à 6 M€ par an.

Dans un autre secteur, le service France Domaine, service rattaché à la direction générale des finances publiques qui représente l'État propriétaire, se fait assister par des cabinets spécialisés pour la valorisation et la cession de biens ou la renégociation de baux pour un montant annuel moyen compris entre 4 et 5 M€.

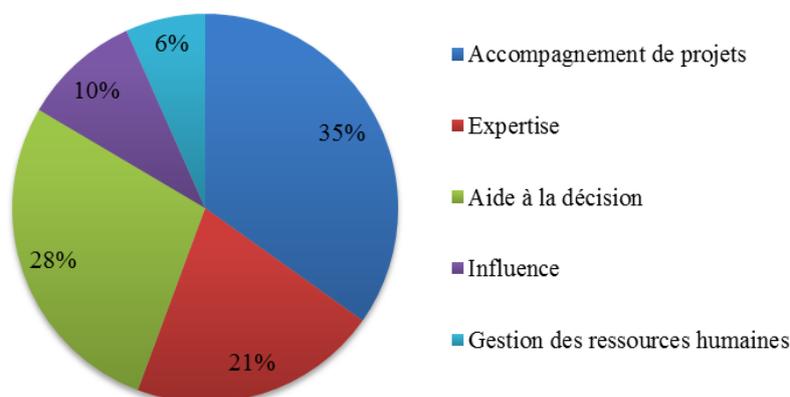
¹⁵ Source : Inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

III - Un champ d'interventions étendu pour un marché relativement concentré

A - Un large champ d'interventions, souvent stratégiques

L'administration a recours à des conseils extérieurs pour des besoins qui concernent une grande diversité de thématiques. La plupart des prestations offertes porte sur des fonctions stratégiques – voire régaliennes – de l'État : réformes d'organisation, évaluations de politiques publiques, défense de ses intérêts juridiques et financiers.

Graphique n° 2 : répartition en valeur des dépenses de conseil par domaine d'intervention sur la période 2011-2013



Source : Cour des comptes d'après les déclarations des ministères.

1 - L'accompagnement de projets de modernisation

Le premier poste de dépenses de la période examinée concerne l'accompagnement de projets (environ 140 M€ en cumulé sur trois ans, soit 45 M€ par an en moyenne), c'est-à-dire soit l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) sur des grands projets de transformation, notamment à caractère informatique, soit des missions de transformation et de conduite du changement.

Ces projets, très consommateurs en ressources humaines, qui s'étalent sur des durées longues, souvent plusieurs années, sont les plus coûteux. On dénombre ainsi, sur la période sous revue, au moins 24 missions ayant donné lieu à des décaissements supérieurs à 1 M€.

Tableau n° 3 : les cinq missions d'accompagnement de projets les plus importantes sur la période 2011-2013

Commanditaire	Mission et prestataire	CP (en M€)
ONP	AMO stratégique et opérationnelle dans le cadre des activités de l'ONP (Capgemini)	34
DGFIP-SRE	Appui pour l'alimentation du compte individuel retraite (Sopra Group)	6
DGME	Assistance pour la mise en œuvre des mesures d'amélioration des services aux usagers (Eurogroup)	4
DGAC	Mise en place de la fonction système d'information (Aerial)	4
DGCIS	Assistance et expertise dans le domaine du développement économique des entreprises (CETIM)	4

Source : Cour des comptes, d'après données des ministères et organismes.

Parmi les missions les plus emblématiques figurent l'assistance à maîtrise d'ouvrage stratégique et opérationnelle de l'administration dans le cadre des activités de l'opérateur national de paye confiée à Capgemini (34,5 M€), l'appui apporté par Sopra Group au service des retraites de l'État pour l'alimentation du compte individuel retraite (6 M€) ou l'assistance à la DGME pour la mise en œuvre des mesures d'amélioration des services aux usagers (4 M€).

Les missions de réorganisation et de conduite du changement sont particulièrement nombreuses au ministère de la défense qui a connu, plus que tout autre ministère au cours des précédentes années, de profondes transformations. Il a ainsi été fait appel à des consultants pour répondre à des besoins aussi divers que l'accompagnement du changement sur le déploiement de la messagerie Nemo (0,6 M€), l'évolution de la fonction restauration-hôtellerie-loisirs (4,5 M€) ou la réforme du soutien du ministère (2,5 M€).

2 - L'aide à la décision

L'aide à la décision est une prestation plus difficile à appréhender dans la mesure où elle peut se confondre avec d'autres domaines d'intervention des consultants, en particulier la conduite du changement ou l'expertise. Plus transversale, elle recouvre, dans la présente enquête, le conseil en stratégie (aide à la définition d'une stratégie), le conseil en management (aide à l'optimisation de la gestion, sans pour autant participer à la transformation ou à la conduite du changement) et l'évaluation des politiques publiques.

Ce poste de dépense s'élève à environ 110 M€, au cours de la période 2011-2013, soit 35 M€ par an en moyenne, et recouvre des prestations très hétérogènes. Il peut s'agir des missions confiées par l'agence des participations de l'État ou la direction générale des entreprises (ex-Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services-DGCIS) à des cabinets de conseil en stratégie pour l'analyse d'un secteur ou d'une entreprise publique ou des évaluations de dispositifs ciblés comme l'octroi de mer, l'attractivité et le rayonnement des universités ultramarines (ministère chargé des outre-mer), les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (ministère de l'intérieur), la lutte contre la traite des

êtres humains, l'appui aux médias en Afrique subsaharienne (ministère des affaires étrangères) ou l'impact de l'ouverture dominicale des commerces (ministère chargé de l'économie).

3 - Le recours à des expertises externes

L'administration peut également avoir recours à des conseils extérieurs pour des expertises spécifiques. Ce poste de dépenses s'élève à environ 84 M€ et l'expertise juridique en représente environ la moitié (40 M€).

Le recours par l'État à des conseils juridiques

Le recours à des avocats constitue, avec près de 40 M€ sur trois ans, un des premiers postes de dépenses de l'État en matière de conseil extérieur. L'administration, qui participe à la production de la norme, fait ainsi appel à des professionnels du droit, pour se défendre devant les tribunaux ou se faire conseiller dans des domaines particuliers du droit.

Le « conseil juridique » peut être de plusieurs natures :

- la représentation de l'État devant les juridictions auprès desquelles le ministère d'un avocat est requis. Il s'agit principalement des avocats de l'agent judiciaire de l'État (AJE), ceux de la DGFIP et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) en matière de contentieux fiscaux et douaniers et ceux des préfetures en matière de droit des étrangers. Le traitement de contentieux dits « de masse » devant les juridictions administratives (reclassement des salariés de La Poste et de France Télécom, contentieux des étrangers) peut également, dans certaines circonstances, être confié à des conseils juridiques extérieurs ;

- le conseil de l'État sur des projets de plus ou moins grande ampleur. Il s'agit souvent d'opérations financières majeures, pilotées par l'APE, comme la restructuration ordonnée de Dexia (1,6 M€), la direction générale du Trésor, pour le sauvetage du Crédit immobilier de France (0,9 M€) ou de projets d'infrastructure suivis par la direction générale des infrastructures de transports et de la mer qui fait plus particulièrement appel à un cabinet pour les procédures d'attribution de concessions autoroutières. Il peut enfin s'agir de consultations juridiques ponctuelles sur des sujets précis, comme le droit de la propriété intellectuelle ;

- la protection fonctionnelle des agents publics dans les conditions prévues par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'administration doit prendre à sa charge, sous certaines conditions, les frais engagés dans le cadre de la procédure, le fonctionnaire étant libre du choix de son avocat. Les honoraires peuvent atteindre des montants très élevés dans certaines circonstances, comme par exemple la défense d'un agent de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), mis en cause pénalement au titre de l'accident du Concorde en 2000 (1,3 M€).

D'autres expertises peuvent être appelées en renfort de l'action publique en matière technique, sectorielle ou financière. L'Agence des participations de l'État recourt ainsi de façon fréquente à des banquiers conseils pour l'assister dans les opérations capitalistiques complexes, telles que les cessions ou des introductions en bourse. Dans un tout autre domaine, la direction générale des entreprises (ex-DGCIS) commande des prestations sur des secteurs très divers, par exemple sur « les potentiels du stockage d'énergies » (120 000 €), « les évolutions technologiques, les mutations des services postaux et le développement des services du futur » (120 000 €) ou sur « l'adaptation de l'appareil productif français » (119 000 €).

4 - Les conseils en communication stratégique

La communication stratégique constitue, avec 39,5 M€ de crédits de paiement consommés entre 2011 et 2013, le quatrième poste de dépenses de conseil. Elle se distingue

des prestations de service en communication, qui ont été analysées de façon globale par la Cour dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale de 2011¹⁶, par la forte dimension de conseil qu'elle intègre.

Pour certaines prestations, la part de conseil est cependant difficilement détachable de la part de service. Tel est le cas, par exemple, de la réalisation de campagnes de communication. Il peut ainsi s'agir de l'élaboration d'une stratégie de communication et des outils associés sur la modernisation de l'État (5,3 M€) ou de prestations de *media training* au bénéfice des ministres. Tous les ministères, sans exception, ont recours, parfois de façon importante, à des conseils en communication stratégique. C'est notamment le cas des ministères économique et financier.

5 - L'accompagnement en matière de gestion des ressources humaines

Les consultants interviennent en appui de l'administration dans la gestion des ressources humaines. Ce poste de dépenses s'élève à près de 27 M€ au cours de la période examinée.

Les prestations offertes concernent le recrutement d'agents contractuels avec des profils spécifiques (informaticiens, communicants, etc.) ou la formation d'agents publics aux techniques de recrutement. Les ministères économique et financier, les ministères de l'éducation nationale et de la justice sont les principaux consommateurs de ce type de prestations. L'Agence des participations de l'État a désormais recours à de tels consultants pour identifier et désigner les administrateurs indépendants des conseils d'administration de certaines entreprises publiques.

Il peut également s'agir d'actions de formation ou de *coaching* au profit des cadres dirigeants ou d'aide à la reconversion pour accompagner les grands chantiers de réorganisation administrative.

C'est dans ce contexte que l'agence de reconversion de la défense (ARD) et la mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG) ont passé un grand nombre de marchés à bons de commande avec des cabinets ou instituts spécialisés proposant, outre des missions d'*outplacement*, une offre de formation avec des sujets aussi variés que « métier de consultant », « création web/radio » ou « management et gestion ».

B - Un marché relativement concentré

Les différents marchés de conseil (organisation, juridique, financier) sont suffisamment concurrentiels pour éviter des phénomènes massifs de concentration au niveau de l'État dans son ensemble.

Aucune entreprise de conseil n'exerce, sur l'ensemble des administrations de l'État, une « position dominante », même si certaines sont plus fortement implantées que d'autres. Les dix premiers fournisseurs de prestations de conseil représentent ainsi environ 40 % du total des dépenses.

¹⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : Les dépenses de communication des ministères*, octobre 2011, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 4 : les dix premiers fournisseurs de prestations de conseil (2011-2013)

Cabinet	Montant de facturation (en M€)
Capgemini	55,92
BearingPoint	19,16
McKinsey & Company	19,10
Roland Berger	17,23
Eurogroup	13,77
Publicis Conseil	10,82
Accenture	8,46
Sopra Group	8,01
EY (Ernst & Young)	6,21
PricewaterhouseCoopers	6,14

Source : Cour des comptes d'après données des ministères.

Six prestataires ont ainsi facturé plus de 10 M€ entre 2010 et 2013 dans différentes administrations de l'État. Un cabinet français, Capgemini, se distingue des autres par un volume de facturation nettement supérieur à celui de ses concurrents, qui représente à lui seul 15 % des dépenses totales de l'État en conseils extérieurs.

Capgemini : un conseil très présent aux côtés des administrations de l'État

Capgemini, société de droit français créée en 1967, est une entreprise de service numérique qui exerce quatre catégories de métier : le conseil en management (*consulting services*), l'intégration de systèmes et le développement d'applications (*technology services*), l'infogérance (*outsourcing services*) et l'assistance technique et services de proximité (*local professional services*). Les métiers du conseil sont plus particulièrement assurés par la filiale Capgemini Consulting.

Vingt-neuf marchés conclus avec Capgemini ont été identifiés entre 2011 et 2013 avec une représentation dans la quasi-totalité des ministères, pour un montant total de 65,74 M€ en autorisations d'engagement et 55,92 M€ en crédits de paiement, faisant ainsi de cette société le premier conseil extérieur de l'État. Les départements ministériels concernés sont : économie et finances (32,43 M€), Premier ministre (13,13 M€), défense (5,13 M€), écologie (3,68 M€), logement (0,87 M€), affaires sociales (0,47 M€) et justice (0,20 M€).

Capgemini a été chargé, par la puissance publique, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage de plusieurs projets majeurs à fort enjeu politique : la révision générale des politiques publiques (en consortium avec McKinsey & Company), la mise en place de l'organisme national de paye ou la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds. Le cabinet a également assisté le ministère de la défense dans de nombreux chantiers de réorganisation (réforme du commandement des armées, évolution de la fonction restauration-hôtellerie-loisirs, optimisation du fonctionnement de l'administration centrale sur le site Balard, etc.).

Des phénomènes de concentration plus importants peuvent être observés au niveau d'un ministère donné.

Le ministère de la défense se caractérise à la fois par une forte concentration des prestataires et leur permanence. Celle-ci s'explique par les critères d'analyse des offres qui valorisent fortement la connaissance de l'environnement du ministère de la défense par les candidats. Ainsi, deux cabinets sont très régulièrement sollicités : BearingPoint (avec un volume de facturation de 15,5 M€ pour 43 interventions sur la période concernée) et Capgemini (avec un volume de facturation de 5,1 M€ pour 14 interventions sur la même période).

C'est également le cas des conseils juridiques au sein des ministères économique et financier où une très large part des contentieux fiscaux et douaniers devant les juridictions judiciaires est confiée à deux sociétés civiles professionnelles qui concentrent à elles deux 50 % des dépenses de conseil juridique et avec lesquelles l'administration travaille de longue date. La part de chiffre d'affaires réalisée par ces cabinets à partir des marchés publics du ministère de l'économie et des finances est significative. Elle représenterait environ 60 % du chiffre d'affaires de la SCP Urbino Associés (7,3 M€ entre 2011 et 2013) et 25 % de la SCP Normand & Associés (19 M€ entre 2011 et 2013)¹⁷. Il importerait que les directions veillent à l'avenir à diversifier et à renouveler leurs prestataires juridiques pour éviter une relation de dépendance mutuelle.

Cette situation se retrouve enfin au ministère chargé de l'écologie où le cabinet Clifford Chance a travaillé pour le compte de la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) pour un montant total de 3,6 M€ entre 2011 et 2013 sur une dizaine de dossiers avec des thèmes très divers : procédure de mise en concession d'autoroutes, assistance juridique sur les difficultés rencontrées par la SNCM, mise au point du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe.

Pour ne pas dépendre excessivement d'un seul prestataire, quel que soit son domaine d'intervention, et éviter les phénomènes d'abonnement, il importe que l'administration veuille à assurer le renouvellement et la diversification des prestataires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré leur caractère stratégique, les dépenses de conseil extérieur ne font pas l'objet d'un suivi étroit de la part des secrétaires généraux, des responsables de programme et des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.

L'absence d'outils comptables satisfaisants et le défaut de pilotage centralisé au sein des ministères n'ont ainsi pas permis à la Cour de chiffrer de manière totalement exhaustive les prestations de conseil engagées par les administrations de l'État.

Les données transmises par les ministères, dont il est possible de considérer qu'elles donnent une image relativement fidèle des masses financières en jeu, conduisent à estimer les dépenses de conseil extérieur à au moins 150 M€ par an en moyenne entre 2011 et 2013.

Ces dépenses, inégalement réparties entre les différents départements ministériels, sont cependant relativement concentrées, les dix premiers cabinets de conseil représentant plus de 40 % du volume total de facturation entre 2011 et 2013.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1. renforcer le suivi budgétaire et comptable des dépenses de conseil par les secrétaires généraux et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, notamment grâce à la nouvelle nomenclature des achats ;

2. veiller au renouvellement et à la diversification des prestataires de conseil.

¹⁷ Ces données ont été communiquées par les SCP concernées à l'occasion de leurs candidatures pour le lot n° 36 du marché passé par la direction des affaires juridiques pour les contentieux relevant de la compétence de l'agent judiciaire de l'État.

Chapitre II

Les conditions de recours aux conseils extérieurs

Le recours à des conseils extérieurs répond à différentes logiques, inégalement justifiées au regard des compétences dont l'administration dispose en son sein. L'achat de ces prestations d'une nature particulière manque encore de professionnalisme et d'efficacité.

I - Un recours inégalement justifié

Le recours à des conseils extérieurs obéit à des considérations qui peuvent être de plusieurs natures. Dans certaines situations, l'administration *doit* faire appel à un consultant parce qu'elle ne dispose pas en son sein de l'expertise ou de l'expérience nécessaires ou qu'elle sollicite une compétence ou une information spécifique que seuls les consultants sont supposés détenir. Un conseil extérieur peut utilement mettre à profit ses compétences pour fournir un appui méthodologique à un service qui se révèle complémentaire des expertises disponibles en son sein. Il existe d'autres situations dans lesquelles l'administration *croit devoir* y faire appel parce qu'elle recherche un appui extérieur pour faire passer des idées ou que son organisation interne ne lui permet pas de faire face à son plan de charge. En tout état de cause, aucune réflexion systématique ne précède la décision de recourir à un prestataire et une doctrine d'emploi des consultants, commune aux services de l'État, n'a pas encore été définie.

A - Un recours utile et nécessaire dans certains cas bien identifiés

1 - L'absence d'expertise au sein de l'administration

L'administration peut, dans certaines circonstances, faire appel à une expertise extérieure, soit que celle-ci n'est pas disponible en interne, soit que celle-ci est devenue indisponible.

Il existe certaines compétences dont l'administration ne dispose pas, dont elle n'a jamais disposé et qu'il ne semble pas utile de développer quand celles-ci peuvent être assumées dans de bonnes conditions par des opérateurs privés ou des démembrements de l'État.

Il existe d'autres compétences dont l'administration ne dispose pas mais dont elle souhaite se doter à l'avenir. Avoir recours à un prestataire extérieur expert d'une certaine matière lui permet d'organiser un transfert de compétences. C'est le cas des marchés successifs conclus par la direction générale des finances publiques pour l'assister dans le processus de clôture des comptes annuels de l'État depuis l'exercice 2005, c'est-à-dire depuis

l'obligation de certification des comptes mise en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Après une première phase de montée en charge de la certification, la période de la clôture des comptes 2010 à 2012 a été marquée par une évolution forte des outils de gestion des opérations comptables et financières, notamment la mise en place et le déploiement de la tenue de la comptabilité de l'État dans le progiciel Chorus.

Un conseil extérieur peut également apporter un appui méthodologique à l'administration dans les secteurs où elle ne dispose pas d'une expérience et d'un recul suffisants. C'était par exemple le cas il y a quelques années lorsque l'État a mis en œuvre les premières démarches de *lean management* qui consistent à accroître la performance des organisations et des services publics (productivité, qualité, délais, coûts).

Toutefois, certaines situations, qui se caractérisent par une grande étanchéité entre les compétences des consultants intervenant sur des sujets majeurs pour la puissance publique et celles des agents devraient n'être que transitoires.

2 - L'achat du *knowledge management* et de parangonnage

Les entreprises de conseil, notamment celles de dimension internationale, se caractérisent par leur aptitude à la gestion de la connaissance, plus souvent désigné sous le vocable anglais de *knowledge management*, qui constitue un puissant argument de vente. Cette gestion de la connaissance se rapporte à l'ensemble des processus opérationnels mis en place par une organisation afin de créer, collecter, gérer, partager et appliquer des informations, connaissances et savoir-faire au service de cette organisation.

Du fait de leur caractère stratégique et non accessible dans le domaine public, ces informations peuvent être particulièrement utiles à l'administration dans certaines circonstances. C'est le cas, notamment, des parangonnages internationaux en matière de réforme ou de connaissance d'un secteur ou d'une entreprise.

Dans le cadre de sa mission d'État actionnaire, l'agence des participations de l'État fait appel à des cabinets de conseil en stratégie pour évaluer très en amont l'opportunité de certaines opérations capitalistiques. Les dépenses correspondantes s'élèvent à près de 3 M€ au cours de la période examinée. L'agence a ainsi eu recours à partir de septembre 2011 à McKinsey & Company pour étudier les éventuels liens de nature partenariale ou capitalistique entre les entreprises appartenant aux secteurs de l'énergie et de l'environnement. Parmi les premiers motifs invoqués par l'APE pour recourir à un cabinet plutôt qu'à un corps d'inspection figure la possibilité d'accéder à des informations ciblées sur les entreprises du secteur concerné. Celles-ci ont en effet été capitalisées par le cabinet au cours de précédentes missions d'accompagnement et pourront être utiles à l'administration dans le cadre de sa réflexion.

Les cabinets de conseil, notamment ceux de dimension internationale, sont également détenteurs d'informations stratégiques en matière de parangonnage international. Organisés en réseau au niveau mondial, les départements « secteur public » de chaque cabinet sont en mesure d'apporter à leurs clients une analyse des meilleures pratiques observées dans le cadre de missions à l'étranger. C'est notamment cet argument qui a conduit le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique à conclure en janvier 2014 un marché global d'assistance à la stratégie avec Capgemini. Il est attendu du cabinet qu'il apporte, outre des « prestations d'analyses stratégiques, y compris sur des aspects de pilotage et de

gouvernance », des « prestations d'études comparatives sur les stratégies de transformation de l'action publique ». Le montant de ce marché, estimé entre 0,7 et 1 M€, témoigne ainsi que l'accès à l'information se monnaie chèrement.

Il en va de même pour cette étude portant uniquement sur un parangonnage, commandée par la direction générale des entreprises (ex-DGCIS) pour un montant de 120 000 € au cabinet Advancy Group, intitulée « benchmark européen sur les plateformes chimiques : quels sont les leviers pour améliorer la compétitivité des plateformes françaises ? ».

Ce besoin d'accéder aux informations détenues par les cabinets de conseil, notamment en matière de parangonnage international, révèle parfois un défaut de capitalisation et d'organisation des connaissances auxquelles l'État peut avoir accès, notamment par l'intermédiaire de ses réseaux à l'étranger¹⁸ ou, dans certains cas, auprès des organisations internationales.

3 - L'appel à un regard nouveau

La présence systématique de consultants aux côtés des équipes d'auditeurs et leur association étroite aux processus de décision procédaient d'une philosophie générale, défendue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, selon laquelle le secteur privé pouvait apporter un point de vue extérieur stimulant à l'administration.

Cet argument est régulièrement avancé par les acheteurs publics qui estiment qu'une vision extérieure est indispensable pour certaines opérations. Les consultants peuvent notamment jouer un rôle reconnu en matière de conduite du changement dans l'administration, comme pour la réorganisation de services ou de certaines fonctions (achat, ressources humaines, paye).

L'intervention de cabinets de conseil en stratégie et organisation pour accompagner la mise en place de la RGPP, puis pour participer à certaines évaluations de politiques publiques mises en œuvre par la MAP, répond à l'objectif d'apporter un éclairage nouveau, parfois une remise en question des politiques et modes d'organisation publics, selon des modèles inspirés d'autres pays ou d'autres secteurs d'activité.

B - Des cas de recours plus contestables

1 - La perte de certaines compétences « cœur de métier »

Le recours à des conseils extérieurs peut résulter de la déperdition de certaines compétences indispensables, autrefois bien représentées dans l'administration.

Même si les prestations de conseil demeurent limitées en volume comme en valeur dans les dépenses de l'État, leur concentration sur certaines thématiques stratégiques pour la conduite des politiques publiques (aide à la décision, accompagnement de projet, influence, modernisation de l'État, etc.) peut, par une dépendance progressive à des compétences-clés

¹⁸ En particulier ceux des services économiques de la direction générale du Trésor et d'UbiFrance dont l'une des missions est d'effectuer des études sectorielles pour le compte des administrations de l'État.

externalisées, entraîner un risque de perte des expertises internes de l'État et de sa capacité à piloter ses projets stratégiques et les équipes d'assistance externes qui les appuient. La capitalisation d'expérience de certains cabinets fortement implantés dans différentes administrations leur donne une vision transversale des chantiers interministériels qu'aucun service de l'État ne possède : c'est le cas notamment dans certains domaines tels que Chorus ou les systèmes d'informations des ressources humaines des ministères.

Dans certains ministères techniques, l'intervention de consultants au cœur de leurs métiers concurrence directement la mission même de ces administrations et peut poser à terme la question de leur valeur ajoutée par rapport aux conseils extérieurs. Les évaluations économiques confiées par la direction générale des entreprises (ex-DGCIS) à des prestataires créent un risque de perte de la compétence technique attendue de cette direction. Il est possible de s'interroger, à cet égard, sur l'externalisation à un cabinet privé de l'évaluation des pôles de compétitivité par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et la direction générale des entreprises, alors que cette évaluation fait partie intégrante, avec la conception de cette politique, de la mission de ces administrations.

La situation est particulièrement notable en matière juridique, l'administration centrale délaissant progressivement cette compétence pourtant indissociable des fonctions régaliennes de l'État. Ainsi, au ministère chargé des transports, les conseils juridiques accompagnent systématiquement l'administration pour l'attribution et le suivi des concessions autoroutières. Entre 2011 et 2013, la DGITM a bénéficié d'un conseil pour quatre contrats de concession (A45, A831, A150 et A355) et un contrat de partenariat (rocade L2). L'administration justifie ce recours par le caractère complexe des contrats, mais la Cour observe que les contrats de concession sont l'une des formes juridiques les plus anciennes de contractualisation avec les entreprises gestionnaires d'infrastructures publiques et que les contrats de partenariat ont désormais été passés en nombre suffisamment élevé par la DGITM qui dispose au surplus d'une mission d'appui propre aux partenariats public-privé.

L'administration peut parfois déléguer jusqu'à ce qui constitue son « cœur de métier » et sa première prérogative : la rédaction de textes réglementaires. Ainsi, Capgemini a inclus dans le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de l'écotaxe, à la demande de l'État, une rubrique « rédaction de textes réglementaires » qui, selon le consultant, n'est cependant pas fréquente. De la même façon, dans le cadre de la mission confiée par la direction générale du Trésor à Clifford Chance sur la situation du groupe Crédit immobilier de France (CIF), il a été demandé au conseil de rédiger l'article d'octroi de la garantie de l'État au CIF présenté en projet de loi de finances.

Cette déperdition des compétences est également manifeste au sein du service France Domaine qui dépense 4,5 M€ en moyenne par an au profit de consultants qui l'assistent, par exemple, dans la renégociation des baux passés par l'État et l'évaluation des biens immobiliers des opérateurs de l'État.

L'externalisation d'une compétence « cœur de métier » : la valorisation comptable du patrimoine immobilier de l'État

France Domaine, service de la direction générale des finances publiques, représente l'État propriétaire. Il est en particulier chargé du suivi du plan de cessions, de la gestion et de l'entretien des immeubles domaniaux et plus largement de la valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

Le recours, par le service France Domaine, à des consultants extérieurs pour des prestations relatives à la fiabilisation de l'inventaire et à la valorisation comptable du patrimoine immobilier occupé par les services de l'État présente la particularité d'une externalisation par une administration de tâches relevant de son cœur de métier. Avec 4,5 M€ dépensés en moyenne par an, cette externalisation se révèle coûteuse pour les finances publiques.

De tels marchés peuvent s'expliquer dans une phase provisoire. Ce segment d'achat n'a normalement pas vocation à être pérennisé. Une réflexion devrait être menée sur les moyens d'internaliser une partie des prestations aujourd'hui confiées à des consultants extérieurs, par une définition des périmètres de tâches pouvant être externalisées et de celles qui devraient être assurées par des agents du service.

Sans remettre en cause la légitimité du recours à des prestataires de conseil et la réelle valeur ajoutée apportée en termes d'expertise, de parangonnage ou de méthode, il conviendrait toutefois de veiller à préserver les compétences jugées stratégiques pour la conception et la conduite des politiques de l'État. À cette fin, pourraient être définis des couples « secteurs/compétences » stratégiques pour lesquels les services de l'État doivent impérativement maîtriser l'expertise et disposer d'agents compétents et fidélisés : droit des contrats et concessions, expertises techniques dans les secteurs stratégiques publics (défense, sécurité, industries sensibles), systèmes d'information régaliens, etc.

2 - L'achat d'une mémoire qui n'existe plus dans l'administration

L'absence de dispositif de capitalisation des connaissances associée à une forte rotation des effectifs dans l'administration conduit cette dernière à acheter la mémoire que certaines entreprises de conseil, voire certaines personnes, ont pu acquérir depuis de nombreuses années grâce aux missions confiées par l'administration.

C'est le cas de la matière juridique et, plus spécifiquement, du droit des privatisations. L'Agence des participations de l'État a ainsi fréquemment recours, selon des procédures dérogatoires au droit de la commande publique (cf. *infra*), à un avocat doté d'une solide expérience en matière de privatisations d'entreprises publiques pour avoir assisté aux premières d'entre elles au début des années 1980. Il est regrettable que l'administration soit contrainte de se placer dans une relation de dépendance avec certaines prestataires au motif que ceux-ci ont acquis une meilleure connaissance qu'elle de ses propres procédures.

Cette situation concerne de façon encore plus massive le ministère de la défense où les consultants ont investi l'ensemble des chantiers de modernisation. La conception et le pilotage de ces chantiers ayant été délégués de longue date à des consultants, la mémoire des dossiers se situe aujourd'hui davantage au sein des cabinets que dans les services du ministère. Cette perte de mémoire a été nourrie par une externalisation peu contrôlée des fonctions de pilotage stratégique. L'exemple du service de santé des armées (SSA), qui a conclu plusieurs marchés successifs avec Eurogroup pour la gouvernance, la réorganisation et le pilotage du service, est à ce titre très illustratif.

3 - Le conseil comme caution des décisions de l'administration

Le recours à une vision extérieure qui peut enrichir celle de l'administration peut masquer l'intention réelle de celle-ci qui est de bénéficier d'une caution, notamment en matière juridique ou financière.

Ainsi, en cas de mise en cause juridique d'une décision d'attribution d'une concession, la DGITM pourra faire valoir qu'elle avait pris toutes les précautions nécessaires préalables. Il arrive d'ailleurs que cette administration ait recours non seulement à un conseil juridique, mais en parallèle, procède à des demandes de consultation tant de la direction juridique du ministère que de celle des ministères économique et financier avec laquelle elle entretient des liens étroits.

Dans certains cas de figure, la mission du consultant double ainsi celle de l'administration, comme dans le cadre de cette mise en concession où il a été demandé au conseil d' « élaborer un dossier de la consultation à partir d'un projet dont la rédaction aura été entamée [par la DGITM] et/ou de dossiers de la consultation déjà réalisés dans des procédures similaires ».

L'Agence des participations de l'État souligne également les limites des interventions des corps internes d'inspection et de contrôle lorsque le dossier implique des partenaires privés qui accordent davantage de crédit et d'objectivité aux audits des grands cabinets « indépendants » privés qu'à ceux des administrations.

4 - Un recours dicté par des motifs d'organisation interne

Le recours aux consultants peut s'expliquer par des raisons d'organisation interne, l'acheteur public opérant un arbitrage entre ressources internes et ressources externes pour répondre à un besoin. Il peut ainsi, s'apparenter, dans certaines circonstances, à une sous-traitance de certaines missions que l'administration devrait normalement assurer et qu'elle délègue en totalité à un prestataire extérieur.

Le consultant n'apporte alors pas de valeur ajoutée spécifique par rapport aux compétences disponibles au sein de l'administration, mais il fournit des effectifs supplémentaires. Dans ce contexte, l'administration met en avant les difficultés qui s'attachent à recruter des agents de façon temporaire pour répondre à un besoin précis et, en miroir, la plus grande latitude dont elle dispose pour recourir à des prestataires extérieurs.

Le recours à des consultants peut ainsi répondre à un pic d'activité au sein d'un service ou à une situation qualifiée d'urgence. Il est ainsi très contestable que la DGDDI ait recours, en 2011, pour un montant de 120 000 €, au cabinet BearingPoint, pour préparer ses réponses à un questionnaire de l'inspection générale des finances (IGF) dans le cadre d'une enquête sur les dépenses fiscales. La direction reconnaît que ces travaux auraient pu être pris en charge par les services mais que les délais très serrés imposés par l'IGF nécessitaient un supplément de main d'œuvre.

De même, le ministère de la défense a fait appel à des consultants extérieurs (BearingPoint, Accenture) pour assister l'administration dans les procédures de recouvrement des trop-perçus résultant des dysfonctionnements du système de paye Louvois compte tenu de l'urgence qui s'attachait à identifier les failles de cet outil.

Certaines commandes politiques peuvent conduire les services à recourir à des consultants pour traiter des situations d'urgence. Ces situations trouvent généralement à s'appliquer en matière de communication, certains ministères ayant recours à des marchés « boîtes à outils », dont les montants sont largement estimés et l'objet largement défini, pour répondre aux demandes urgentes des cabinets. La pratique des ministères de l'écologie et des ministères économique et financier illustre ce phénomène.

L'administration peut également décider d'avoir recours à des avocats pour traiter des contentieux dits « de masse » ou « sériels » dont la prise en charge par l'administration n'apporterait qu'une faible valeur ajoutée et conduirait à dégrader par ailleurs la qualité de service. La direction des affaires juridiques des ministères économique et financier a ainsi recours depuis plusieurs années à un marché de représentation, assistance et conseil de l'État devant les juridictions administratives pour les contentieux relatifs aux recours indemnitaires récurrents formés par des agents des corps de reclassement de La Poste et de France Télécom qui invoquent un préjudice de carrière résultant d'une absence de promotions (216 000 € sur la période).

Il existe, par ailleurs, des situations dans lesquelles l'administration se décharge de certaines tâches qu'elle devrait normalement assumer. Ainsi, le marché d'assistance à la mise en œuvre opérationnelle du programme de révision générale des politiques publiques, s'il a donné lieu à des contributions à forte valeur ajoutée, a également été mobilisé pour préparer les documents en vue des réunions importantes que tenait la direction générale de la modernisation de l'État, qui auraient pu relever d'une production interne, en limitant les coûts élevés associés à l'intervention de cabinets de haut niveau.

Des risques juridiques non négligeables peuvent s'attacher à de telles pratiques. En effet, l'article L. 8241-1 du code du travail interdit toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main d'œuvre. Dans son rapport sur le recours du ministère de la défense aux cabinets de conseil et d'audit, le contrôle général des armées rappelait que des consultants travaillaient depuis plus de six ans au profit du ministère de la défense, certains possédant même une adresse de messagerie interne et que « la poursuite de telles pratiques pourrait, si l'on n'y prend garde, déboucher sur des requalifications en prêts de main d'œuvre illicite ».

Le caractère inégalement convaincant des motifs de recours à des conseils extérieurs plaide pour l'élaboration, par les secrétaires généraux des ministères, de doctrines sur le bon usage des conseils extérieurs qui pourraient être complétées, pour chaque domaine, par des guides de bonnes pratiques pilotés par une administration chef de file. Par exemple, la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier pourrait être chargée de la rédaction d'un guide de bonnes pratiques pour la sélection de conseils juridiques contentieux et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique d'une boîte à outils pour la sélection de conseils en organisation.

C - Une insuffisante mobilisation des compétences internes à l'administration

1 - Des ressources internes disponibles

Hormis les situations dans lesquelles le recours à des prestataires de conseil s'impose pour des raisons de maîtrise ou de disponibilité des compétences, la mobilisation des ressources internes pourrait être plus souvent envisagée. Plusieurs « prestataires » internes à l'administration sont ainsi susceptibles d'être sollicités, à l'instar des corps d'inspection ministériels ou interministériels ou, dans certaines conditions, des établissements publics de l'État. L'appel à ces compétences requiert toutefois des conditions de mise en œuvre qui ne sont pas toujours réunies et ne saurait être considéré comme substituable à certaines compétences que peuvent apporter des consultants.

a) *Les corps d'inspection et de contrôle*

Les inspections, conseils généraux ou contrôles généraux ministériels sont régulièrement utilisés, en parallèle de leurs missions traditionnelles d'inspection, pour conduire des missions d'aide à la décision, voire, plus récemment, d'accompagnement de projets ou de gestion des ressources humaines.

Les capacités de traitement des corps d'inspection demeurent toutefois limitées. L'inspection générale des finances, par exemple, compte 90 agents, mobilisables pour effectuer un maximum de 100 à 120 missions par an.

L'intervention des inspections se distingue des prestations de conseil par plusieurs spécificités. Leurs travaux sont le plus souvent centrés sur des approches d'audit, de diagnostic et de propositions de décisions aux autorités ministérielles. Elles disposent rarement des compétences ou des outils méthodologiques nécessaires pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle de projets ou la transformation d'organisation. Leur *modus operandi*, marqué par la culture du contrôle et de l'audit, n'associe pas naturellement les agents des administrations à la « co-construction » de projets. Ainsi, le « livrable » des inspections prend généralement la forme d'un rapport administratif, plus rarement celle de l'accompagnement d'un processus de transformation d'une organisation.

À l'inverse, sur des sujets à forte sensibilité sociale ou politique, l'intervention d'un corps d'inspection permet souvent une meilleure acceptabilité du diagnostic et des recommandations par les agents. C'est pour bénéficier de cet avantage que l'identification des projets conduits dans le cadre de la révision générale des politiques publiques avait été confiée à des équipes conjointes composées de membres des inspections de consultants issus de cabinets privés.

Les spécificités des corps d'inspection et de contrôle, si elles limitent parfois leur champ d'intervention, offrent également de réelles complémentarités avec des prestations de conseil. C'est ce qui a été observé par la Cour pour la mise en place du « compte personnel formation » (CPF), prévu par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale. La phase de définition et de lancement de ce projet a d'abord été préparée par une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), avant que la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui assure la maîtrise d'ouvrage stratégique du nouveau système d'information, ne mette en place une direction de programme dotée de collaborateurs détachés des partenaires publics du projet (Caisse nationale d'assurance vieillesse et Pôle Emploi). Une assistance à maîtrise d'ouvrage externe est venue ensuite compléter le dispositif.

Le rôle des corps d'inspection et de contrôle évolue pour laisser davantage de place aux missions d'accompagnement. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sollicite fréquemment ses deux inspections, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), fortes de 160 et 90 inspecteurs respectivement, sur des missions d'ampleur et de nature diverses dans le champ de la réorganisation du système éducatif ou de la conduite du changement. Des missions ont ainsi été conduites sur la réorganisation des services académiques (2011), l'organisation du pilotage des établissements du second degré (2012), le suivi de la mise en œuvre des plans de développement des usages du numérique (2012) ou le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement (2013). La fréquence de l'utilisation de ces deux services sur des thématiques qui s'éloignent des

missions traditionnelles d'audit permet en partie d'expliquer le faible recours relatif de ce ministère aux conseils extérieurs.

De même, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est vu confier l'accompagnement des personnels des nouvelles directions territoriales créées au moment de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Les capacités de conseil interne au ministère de la défense

Les corps d'audit et d'inspection du ministère sont régulièrement sollicités pour des chantiers de réorganisation, de pilotage et de conduite du changement.

Le contrôle général des armées (CGA)¹⁹ a ainsi été amené à analyser la question de l'externalisation des soutiens (alimentation, véhicules de la gamme commerciale), divers sujets liés aux restructurations du ministère de la défense (administration centrale, échelons intermédiaires, bases de défense, services de soutien, centres de services partagés) et à ses conséquences en termes de ressources humaines (repyramidage des effectifs, pensions, gestion de la masse salariale, mesures d'accompagnement des restructurations).

Les 45 contrôles réalisés par le centre d'audit des armées (C2A)²⁰ entre 2011 et 2013 témoignent de la possibilité de faire appel aux compétences des inspections internes pour mener des missions parfois confiées à des prestataires extérieurs. Parmi ces études, on peut notamment citer la mission de conseil relative à l'organisation et au pilotage de la chaîne fonctionnelle du centre d'expertise et de soutien du combattant et des forces (CESCOF) (2011), l'audit relatif à l'organisation financière de la Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD) (2012), l'audit relatif à la gouvernance du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique (2012) ou encore la mission relative à la performance de la fonction restauration (2013).

Par ailleurs, le CGA a lui-même été « client » des consultants et a bénéficié de l'aide de prestataires extérieurs dans le cadre de ses missions, notamment celle du cabinet Accenture pour deux missions : un rapport sur la place des civils au sein du ministère de la défense et un audit pour la définition de l'organisation future de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI).. Un tel recours est justifié à condition qu'il permette de renforcer les moyens internes tout en assurant les transferts de compétences nécessaires.

Avec la montée en puissance des problématiques de transformation, l'implication des corps d'inspection s'est progressivement accrue dans les champs de l'aide à la décision opérationnelle et de l'accompagnement des projets. L'accompagnement des stratégies ministérielles de réformes (SMR), puis des audits de modernisation et enfin de la RGPP, ont en effet mobilisé les inspections à des degrés divers.

b) Les expertises internes aux administrations de l'État et de ses opérateurs

L'État peut également avoir recours à des expertises internes, présentes, soit dans ses propres services, soit au sein de ses opérateurs, notamment les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Il doit cependant être fait appel à ces compétences dans le respect du droit de la commande publique.

¹⁹ Créé en 1954, le CGA est placé sous l'autorité directe du ministre qu'il « assiste pour la direction [de son] ministère en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des lois, règlements et instructions ministérielles ainsi que l'opportunité des décisions et l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics » (article D. 3123-1 du code de la défense).

²⁰ Créé par l'arrêté du 9 août 2011, le centre d'audit des armées est un organisme interarmées relevant du chef d'État-major des armées. Il a été créé par fusion de la division audit de l'inspection des armées et du centre d'audit administratif et financier du service du commissariat des armées.

De nombreux cas de recours à des services internes à l'administration ou à des universitaires ont été relevés par la Cour dans le cadre de la présente enquête :

- la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économique et financier a fait appel à des universitaires pour travailler sur le nouveau statut des données personnelles dans le cadre du projet de loi relatif au numérique ;
- le ministère de la justice a également recouru à des universitaires pour des études de sociologie ;
- le commissariat général à l'investissement (CGI) fait enfin intervenir de nombreux experts publics pour l'analyse de dossiers de demande de subventions.

La multiplication des projets de partenariats public-privé (PPP) à partir de 2004 a conduit certains ministères à se doter d'expertises internes pour accompagner ces projets. C'est le cas de la mission d'appui aux PPP (MAPPP) du ministère chargé de l'économie, de la mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes (MPPP) du ministère de la défense ou du département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite des projets délégués (DEPPP) du ministère chargé des transports.

En dépit de l'existence de telles équipes, il a été parfois recouru à des conseils extérieurs contre l'avis de la mission interne. C'est le cas d'un marché d'assistance à la direction générale de l'armement au profit de l'école de l'air de Dax. Contre l'avis de la MPPP, la DGA a préféré recourir aux services d'un cabinet juridique pour l'accompagner dans la conclusion de ce partenariat. De même, malgré l'existence du DEPPP, le ministère chargé des transports a très fréquemment recours à des cabinets d'avocats pour l'assister dans la conduite de projets d'infrastructure.

En matière juridique, les services et les opérateurs de l'État peuvent recourir aux conseils de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économique et financier²¹. En dépit de l'importance de ses moyens (187 ETP), la forte sollicitation dont elle fait l'objet (2 000 demandes de conseil par an) limite toutefois les possibilités de recours à ses services. De même, certains membres du Conseil d'État remplissent des missions de conseillers juridiques rémunérées à temps partiel auprès de la plupart des ministères.

S'il existe certaines filières identifiées de recours à des experts internes, notamment dans les ministères techniques et dans les universités, il est rarement fait appel aux nombreux cadres supérieurs de l'État en instance d'affectation à la suite de restructurations de services et qui pourraient utilement accompagner des projets, après avoir suivi, le cas échéant, une formation adéquate. Une meilleure identification des compétences disponibles permettrait de mobiliser des expertises et des expériences utiles à l'État pour accompagner certains projets.

Les opérateurs de l'État fournissent régulièrement des prestations, en matière d'étude, d'expertises ou d'accompagnement de processus.

Dans le domaine de l'équipement, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) intervient au profit de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.

²¹ L'article 2 de l'arrêté du 21 avril 2009 prévoit que la DAJ « assure, par ses avis, une fonction de conseil juridique, d'expertise et d'assistance opérationnelle et logistique à la demande des administrations centrales de l'État, des établissements publics de l'État et du service des achats de l'État ».

Les prestations récurrentes des opérateurs sont, dans la plupart des cas, financés sur leur subvention pour charge de service public. Il n'est pas rare que des études ou interventions spécifiques fassent l'objet de subventions complémentaires, susceptibles de faire courir un risque de requalification de ces interventions en marché public.

Le développement du recours aux expertises internes se heurte cependant à l'absence d'un cadre d'emploi précis qui permettrait aux autorités d'arbitrer entre des prestations de conseil interne ou l'appel à des consultants extérieurs.

2 - La nécessité de mieux connaître les compétences internes

La mise en place d'un cadre d'emploi des compétences internes de conseil doit permettre aux administrations de répondre à au moins deux questions : quelles sont les compétences internes disponibles et où se trouvent-elles ? Le coût de mobilisation de ces compétences est-il compétitif par rapport à un conseil extérieur ?

a) La mise en place d'outils de recensement des compétences internes

Un recueil des compétences et des expertises disponibles dans les services de l'État qui pourrait y répondre fait aujourd'hui défaut. Pour y remédier, un service pourrait être chargé d'inventorier et d'actualiser une base de données qui recenserait les services et les experts mobilisables. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ou le service des achats de l'État, par exemple, pourrait remplir ce rôle, avec l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Dans cette base de données devraient apparaître les références des experts (compétences, expériences et missions réalisées) de même que la procédure interne à suivre pour solliciter leur intervention. Pourraient y être également répertoriés les profils des hauts fonctionnaires en attente d'affectation.

Dans un premier temps, la mise en place expérimentale d'un tel outil pourrait être limitée à l'échelle des ministères, avant d'être partagée au niveau interministériel, sous la supervision du secrétariat général du Gouvernement et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

b) L'absence de valorisation des prestations internes

Au-delà de la disponibilité ou non des compétences internes, l'arbitrage entre internalisation ou externalisation de la prestation doit pouvoir s'appuyer sur une appréciation économique et comparative du coût des options.

Cet exercice se heurte à l'absence d'évaluation du coût des interventions des consultants internes, qu'il s'agisse des inspections ou d'experts internes. Seules font l'objet d'une valorisation les interventions d'experts rémunérés à la vacation (missions ponctuelles ou universitaires) ou les prestations rendues par des établissements publics dans le cadre de conventions de subvention spécifiques.

À partir des statistiques établies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique²², la Cour a estimé le coût moyen d'une journée de travail d'un cadre de catégorie A+ (administrateur civil par exemple) à environ 500 € par jour, toutes cotisations comprises (y compris les cotisations versées au CAS Pensions). Il conviendrait de compléter ce coût par les frais liés à l'environnement de travail de l'agent (bureau, frais de fonctionnement).

Le coût du « jour-homme » d'un fonctionnaire de catégorie A+ correspond donc, en moyenne, au niveau de facturation d'un consultant junior, dont le coût s'établit, selon les constatations de la Cour, entre 400 et 800 €. Le tarif journalier moyen (TJM) d'un consultant peut être estimé, à partir des marchés examinés par la Cour, à environ 1 500 euros.

Dès lors, d'un point de vue économique, la question du recours alternatif à des ressources internes, si elles sont disponibles, n'est pas dénuée de fondement. Pour faciliter l'arbitrage des administrations entre recours interne ou externe, il conviendrait que soit mis à disposition, par le service des achats de l'État, une grille qui fournisse les coûts de référence estimés pour les prestations génériques les plus couramment commandées.

Dans le même sens, l'intervention d'un corps d'inspection ou d'un service expert (MAPPP, DAJ, services économiques à l'étranger, etc.²³) devrait, autant que possible, donner lieu à une estimation préalable du coût de la mission envisagée, afin d'arbitrer entre internalisation et externalisation et d'évaluer le bien-fondé de cette prestation interne au regard de son impact attendu.

3 - La mobilisation des capacités internes de conseil

a) La mise en place ou le renforcement d'équipes de consultants internes

Certains ministères se sont déjà dotés de services de consultants internes. C'est notamment le cas de la direction générale de la modernisation de l'État puis du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui dispose d'un service « appui aux administrations » doté d'une vingtaine de consultants recrutés dans le secteur privé. Il en est de même à l'éducation nationale où a été créée une cellule de cinq à six experts de haut niveau recrutés dans des sociétés de conseil. Cette cellule a, par exemple, activement accompagné la récente réorganisation de l'administration centrale.

Ces structures internes de conseil ont cependant davantage vocation à accompagner les administrations aux différentes étapes du recours à des consultants dans la définition de leur besoin, dans la mise en place des équipes projets ou dans le pilotage des consultants. Elles n'effectuent pas de missions de conseil à proprement parler.

Sur le modèle de la politique des achats qui s'est organisée, dans une certaine mesure, en réseau interministériel, animée par le service des achats de l'État, un réseau des services de conseil ministériels pourrait se constituer sous l'animation, par exemple, du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. L'identification des compétences de

²² Direction générale de l'administration et de la fonction publique, « Faits et chiffres », disponible sur le portail de la fonction publique : www.fonction-publique.gouv.fr.

²³ La DAJ et les services économiques à l'étranger établissent d'ores et déjà un chiffrage des prestations rendues à l'administration.

conseil présentes au sein de l'État en serait facilitée et le partage des bonnes pratiques contribuerait à professionnaliser ce réseau.

Un tel réseau, en offrant des références sur le métier du conseil (identification du besoin, des compétences nécessaires, conditions tarifaires), faciliterait la négociation par les administrations des prestations de conseil.

b) Le transfert des savoir-faire par la mixité des interventions

Les expériences d'interventions conjointes d'inspections ministérielles et de consultants ont été, dans la plupart des cas, jugées positives par les commanditaires. De nombreuses missions mixtes ont ainsi été effectuées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et des évaluations de politiques publiques de la modernisation de l'action publique.

Ces équipes mixtes allient la maîtrise de la culture administrative et les fortes capacités de diagnostic des inspections aux méthodes des consultants éprouvées, dans d'autres secteurs publics ou privés, en matière d'optimisation des organisations et des processus de travail. Entre autres exemples, peut être cité celui de la mission de reconfiguration des processus de gestion de l'allocation adulte handicapé (AAH), menée à la demande de la direction générale de la cohésion sociale par une équipe mixte constituée de l'inspection générale des affaires sociales et d'un cabinet de conseil (EY – Ernst & Young).

Une plus forte implication des inspections et corps de contrôle ministériels dans des missions de conseil et d'accompagnement suppose de clarifier au préalable le positionnement respectif de leurs activités de conseil et de contrôle. Celles-ci obéissent en effet à différentes logiques (contrôle imposé vs. prestations demandées) et méthodes (audit vs. conduite du changement). Il s'agirait de définir une « offre de conseil », portée par une entité distincte de celle qui administre les contrôles.

II - La faiblesse de la politique d'achat

Faute d'une réflexion suffisante sur cette catégorie particulière de services, l'achat de prestations de conseil souffre encore d'un manque de professionnalisme dans l'administration. La fonction achat, éclatée entre de multiples services prescripteurs, est faiblement organisée et ne favorise pas les mutualisations. Les possibilités offertes par le droit de la commande publique sont insuffisamment exploitées et certaines règles essentielles sont parfois contournées. La recherche d'efficacité dans les procédures d'achat n'est pas systématiquement prise en compte.

A - Un manque de structuration de la fonction achat

1 - Une connaissance encore insuffisante du marché

Le marché du conseil est à la fois éclaté entre petits et grands acteurs et particulièrement segmenté. Sans aller jusqu'au référencement systématique des prestataires, pratique qui serait contraire au droit de la commande publique, les administrations gagneraient à approfondir et à structurer leur connaissance des différents segments pour acheter de façon plus avisée. Or peu

de ministères disposent en leur sein d'acheteurs spécialisés dans les prestations intellectuelles et rares sont les outils qui permettent d'appréhender le marché de façon avertie.

Pour certains marchés de niche, il peut être utile, pour les administrations prescriptrices, de disposer d'indications sur les prestataires potentiels mais aussi sur les prix pratiqués. La mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) a ainsi établi à l'attention des prescripteurs de PPP une note relative au marché français des conseils et experts spécialisés en montages de projets de contrats de partenariat, accompagnée d'une liste indicative des prestataires indiquant en particulier leurs références et leurs spécialités respectives. L'agence des participations de l'État a, elle aussi, structuré sa connaissance des différents segments de conseil auxquels elle fait appel. Elle procède aussi, pour certaines études sectorielles, à un référencement préalable des cabinets susceptibles de répondre à sa commande.

Il serait utile d'approfondir et de formaliser, dans le respect du droit de la commande publique, la connaissance des différents segments de conseil, par exemple sous forme de bases de données, préparées par des administrations chefs de file et partagées dans un cadre interministériel. Cet exercice a d'ores et déjà été partiellement effectué par le service des achats de l'État, mais il est encore insuffisamment partagé par les administrations. Aussi ne devrait-il pas se limiter au recensement des plus grands cabinets de la place mais inclure les entreprises de conseil de taille plus modeste, pour faciliter l'accès des PME/TPE à la commande publique.

En outre, le Syntec Conseil en management organise un « groupe achats » qui permet un échange entre les acheteurs et les prestataires. Un acheteur de la ville de Paris est par exemple membre de ce groupe mais aucun représentant de l'État n'y participe.

2 - L'absence de programmation

Les marchés de prestations de conseil ne font pas toujours l'objet d'une programmation mais sont conclus au fur et à mesure de l'apparition du besoin, sans hiérarchisation des priorités. Ce défaut de programmation se reflète dans l'absence de budgétisation au premier euro des crédits. En effet, les enveloppes correspondant aux dépenses de conseil sont définies de façon globale au stade de la programmation budgétaire et servent généralement de variables d'ajustement au titre de la fongibilité.

Certaines administrations ont toutefois mis en place des instances de programmation qui permettent de donner une plus grande visibilité aux gestionnaires.

La direction générale du Trésor a mis en place un comité de validation (COVAL) qui est une instance de programmation et de validation des audits, conseils et études²⁴. Composé de l'ensemble des chefs de service, ce comité donne l'occasion d'arbitrer entre les demandes en fonction des priorités et des contraintes budgétaires.

De la même façon, au ministère de la culture, un conseil ministériel des études (CME) a été mis en place en 2006. Celui-ci arrête le programme d'études, de statistiques et de recherche des directions du ministère et des organismes placés sous sa tutelle. Cette

²⁴ Le périmètre de décision du COVAL est cependant restreint car il ne connaît pas des dossiers du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et de l'agence France Trésor (AFT). De la même façon, il n'est pas saisi pour les demandes qui présentent un caractère d'urgence.

responsabilité est cependant limitée en raison des besoins nés en cours d'année de l'actualité des politiques culturelles et de l'absence de centralisation d'une partie des crédits d'études.

Au sein des ministères économique et financier, une instruction ministérielle du 29 octobre 2013 prévoit qu'à partir de 2014 sera établie une programmation budgétaire annuelle des dépenses de communication coordonnée par le service de la communication. La décision de mettre en place un comité de programmation n'a cependant pas encore été prise. Un recensement des actions nouvelles à planifier est déjà effectué par ce service auprès des cabinets ministériels pour réserver les crédits nécessaires.

Il serait ainsi souhaitable de mettre en place dans chaque ministère et sous la présidence du secrétaire général un comité de programmation des achats de prestations intellectuelles qui se réunirait au moins une fois par an.

3 - L'absence de mutualisation

L'achat de prestations de conseil se déroule de façon trop cloisonnée, au sein de chaque administration prescriptrice, sans l'intervention d'un acheteur spécialisé dans les prestations intellectuelles.

Les administrations invoquent la nature spécifique des prestations intellectuelles pour les soustraire à toute tentative de mutualisation au niveau des secrétariats généraux ou d'une administration chef de file. La pluralité des pouvoirs adjudicateurs interdit tout achat groupé et multiplie, au sein de chaque ministère, les structures chargées de la passation des marchés publics.

C'est particulièrement le cas au sein du ministère de la défense qui compte une centaine de pouvoirs adjudicateurs bénéficiant de délégations sans limitation de montant. Leur dispersion renforce le déficit de pilotage des achats de prestations intellectuelles et le risque de prestations redondantes. Ainsi, le service du commissariat des armées (SCA) a dû reporter la date limite de remise des offres dans le cadre de la passation d'un marché de transformation car une partie des prestations était déjà prévue dans un autre marché passé par le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC).

C'est également le cas au sein des ministères économique et financier où le secrétaire général n'assure la passation des marchés publics de prestations intellectuelles que pour un nombre limité d'administrations (services de la communication, direction du budget, etc). En particulier, il n'intervient pas dans le processus achat des administrations dites « têtes de réseau » comme la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou la direction générale du Trésor. Seuls un marché de recrutement et les marchés de campagne de communication sont mutualisés pour l'ensemble du ministère.

L'externalisation d'une grande partie de la matière contentieuse à des cabinets d'avocats, sans concertation préalable, par la DGFIP, la DGDDI et la direction des affaires juridiques (DAJ) fournit une illustration de cette absence de mutualisation. Alors que les prestations commandées sont très proches et les cabinets recrutés identiques, chaque direction conclut des marchés de façon séparée. Le projet de mutualisation de ces achats autour de la DAJ n'a toujours pas abouti, un an après une instruction ministérielle en ce sens.

Les prestations de conseil peuvent se prêter à des opérations de mutualisation au même titre que les autres segments d'achats. Si l'administration prescriptrice doit rester maîtresse de

la définition du besoin, elle peut sans difficulté déléguer la lourde tâche des procédures de passation à une mission des achats unique. Le rôle de cette mission ne doit pas se limiter à la conduite des procédures. Elle doit aussi pouvoir être en mesure d'accompagner les administrations dans leur choix des prestataires par une connaissance approfondie des acteurs du marché et des prix pratiqués.

Les investigations conduites par la Cour montrent cependant qu'une fonction ministérielle achat se structure progressivement dans certains départements ministériels. Au ministère de l'éducation nationale et au ministère de la culture et de la communication, des missions « achats » ont été mises en place au sein du secrétariat général avec, à leur tête, le responsable ministériel des achats (RMA). La décision de recruter un conseil revient à l'administration prescriptrice mais la procédure de passation est prise en charge par la mission achats. Cette organisation, qui fait aujourd'hui figure d'exception, mériterait d'être généralisée.

Au niveau interministériel, le service des achats de l'État (SAE) a lancé au mois de janvier 2014 une réflexion sur l'optimisation des achats de prestations intellectuelles mais celle-ci n'a pas abouti en raison des grandes difficultés qu'il rencontre à mobiliser les ministères sur des achats considérés comme faisant partie du « cœur de métier », à la différence des achats dits « courants ». Cette réflexion s'ajoute à l'élaboration, en mars 2012, d'une « boîte à outils achats de conseil », destinée aux acheteurs de prestations intellectuelles. Bien que facilement accessible en ligne, elle reste cependant trop méconnue des administrations, qui s'en remettent à leurs propres pratiques internes, souvent moins éprouvées.

Les acteurs de la fonction achat et les prestations intellectuelles

Le service des achats de l'État (SAE) a été créé par décret du 17 mars 2009 pour mettre en œuvre « la politique des achats courants de l'État ». Le service est organisé sur le modèle des directions des achats des entreprises. Trois missions principales lui sont assignées :

- la définition des stratégies d'achat par segment ;
- le déploiement de la fonction achat et la mise en place de référentiels achats communs ;
- la mesure de la performance des achats.

Depuis le décret du 16 juillet 2013, le périmètre d'action du SAE a été élargi à l'ensemble des achats de l'État, à l'exception des achats de défense et de sécurité. Il inclut donc les prestations intellectuelles. Une « équipe segment » a été mise en place, sous le pilotage d'un « acheteur leader », avec des représentants de chaque ministère pour identifier les pistes d'optimisation d'achat de prestations de conseil et de formation.

B - Un cadre juridique insuffisamment maîtrisé, parfois contourné

Les prestations de conseil ne sont pas explicitement mentionnées par le code des marchés publics. Elles correspondent à des « prestations intellectuelles » au sens du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG-PI)²⁵ et doivent faire l'objet de marchés publics de services. Les

²⁵ Arrêté du 16 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles. Le CCAG-PI n'est applicable qu'aux marchés qui s'y réfèrent.

administrations et leurs prestataires s'accordent souvent pour dire que les dispositions du code des marchés publics sont trop contraignantes et peu adaptées à la nature spécifique de la prestation. Ce constat peut les conduire à contourner, dans certains cas, les règles de publicité et de mise en concurrence et à utiliser certaines options contractuelles incitatives à mauvais escient. Or il apparaît que le droit de la commande publique offre des potentialités juridiques qui sont insuffisamment exploitées par les acheteurs publics. En conséquence, il n'y a pas lieu de modifier le code des marchés publics sur ce point.

1 - Des possibilités juridiques insuffisamment exploitées

En fonction de la nature de la prestation de conseil commandée et de son montant estimatif, l'administration peut avoir recours à des procédures plus ou moins formalisées. Dans une relation contractuelle où *l'intuitu personae* peut être déterminant, les procédures les plus formalisées peuvent s'avérer lourdes et peu adaptées. Il existe des formules plus souples qui laissent davantage de place à la négociation et au dialogue mais elles sont trop rarement utilisées.

a) Des procédures d'appel d'offres pas toujours adaptées à l'achat de prestations de conseil

Compte tenu des montants de certaines opérations, les administrations doivent le plus souvent avoir recours à des procédures d'appel d'offres pour recruter des consultants. Ces procédures sont très largement majoritaires dans plusieurs ministères : services du Premier ministre, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, ministère des outre-mer.

Si elles garantissent *a priori* l'égalité de traitement entre les candidats, les procédures d'appel d'offres peuvent se révéler particulièrement lourdes pour les administrations. Dans certains cas, elles peuvent durer plusieurs mois, comme pour ce marché de transformation du service du commissariat des armées notifié le 6 novembre 2013, plus de quatre mois après le choix du candidat annoncé le 2 juillet.

Surtout, elles ne permettent pas à l'acheteur public de conduire un dialogue construit avec les candidats dans des opérations complexes. En effet, pendant toute la procédure, les contacts doivent rester limités afin de respecter l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure.

b) Des possibilités d'échanges avec les candidats insuffisamment utilisées

La nature spécifique des prestations de conseil peut justifier qu'une forme de dialogue s'instaure entre le commanditaire et les candidats, y compris dans le cadre d'une procédure formalisée. Pour les projets les plus complexes, la seule analyse des offres, « en chambre », par l'administration ne saurait constituer un gage d'efficacité et d'efficience.

Or les possibilités qu'offre le code des marchés publics sont insuffisamment exploitées par les acheteurs publics qui invoquent souvent le principe d'égalité de traitement des candidats. Si ce dernier est intangible, il n'empêche pas les candidats, avant la date limite de remise des offres, d'adresser des questions par écrit à l'acheteur public qui est tenu d'y

répondre et d'informer l'ensemble des autres candidats²⁶. Après le dépôt des offres, l'acheteur public est également en mesure de demander des précisions ou des compléments sur la teneur des offres.

L'administration devrait davantage utiliser les possibilités de dialogue autorisées par le code des marchés publics, notamment dans la phase de négociation préalable à la sélection du candidat. De même, l'audition des candidats gagnerait à être plus systématique, ce qui enrichirait l'appréciation par l'administration cliente de la qualité d'approche et des équipes des candidats.

c) Le faible recours à la procédure de dialogue compétitif

Le droit de la commande publique offre également la possibilité à l'acheteur public, dans certaines situations bien définies, d'utiliser une procédure de dialogue compétitif²⁷. Lorsque l'administration n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage juridique ou financier d'un projet, elle peut alors instaurer un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins.

Si cette procédure est très utilisée pour certains projets informatiques de grande ampleur, elle l'est relativement peu pour les grands projets de transformation dont les objectifs ne sont pourtant pas toujours clairement définis *ex ante*.

Au cours de son contrôle, la Cour n'a identifié que peu d'exemples de recours à une procédure de dialogue compétitif qui présente pourtant l'avantage de rechercher une meilleure adéquation entre les besoins de l'administration et les offres des candidats.

La délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR) a conduit en 2011 un dialogue compétitif en vue de la conclusion d'un marché de conseil stratégique et la mise en œuvre d'actions de communication médias et hors médias. Cette administration souhaitait, après huit années de marchés avec un prestataire, améliorer sa connaissance du marché. La phase de dialogue a ainsi permis à chaque candidat de formuler une recommandation stratégique globale sur la base de laquelle un échange a pu s'engager avec l'administration.

Le ministère de la défense a également utilisé cette procédure en vue d'un marché d'assistance au déménagement des états-majors et services centraux vers le site de Balard.

Si elle peut se révéler lourde pour les administrations qui en ont la charge, cette procédure permet aux acheteurs publics d'instaurer, pour les projets les plus complexes, un dialogue nourri, selon des règles encadrées par le code des marchés publics, avec les candidats, lui permettant ainsi de mieux définir ses besoins.

d) Des solutions souples à utiliser avec prudence : les MAPA et marchés négociés

Le droit de la commande publique autorise des procédures de sélection plus souples, bien adaptées aux prestations de conseil : les marchés à procédure adaptée (MAPA)²⁸ et les

²⁶ Les profils d'acheteurs prévoient en général une rubrique permettant à une entreprise candidate de soumettre des questions, et à l'acheteur public de publier les réponses correspondantes afin que l'ensemble des candidats potentiels y ait accès.

²⁷ Article 67 du code des marchés publics.

²⁸ Articles 28 et 30 du code des marchés publics.

marchés négociés²⁹. Ces procédures obéissent cependant à des règles très strictes qui ne sont pas toujours scrupuleusement observées par les administrations.

Certains marchés de prestation de conseil peuvent être passés selon une procédure adaptée en raison de leur montant (marchés inférieurs à 134 000 € TTC) ou de leur objet (services dits « non prioritaires »). En particulier, les marchés de services juridiques peuvent être systématiquement passés selon une procédure adaptée. Dans ces cas de figure, l'administration est libre de définir les modalités de publicité et de mise en concurrence. Il lui est également loisible de négocier avec les prestataires identifiés sans formalisme particulier, à condition que cette faculté ait été annoncée lors de la publicité. Elle doit en revanche respecter les principes constitutionnels de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Les MAPA peuvent représenter, dans certaines administrations, une part importante de la commande publique en matière de conseils extérieurs : 80 % des marchés de la direction générale des entreprises (ex-DGCIS).

Cette formule juridique doit être utilisée de façon prudente. En particulier, les administrations doivent exercer une certaine vigilance sur les seuils, des exemples de dépassement ayant été constatés, notamment aux ministères chargés de la défense et de l'industrie. Elles doivent également éviter la pratique du « saucissonnage » qui consiste à découper le besoin en plusieurs marchés afin de demeurer sous les seuils nécessitant une procédure formalisée. Le service de santé des armées (SSA) a ainsi conclu plusieurs MAPA pour un même objet (accompagnement managérial dans le cadre de la conduite de la modernisation du service).

Certains marchés peuvent également être passés, dans certaines conditions, selon une procédure négociée, après ou sans publicité préalable et mise en concurrence. Dans certaines situations, précisément définies par le code, l'administration peut alors directement négocier avec les candidats, dans le respect du principe d'égalité de traitement.

Deux cas de figure se présentent régulièrement. Il s'agit de l'urgence impérieuse et de l'opérateur exclusif. Dans le premier cas, l'administration se trouve confrontée à des circonstances imprévisibles et doit répondre à un besoin impérieux. Dans le second cas, l'administration peut négocier directement avec un opérateur économique déterminé « pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité ». L'Agence des participations de l'État (APE) a utilisé cette procédure à cinq reprises entre 2010 et 2013, dont trois à l'occasion du dossier « Dexia ». Le recours à cette procédure a amené l'APE à reconduire plusieurs fois un prestataire sélectionné, sans publicité ni mise en concurrence préalable, au motif que celui-ci avait acquis des « compétences techniques » et une « connaissance du dossier ». Cette procédure, qui permet de s'affranchir des règles de publicité et de mise en concurrence préalables, devrait être utilisée avec davantage de précaution, l'existence de « raisons techniques » n'étant pas systématiquement avérée et appelant une explicitation plus grande.

²⁹ Articles 65 et 66 du code des marchés publics.

2 - Des solutions contractuelles incitatives à davantage encadrer

a) Les marchés à bons de commande

Les marchés à bons de commande, définis par l'article 77 du code des marchés publics, sont des marchés conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commande. Ils sont particulièrement adaptés pour les achats à caractère répétitif.

Ces marchés, qui présentent le double avantage d'une procédure allégée en phase d'utilisation et d'une réactivité accrue lors de la survenance du besoin, ne sont pas toujours utilisés à bon escient par l'administration. Ils peuvent en outre se révéler particulièrement consommateurs de crédits lorsqu'ils ne sont pas suffisamment encadrés.

La direction générale des entreprises (ex-DGCIS) a utilisé deux marchés à bons de commande pour la transformation de la direction. Dans la mesure où cette forme de marché est davantage adaptée aux achats répétitifs, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'un tel recours pour un projet de réorganisation dont les objectifs et les montants sont difficilement quantifiables. Cette formule permet cependant à l'administration, lorsque le besoin et le rythme d'exécution ne sont pas pleinement arrêtés, de conserver la maîtrise du déroulement du marché.

Au ministère de la défense, les marchés à bons de commande représentent deux tiers des achats de prestations de conseil en montant. Cette formule contractuelle est également utilisée pour certains besoins spécifiques qui ne présentent pas de caractère répétitif, en particulier pour l'accompagnement des restructurations ou l'accompagnement de projets.

Les administrations ont la possibilité d'émarger sur des marchés à bons de commande conclus par des organismes tiers, ce qui peut conduire à déresponsabiliser les gestionnaires en matière budgétaire. C'est le cas des marchés de la DGME ou du SAE.

Les marchés à bons de commande peuvent être conclus sans minimum ni maximum. Si cette possibilité offre une certaine souplesse à l'acheteur public et ne le contraint pas à verser au prestataire un minimum, elle présente de nombreux risques d'un point de vue budgétaire. Cette situation est d'autant plus préoccupante que peu d'administrations se sont dotées d'outils de pilotage budgétaire des marchés.

L'exécution financière des marchés à bons de commande atteste du caractère peu maîtrisable de ce type de contrat lorsqu'aucun montant maximal n'a été fixé. Dans le cas du ministère de la défense, ces contrats ont systématiquement dépassé le montant initial prévu.

Alors qu'il avait initialement été estimé à 0,8 M€, le marché conclu en 2011 par le service d'infrastructure de la défense (SID) pour le projet de rationalisation et d'externalisation de la maintenance des infrastructures représentait, à la date d'instruction, un volume d'engagements de 1,8 M€ au profit de Oxand France et 1,2 M€ au profit de CGI Business Consulting, pour un total de bons de commande de 3,5 M€.

Il conviendrait ainsi qu'au moment du choix de la procédure de passation, les pouvoirs adjudicateurs justifient avec précision le recours à des marchés à bons de commande au regard de l'objet de la mission de conseil.

b) Les marchés « boîtes à outils »

Dans son rapport précité relatif aux dépenses de communication des ministères de 2011, la Cour avait noté que plusieurs ministères s'étaient dotés de marchés pluriannuels à bons de commande, désignés par le terme « boîte à outils » (BAO), couvrant le conseil stratégique, les recommandations opérationnelles ainsi que la conception et la réalisation de supports, voire les relations presse, l'assistance éditoriale ou la rédaction d'argumentaires.

Ces marchés présentent des risques non négligeables. En se liant, pendant toute la durée du marché, à un prestataire exclusif pour la réalisation de toutes les campagnes de communication, l'administration se prive de la créativité que suscite une consultation conduite pour chaque campagne. La Cour recommandait de ne recourir à ce type de marchés que pour les prestations ponctuelles ou présentant un véritable caractère d'urgence.

Le service de la communication des ministères économique et financier a passé en 2013 un nouveau marché « boîte à outils ». Son objet a été circonscrit par rapport au précédent pour le limiter à des « prestations ponctuelles sur les mesures gouvernementales et les enjeux des politiques publiques en matière économique ». Ce marché n'est plus utilisé pour la réalisation de campagnes de communication à grande échelle, suivant ainsi la recommandation de la Cour.

3 - Une absence de mise en concurrence systématique

a) Une interprétation extensive de certaines dispositions du code des marchés publics

Certaines dispositions du code des marchés publics, qui prévoient des dérogations au droit commun de la commande publique, peuvent faire l'objet, par certaines administrations, d'une interprétation extensive destinée à se libérer, pour des motifs supposés ou avérés d'urgence ou de confidentialité, des contraintes de publicité et de mise en concurrence. Certaines de ces pratiques sont irrégulières au regard du code des marchés publics.

C'est le cas de l'Agence des participations de l'État (APE), service à compétence nationale directement placé sous l'autorité du ministre chargé de l'économie qui exerce la mission de l'État actionnaire et, dans une moindre mesure, de la direction générale du Trésor (DG Trésor). Pour le recrutement de ses conseils financiers et juridiques, l'agence utilise deux dispositions du code des marchés publics lui permettant de conclure des conventions de gré à gré avec les prestataires de son choix, sans publicité préalable ni mise en concurrence.

Les marchés de services financiers ne sont, en principe, pas soumis aux règles du code des marchés publics. Le 5° de l'article 3, qui précise le champ de cette exception, ne vise cependant que les marchés relatifs à « l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers et à des opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des pouvoirs adjudicateurs ». Il n'apparaît donc pas clairement que les marchés de prestations intellectuelles conclus avec des banques conseils à l'occasion d'une opération capitalistique intéressant l'État entrent dans le champ de l'exception qui porte uniquement sur l'opération capitalistique elle-même. Cette procédure a toutefois été utilisée à 16 reprises par l'APE entre 2004 et 2013.

De même, l'APE utilise les dispositions dérogatoires du 7° de l'article 3 du code pour conclure des conventions de gré à gré avec des conseils extérieurs, en excipant de leur caractère « secret ». Cependant, l'exigence de secret qui justifie cette exclusion concerne

uniquement la protection du secret ainsi que des informations ou des intérêts relatifs à la défense nationale, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État, ne s'appliquant ainsi qu'à une minorité des conventions conclues par l'APE sur ce fondement. Cette interprétation est confirmée par la nouvelle rédaction de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 qui doit être transposée en droit français avant avril 2016.

Le recours massif à ces procédures dérogatoires conduit l'APE à choisir ses conseils de gré à gré, d'où l'apparition possible de phénomènes d'abonnement. La banque HSBC est ainsi le premier banquier conseil de l'État sur la période avec 2,78 M€ de facturation et six mandats, l'APE justifiant le recours à cette banque par le caractère « historique » de leurs relations. De même, les cabinets Gide Loyrette Nouel, BDGS et Bredin Prat se voient confier très régulièrement des dossiers par l'APE, en dehors de toute procédure de mise en concurrence.

S'il peut être concevable que l'APE ne souhaite pas procéder à des appels d'offres pour des raisons de confidentialité, justifiées dans certains cas, il convient de relever que, parmi les contrats examinés par la Cour, existent des situations dans lesquelles le caractère « secret » invoqué par l'agence n'était manifestement pas avéré. En témoigne, par exemple, le recrutement de la banque Rothschild, en décembre 2012, pour conseiller la personne publique sur la réforme du système ferroviaire, alors que le Gouvernement avait annoncé, dès le 30 octobre de cette année, le lancement d'une réforme ayant pour objet la constitution d'un pôle ferroviaire unifié.

Conscientes du caractère dérogatoire des procédures utilisées pour le recrutement de leurs conseils, l'APE et la DG Trésor se sont engagées, à la suite des observations de la Cour, à davantage justifier à l'avenir les situations où elles concluent des conventions de gré à gré, notamment en formalisant les procédures internes ayant conduit au choix des prestataires, comme elles avaient pu le faire par le passé pour certains dossiers sensibles. En témoigne le mandat confié à la banque Lazard Frères à l'été 2012 pour la constitution de la Banque publique d'investissement (BPI).

Le mandatement de la banque Lazard Frères par l'APE et la DG Trésor pour la constitution de la BPI

À la suite de la remise au ministre de l'économie et des finances, le 31 juillet 2012, du rapport de la mission de préfiguration de la banque publique d'investissement (BPI) conduite par M. Bruno Parent, le cabinet du ministre a demandé à la DG Trésor et l'APE de procéder au recrutement d'un conseil financier et d'un conseil juridique pour les assister dans la constitution de la future BPI.

Dès le 2 août, la DG Trésor et l'APE ont décidé d'auditionner les quatre banques qui avaient déjà fait part de leur intérêt pour le mandat et qui ne représentaient pas de risques de conflits d'intérêts. Il s'agit des établissements Crédit suisse, Lazard Frères, Nomura et Rothschild. Un court cahier des charges présentant le contenu de la mission et les conditions de candidature a été adressé à ces quatre banques le 3 août 2012. Les candidats, auxquels il avait été demandé de remettre un document de dix pages, ont été auditionnés séparément, le 7 août dans la matinée, par un jury constitué de deux fonctionnaires de la DG Trésor et deux fonctionnaires de l'APE.

La Cour relève que le document transmis par la banque Lazard qui a été choisie était le plus complet et le plus précis parmi les offres présentées. Il est à noter que l'associé-gérant chargé du suivi de l'affaire, qui avait été auditionné par la DG Trésor et l'APE, avait été responsable des participations « Transports et audiovisuel » à l'APE entre janvier 2002 et décembre 2006.

La proposition du jury a été validée par le ministre de l'économie et des finances le 11 août, la décision étant notifiée aux candidats le même jour. Une première réunion avec Lazard s'est tenue le 14 août. Dans l'attente de la signature du contrat, une lettre d'engagement de confidentialité a été signée par le titulaire. Le contrat a été signé plus d'un mois après, le 21 septembre 2012.

Ce contrat a été passé en application du 5° de l'article 3 du code des marchés publics qui soustrait les marchés de « services financiers » au droit commun de la commande publique. Notifié le 21 octobre 2012, il a été conclu pour une durée de six mois et prorogé sans frais pour une durée supplémentaire de six mois. L'État a versé 538 200 € dont 239 200 € pour le cabinet Gide Loyrette Nouel au titre du conseil juridique dont le recrutement avait été assuré par Lazard et qui avait été approuvé par la puissance publique. Selon les témoignages recueillis par la Cour, ce tarif est inférieur aux prix habituellement pratiqués sur le marché.

b) Les contrats conclus par l'État avec ses opérateurs publics

Certains opérateurs publics (établissements publics, agences) sont devenus *de facto* les consultants permanents de leurs ministères de tutelle, en dehors de toute procédure prévue par le code des marchés publics.

Certains ministères, en particulier ceux chargés de l'agriculture, de l'écologie, de la santé et des affaires sociales, concluent des conventions d'études avec des organismes publics, indépendamment de la possibilité, pour ces derniers, de répondre à des appels d'offres dans d'autres circonstances.

Le ministère de l'agriculture a fait appel à l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), pour un montant total de 11 M€ au cours de la période examinée, à l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour 3,4 M€ et au centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) pour 5,4 M€.

Au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, des conventions d'études ou de recherche ont été passées sans mise en concurrence préalable avec des établissements d'enseignement supérieur, notamment l'École d'économie de Paris pour 150 000 € et la Toulouse School of Economics pour 100 000 €.

Au ministère des affaires sociales et de la santé, les administrations centrales et déconcentrées recourent à de nombreux organismes d'observation et d'études, comme le centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), l'institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES), l'institut national des études démographiques (INED) ou l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

Une part importante des conventions conclues avec ces organismes publics sont susceptibles de poser problème au regard du droit de la commande publique car seuls sont normalement dispensés de l'application des règles relatives aux marchés publics, pour ce type de prestations d'étude, les accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui.

c) Des contrats conclus hors marché

Les procédures de recours à des conseils juridiques restent, dans certaines administrations, marquées par les pratiques antérieures qui constituaient autant de dérogations

au droit de la commande publique. Jusqu'en 2003³⁰, l'achat de prestations juridiques échappait en effet aux procédures régies par le code des marchés publics.

Ainsi, ce n'est qu'en 2009 que la direction générale des finances publiques a organisé pour la première fois une procédure de mise en concurrence dans le cadre du code des marchés publics pour la désignation de ses conseils devant les juridictions correctionnelles pour les contentieux qu'elle initie en matière de fraude fiscale. Antérieurement, des conventions étaient conclues avec des cabinets en dehors de toute procédure de mise en concurrence.

Cette situation prévaut aujourd'hui encore à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'administration centrale, les services à compétence nationale (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, service national de la douane judiciaire) et les directions interrégionales font appel à des avocats de gré à gré, sans procédure de mise en concurrence, pour un montant supérieur à 2 M€ entre 2010 et 2013. C'est dans ces conditions que deux cabinets, les SCP Urbino Associés et Normand & Associés, conseillent et représentent la DGDDI depuis plusieurs années pour des montants qui s'élèvent respectivement à 4,40 M€ et 4,74 M€ en cumulé sur la période examinée. La DGDDI entend remédier à cette irrégularité en procédant à un appel d'offres dès septembre 2014.

Une situation similaire a également été relevée à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), où il apparaît qu'une majorité des consultations juridiques est confiée de gré à gré à des prestataires, comme la SCP Lyon-Caen & Thiriez (240 000 € de facturation entre 2011 et 2013 pour 32 consultations) ou le cabinet Soulez Larivière et Associés (2,31 M€ pour 15 consultations).

4 - D'autres anomalies relevées

a) Une méconnaissance de certaines règles de procédure de passation

Outre les pratiques précédemment relevées qui méconnaissent certaines règles de mise en concurrence, le contrôle de la Cour a fait apparaître d'autres irrégularités qui concernent en particulier les échanges avec les candidats et la sélection des offres.

S'agissant des échanges avec les candidats, ils ne respectent pas toujours les formes arrêtées dans le code des marchés publics. Ont notamment été observés par la Cour le caractère incomplet des lettres de rejet des offres non retenues (notamment en matière de voies de recours), l'absence de traçabilité des échanges avec les candidats (questions-réponses) ou les délais de réponse insuffisants laissés aux candidats potentiels pour soumissionner.

S'agissant de la sélection des offres, plusieurs irrégularités formelles ont été constatées à l'occasion du contrôle de la Cour. Les acheteurs publics confondent régulièrement, dans la définition des critères de sélection, la notation des critères et la pondération des notes, de même que la hiérarchisation et la pondération. La méthode de notation est souvent incomplète et ne porte que sur le critère prix alors même que plusieurs critères ont été précédemment

³⁰ Dans sa décision du 5 mars 2003, le Conseil d'État a jugé que les spécificités de la profession d'avocat ne s'opposaient pas à l'application des règles de la commande publique (CE, Ass., 5 mars 2003, Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris).

définis. Il peut ainsi arriver que l'administration affiche, dans le règlement de la consultation, une liste de critères hiérarchisés mais non pondérés, puis qu'elle adopte, lors de l'examen des offres, une méthode de pondération.

Généralement, l'analyse des offres reste très cursive et ne comporte pas de tableaux récapitulatifs des prix. Par ailleurs, de nombreux exemples d'absence de rapport de présentation ont été constatés dans plusieurs ministères.

Il importe de mettre fin sans délai à ces irrégularités en rappelant aux agents chargés de la passation des marchés les règles élémentaires du droit de la commande publique.

b) Un manque de sécurité juridique

Des éléments d'insécurité juridique ont pu être identifiés dans l'exécution des contrats.

Certains marchés peuvent être signés postérieurement au démarrage des prestations voire après leur achèvement. À l'Agence des participations de l'État (APE), la Cour a identifié au moins cinq contrats parmi l'échantillon examiné pour lesquels la signature et la notification étaient intervenues bien après le commencement de l'exécution (jusqu'à quatre mois après le début de la prestation). L'APE veille simplement à ce que le prestataire signe une lettre d'engagement de confidentialité au préalable. Or l'article 81 du code des marchés publics prévoit que « les marchés et accords-cadres d'un montant supérieur à 15 000 € HT sont notifiés avant tout commencement d'exécution ».

Au ministère de la culture et de la communication, le marché conclu avec le cabinet Mazars pour un montant de 35 800 € pour la « médiation Google » constitue un marché de régularisation. La lettre de mission qui motive la demande est datée du 28 novembre 2012, alors que l'acte d'engagement date du 24 juin 2013.

Certaines prestations sont également prolongées au-delà de la durée contractuelle, sans que le contrat initial le prévoie. Ainsi, la direction de la sécurité sociale a prolongé jusqu'en mars 2012 un marché conclu en 2008 avec la société IMS Health portant sur l'analyse des statistiques de médicaments en France et dans quatre pays de l'Union européenne au-delà de la limite des 36 mois prévue par le cahier des charges et l'exécution a été poursuivie par la suite en anticipation d'un nouveau marché qui n'a été conclu qu'en mars 2013. Ces prolongations, si elles s'inscrivent dans le contexte difficile de la crise du Mediator et de la réforme de la politique de sécurité du médicament, ne sont pas régulières.

5 - Un encadrement déontologique à renforcer

À son tour, ce risque peut prendre deux formes : d'une part, le non-respect des règles de déontologie après un départ d'un fonctionnaire vers une société de conseil, d'autre part, le risque de conflit d'intérêts pour un prestataire ayant pour client à la fois l'État et ses partenaires privés.

a) Un encadrement déontologique insuffisant

La nécessité de maîtriser la culture et le fonctionnement internes à l'administration amènent les entreprises de conseil à fréquemment recruter d'anciens hauts responsables administratifs pour constituer ou encadrer leurs équipes de consultants chargés du secteur public. De tels recrutements comportent des risques au regard de la déontologie lorsque

d'anciens fonctionnaires interviennent directement ou indirectement dans des missions au profit de leurs anciennes administrations.

Aucune doctrine générale n'est actuellement applicable à ce type de situation dans les procédures de sélection des prestataires.

Quelques services de l'État se sont dotés, de manière dispersée et non coordonnée, de « chartes de déontologie » qui définissent des règles de bonne conduite plus que des interdictions juridiquement opposables. Elles traitent en général des comportements que doivent observer les agents de ces administrations à l'égard des tiers et, notamment, des fournisseurs. En revanche, elles n'abordent pas explicitement le cas des contrats susceptibles d'être conclus par l'administration avec d'anciens de ses cadres.

La charte de déontologie de la direction générale du Trésor, mise en place en janvier 2006 et réactualisée en mai 2010, encadre notamment les règles relatives aux informations privilégiées, aux sollicitations par les tiers, à la communication externe. Il en est de même de la charte adoptée par l'Agence des participations de l'Etat. Elles devraient être complétées, à la suite de l'enquête de la Cour, par une mise à jour consacrée aux relations avec les tiers avec lesquels la direction est susceptible de passer un marché ou de commander une prestation.

Il n'existe aucune référence commune en matière de déontologie pour l'ensemble des administrations de l'État qui permette de caractériser les situations qui contreviennent aux dispositions de l'article L. 432-13 du code pénal³¹. Les administrations s'en remettent aux avis rendus par la commission de déontologie lorsque celle-ci est saisie de cas individuels de départs d'agents publics dans le secteur privé. Si des avis défavorables peuvent être parfois rendus par la commission ou des avis favorables assortis de conditions visant, notamment, à exclure ou limiter temporairement toute relation professionnelle de l'ancien agent avec son administration d'origine, la commission ne dispose pas des moyens de vérifier le respect de ses avis ou de les faire appliquer.

Le rôle de la commission de déontologie

Créée en 1995, la commission de déontologie a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Cette commission est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui cumule cette activité avec son emploi public. De même, elle donne un avis sur la déclaration de poursuite d'une activité privée dans une entreprise ou une association faite par un agent qui vient d'entrer dans la fonction publique par concours ou sur contrat.

Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

³¹ Article L. 432-13 : « Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions (...) ».

Aux termes de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, la commission de déontologie est compétente pour les trois fonctions publiques. Elle intervient sur saisine, obligatoire ou facultative, de l'autorité hiérarchique de l'agent concerné.

La prévention des conflits déontologiques pour les anciens agents de l'État travaillant dans des entreprises privées fournisseurs de l'État devrait être renforcée par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013, qui vise à élargir le périmètre de compétence et les prérogatives de la commission de déontologie, en matière de prévention des conflits d'intérêt et de contrôle des départs vers le secteur privé³².

Sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts doivent être renforcées en systématisant notamment les chartes de déontologie et en y incluant les dispositions sur les rapports avec les conseils extérieurs.

b) La prévention des conflits d'intérêts dans les relations de l'État avec ses prestataires

De potentiels conflits d'intérêts peuvent apparaître dans la relation entre des services de l'État et leurs conseils. Ce risque peut, par exemple, exister dans le domaine des concessions d'autoroutes, où le faible nombre des acteurs et des experts peut conduire à ce que l'État soit conseillé, dans une négociation, par un prestataire ayant entretenu des relations d'affaires avec un ou plusieurs des candidats³³.

Si aucune des administrations contrôlées n'a mis en place une procédure générale permettant de prévenir les conflits d'intérêts entre elles et ses prestataires, certaines ont établi, de manière souvent isolée, des dispositifs de prévention. Ainsi, des cahiers des charges peuvent prévoir une clause d'indépendance à l'égard d'intérêts privés ou d'autres intérêts publics : c'est le cas d'un marché passé par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail et de l'emploi (DARES) en juillet 2012 pour analyser les dispositifs de préretraite d'entreprise, dont les clauses écartent les prestataires ayant une activité de conseil dans ce domaine. De même, figurent dans les contrats passés par l'agence des participations de l'État des clauses qui imposent aux prestataires de n'être pas intervenus pour l'autre partie à la négociation dans les 18 derniers mois avant et après l'opération.

L'absence de doctrine générale applicable à l'ensemble des administrations pour prévenir ce type de risque milite en faveur d'une formalisation de règles qui pourraient utilement compléter le code des marchés publics ou enrichir les clauses types du cahier des clauses administratives générales en matière de prestations intellectuelles (CCAG-PI). La transcription dans le droit national, d'ici avril 2016, des directives européennes 2014/24/UE³⁴

³² Par exemple, la saisine de la commission deviendrait obligatoire, le délai d'auto-saisine par le président de la commission serait rallongé de dix jours à trois mois, les avis rendus par la commission lieraient l'administration. Les articles 11 à 14 prévoient la mise en place, pour les juridictions administratives et financières, de commissions de déontologie.

³³ La DGITM a contracté avec un cabinet d'avocat en concluant un marché important (3,5 M€ entre 2011 et 2013) pour conseiller l'État sur des opérations de transport (notamment concessions autoroutières). Pourtant, ce cabinet a pu également travailler parallèlement pour d'importantes sociétés autoroutières.

³⁴ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, notamment ses articles 24, 57, 58, 83 et 84.

et 2014/25/UE³⁵ devrait être l'occasion de renforcer l'arsenal juridique de nature à prévenir les risques de conflit d'intérêts.

C - Une efficacité qui peut être accrue

1 - Une définition des besoins qui peut être améliorée

La commande de prestations intellectuelles, à la différence des achats de fournitures matérielles, soulève des difficultés spécifiques de définition du produit à livrer, de quantification des moyens à mettre en œuvre et de fixation de leur tarification.

S'agissant souvent de répondre à une question complexe touchant, soit à des orientations stratégiques, soit à des besoins d'expertises inexistantes au sein de l'État ou à des chantiers de transformation inédits, la prestation attendue du fournisseur n'est pas aisée à définir comme l'a relevé la Cour dans de nombreux exemples. Comme cela a déjà été précisé, les acheteurs publics n'utilisent pas toutes les possibilités du code des marchés publics pour mieux cerner leur besoin, dans le cadre d'échanges plus nourris avec les candidats potentiels.

Tel est le cas, au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, des marchés d'appui au pilotage et au management attribués à l'entreprise Obifive et du marché d'appui aux démarches de performance confié à PricewaterhouseCoopers. L'insuffisante définition du besoin dans le cahier des charges a abouti à une proposition stéréotypée et peu adaptée.

Le recours à un conseil extérieur peut intervenir de façon prématurée, avant même que les arbitrages politiques de principe aient été rendus. L'APE a ainsi eu recours, dès mi-décembre 2012, à la Banque Rothschild pour une prestation de conseil financier sur la réforme du système ferroviaire français tandis que le Gouvernement avait parallèlement confié à Jean-Louis Bianco une mission de concertation sur le même sujet. L'APE avait demandé à son conseil de lui remettre un rapport final à la mi-janvier 2013, alors que les conclusions de la mission de concertation ont été rendues le 22 avril. Sans attendre les conclusions de cette mission, l'APE a conclu un nouveau contrat le 25 mars avec le même conseil sur le même objet qui prévoyait également que « si la personne publique en fait le choix, la mission comprendra également une tranche conditionnelle destinée à approfondir les propositions qui seront faites par Jean-Louis Bianco à la conclusion de la mission sur la réforme du secteur ferroviaire que lui a confiée le Gouvernement, ainsi que sur les conditions de leur mise en œuvre ». Cette tranche conditionnelle n'a jamais été activée. La prestation de la banque Rothschild, facturée 538 200 €, a permis de formaliser une proposition de structuration financière d'un groupe ferroviaire intégré alors que, quelques mois plus tard, sur la base des recommandations de la mission BIANCO, le Gouvernement a fait le choix de maintenir les bilans actuels de la SNCF et de RFF et de construire un groupe de trois EPIC. À l'inverse, la direction générale du Trésor et l'APE avaient attendu les conclusions du rapport relatif à la Banque publique d'investissement avant de recruter un conseil juridique et un conseil financier.

³⁵ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

Une insuffisante définition des besoins rend très difficile une sélection convenable des offres. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, certains marchés passés par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont abouti à des propositions stéréotypées ou génériques, peu adaptées au besoin réel. Un marché d'assistance pour la mise en place d'un management par la qualité au profit de la direction générale de l'alimentation au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt demande ainsi « une participation active à la réalisation de certaines actions » peu précisées par ailleurs, « une évaluation du travail réalisé », sans plus de précision ou encore « un suivi régulier de l'organisation proposée », sans indiquer selon quelles modalités (indicateurs, fréquence, etc.).

Cette imprécision se retrouve également pour les quatre lots du marché d'assistance au pilotage de la modernisation des services de l'État piloté par la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM). L'objet du marché est très général : « réaliser des missions d'assistance pour la modernisation des services dans le champ de la DGITM ». Les prestations portent ainsi sur « l'accompagnement des services au changement et à la modernisation et sur les méthodes de pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques ». La description des lots n'apporte aucune précision sur l'objectif recherché, même si certaines prestations sont décrites, mais de manière assez vague : « organiser et animer quatre réunions d'échanges et de dialogue pour faire progresser le niveau d'appropriation des démarches qualité et partager sur l'état d'avancement de celles-ci ». Les prestations ne sont pas clairement identifiées, pas plus que les délais.

Confrontée à la difficulté d'identifier et d'exprimer son besoin, l'administration peut parfois aller jusqu'à déléguer cette expression de besoin. C'est le cas du marché d'assistance au regroupement sur le nouveau site de Balard confié à un cabinet, Assystem Engineering Systems, pour une partie des prestations associées.

À l'inverse, la Cour a identifié plusieurs « bonnes pratiques » en la matière :

- le marché d'assistance et de conseil pour la renégociation des baux passé par le service France Domaine en septembre 2009, a préalablement donné lieu à l'établissement d'une liste exhaustive des immeubles dont France Domaine souhaitait renégocier les baux et à la préparation d'un cahier des charges techniques comprenant des informations détaillées sur les caractéristiques et particularités de ces immeubles ;
- dans le cas du marché d'appui à l'alimentation des comptes individuels de retraite (CIR), les objectifs fixés sont explicites et aisément mesurables : la définition du besoin pour chacune des administrations concernées a été effectuée en amont. Le prestataire avait une obligation de résultat, sous la forme d'un nombre défini de CIR à valider par unité d'œuvre commandée.

De même, au Royaume-Uni, un programme a été développé pour optimiser en amont l'achat de prestations de conseil.

Le *Consultancy Value Programme* au Royaume-Uni

À la suite de la publication du rapport du *National Audit Office* (NAO) en 2006 sur le recours aux consultants dans les ministères par le l'institution supérieure de contrôle britannique, l'*Organisation of Government Commerce* (OGC), homologue du service des achats de l'État, a lancé en juillet 2008 le *Consultancy Value Programme*.

Ce programme vise à diffuser les bonnes pratiques d'achats de conseil identifiées par le NAO et rassemblées dans une boîte à outils en 2007. Des objectifs de gains sont assignés aux administrations centrales qui participent à des groupes de travail.

Ces groupes de travail se consacrent à la formation aux achats de prestations de conseil, à la gestion de l'offre et la demande et au calcul de la performance. Un *Consultancy Category Council*, rassemblant les acheteurs ministériels, sert de lieu d'échanges sur les progrès et les difficultés rencontrées tout du long du *Consultancy Value Programme*.

En 2010, les deux tiers des participants considéraient que le programme avait permis de mettre en place une procédure adéquate et de limiter au strict nécessaire le recours aux consultants dans leur service. Cependant, seul un tiers des services estimait que les objectifs de performance étaient atteints. Les restrictions de personnel sont identifiées comme le principal motif de recours non justifié à un conseil extérieur. Les services réfléchissent en priorité au temps passé et aux efforts de négociations pour recruter un agent, plutôt qu'à une approche économique fondée sur un calcul de rentabilité.

2 - Une tarification globalement maîtrisée mais complexe

a) *Un cadrage budgétaire insuffisant*

Les contrats de prestation de conseil ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire suffisamment rigoureux dans la plupart des administrations.

En amont, les montants des marchés ne sont pas systématiquement évalués. Si le code des marchés publics ne contraint pas l'acheteur public à publier le montant estimatif, celui-ci n'est pas dispensé de réaliser une évaluation sincère du montant des prestations attendues. Lorsqu'elles produisent un chiffrage, les administrations interrogées ne sont généralement pas en mesure d'indiquer la méthode utilisée et les montants sont souvent sous-estimés.

Les estimations préalables consignées dans l'avis d'appel public à la concurrence permettent également d'adresser un « signal prix » aux candidats potentiels qui sont invités à présenter une offre qui respecte le cadre budgétaire imposé.

Les marchés, même les plus consommateurs de crédits, ne donnent pas lieu à une programmation des décaissements.

La conclusion d'avenants, qui ne s'accompagne pas nécessairement d'un suivi budgétaire attentif, conduit, dans de nombreux cas, à majorer le montant initial de la prestation. L'exécution financière illustre ainsi l'imprécision de l'expression du besoin.

La qualification et la certification du service fait demeurent trop souvent formelles, les prestations intellectuelles pouvant difficilement se prêter à un exercice de validation sur pièces approfondi. Elles se limitent à la signature d'un formulaire portant mention « service fait » sans même retracer la liste des prestations effectuées. Pour faire suite à une recommandation de la Cour, le service de la communication des ministères économique et financier a mis en place un système de validation du service fait pour les prestations effectuées au profit des ministres qui prévoit notamment une liste détaillée des tâches prises en charge par le conseil. Cette pratique mériterait d'être généralisée.

b) *Une complexité tarifaire qui ne facilite pas le pilotage financier des missions*

Les insuffisances observées dans l'expression précise du besoin ont souvent pour corollaire une appréciation incomplète de la quantification et de la tarification des moyens à mettre en œuvre de la part du prestataire. La difficulté des administrations à quantifier *ex ante*

le volume des prestations attendues se traduit par le recours majoritaire observé aux marchés à bons de commande sans minimum ni maximum. Cette imprécision contractuelle des volumes de prestations a pour conséquence de priver l'État d'un levier de négociation sur leur prix.

La complexité de la tarification reflète la difficulté à quantifier des prestations de conseil, en grande partie immatérielles et au moins aussi dépendantes de la qualité des compétences mises à disposition que de leur quantité exprimée le plus souvent en « jours-hommes » (journées de consultants).

Trois mécanismes de tarification sont appliqués aux prestations de conseil fournies à l'État :

- la tarification unitaire, exprimée en jours-hommes (ou en heures dans certains cabinets d'avocats d'affaires), est strictement proportionnelle au temps passé par les consultants. Elle varie selon le niveau de compétence des consultants (la « séniorité »)³⁶. La tarification unitaire est utilisée dans un tiers des cas, selon le syndicat professionnel Syntec. Elle est courante pour les prestations d'expertise, notamment de conseil juridique. Ce mode de facturation traduit la préoccupation du service prescripteur de pouvoir quantifier les effectifs en renfort dont il a besoin : il est assez éloigné d'une logique de recherche d'un résultat ou d'un impact, à la différence des tarifications au forfait ou à l'unité d'œuvre ;
- la tarification forfaitaire définit un montant de facturation pour la fourniture d'un « livrable » commandé ou d'une prestation prédéfinie. Son montant est fixé d'avance et non ajustable en fonction des moyens mis en œuvre. Ce type de mode de facturation est utilisé, selon Syntec, dans près des deux tiers des cas, ce que l'enquête de la Cour a confirmé. C'est par exemple le mode de facturation qui est, le plus souvent, utilisé par l'Agence des participations de l'État pour ses conseils juridiques, financiers et stratégiques ;
- la tarification à la performance ou au résultat (*success fee*) est plus rare (environ 5 % des cas). Elle combine en général une part forfaitaire et une part, positive ou négative, déclenchée par l'atteinte ou non d'un résultat préalablement fixé (niveau de performance, quantité de « livrables », respect des délais.). Le ministère irlandais du revenu a utilisé ce type de rémunération de ses consultants pour la mise en place des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale. Le marché de déploiement du système d'information comptable de la DCN fournit un exemple positif d'un tel mode de pilotage, puisqu'un système de bonus/malus était prévu en fonction de la certification ou non des comptes. Une réflexion est en cours à la direction générale des finances publiques pour un marché d'assistance à la lutte contre la fraude à la TVA. La mise en œuvre de ce type de tarification demeure complexe, notamment dans le choix puis la mesure des indicateurs pertinents et dans la prévention des comportements adaptatifs des prestataires.

Le mécanisme de rémunération à la performance mériterait d'être étudié et mis en place chaque fois que les résultats attendus de l'intervention de conseils extérieurs sont clairement identifiés et attribuables à son action.

³⁶ Par exemple, dans le cadre d'un marché passé par le service de santé des armées, les tarifications au jour-homme étaient les suivants : associé (1 786 €), chef de projet (1 670 €), consultant senior (1 094 €), consultant junior (800 €).

La multiplication des prestations de conseil d'aide à la décision ou d'accompagnement du changement, liée notamment à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, a contribué à développer, sur le modèle des marchés de travaux, un quatrième mécanisme de facturation, « à l'unité d'œuvre », qui définit dans le cahier des charges de l'intervention, un catalogue de tâches à accomplir (tenue de réunion) ou de « livrables » à remettre (diagnostic, compte rendu de réunions, plan d'action, etc.).

Chaque prestation est tarifée de manière forfaitaire à partir d'un ensemble de moyens mis en œuvre, le plus souvent constitués de personnel aux qualifications différentes. Par exemple, le marché engagé en 2011 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour l'évaluation des politiques publiques, l'audit et l'accompagnement du changement dans un périmètre déterminé et l'accompagnement des réformes interministérielles transversales et attribué au groupement solidaire constitué de McKinsey & Company (mandataire) et Accenture (cotraitant) prévoyait que les prestations étaient exécutées par bons de commande sur la base d'unités d'œuvre classées par niveaux de complexité : « simple » (correspondant à un taux de participation de consultants seniors inférieur à 10 %), « moyenne » (taux de séniorité³⁷ compris entre 10 et 15 %) ou « complexe » (taux de séniorité compris entre 15 et 20 %).

Ce mode de tarification répond au souci louable de définir au mieux les prestations attendues des consultants, par une décomposition la plus précise possible des tâches ou « livrables », mais également à celui d'introduire une dimension forfaitaire dans la facturation pour éviter les risques inflationnistes d'une tarification au jour-homme. Il se heurte toutefois à une forte complexité de gestion du marché, avec la définition de plusieurs dizaines d'unités d'œuvre, sans garantir une parfaite adéquation entre les unités d'œuvre et la réalité de la prestation commandée.

En aval de la prestation, au moment de la vérification du service fait, ou d'un contrôle ultérieur, le nombre et la complexité de certaines unités d'œuvre ne facilitent pas la reconstitution des composantes du bon de commande et la vérification du respect de la ventilation des profils au sein des équipes mises à disposition. Le pilotage financier des missions de conseil en est rendu plus difficile.

Enfin, la tarification à l'unité d'œuvre a pour effet de favoriser les cabinets d'une certaine importance qui disposent d'un nombre suffisant de consultants avec des « niveaux de séniorité » différenciés, pour optimiser la composition des unités d'œuvre et présenter des offres plus compétitives en jouant sur la présence plus ou moins nombreuse de consultants juniors ou plus expérimentés. La pratique intensive de ce mode de facturation lors de la RGPP a conduit la DGME à recommander d'éviter la facturation de consultants juniors pour des durées inférieures à la journée.

c) Des tarifs globalement maîtrisés

L'appréciation du niveau de la tarification des prestations de conseil repose sur la notion de « taux journalier moyen » (TJM), ratio qui rapporte le coût facturé d'une prestation au volume des moyens humains mis à disposition (hommes-jours).

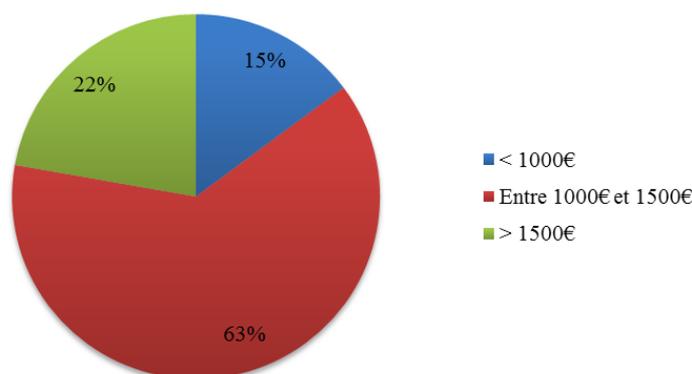
³⁷ Taux de séniorité (TS) = 100 x (nombre de jours hommes de consultant senior/nombre total de jours-hommes).

D'après les analyses de Syntec Conseil en management, dans le secteur public au sens large (État, collectivités territoriales, établissements publics), la proportion des TJM supérieurs à 1 500 € est marginale, les TJM compris entre 1 000 et 1 500 € étant les plus représentés.

Les analyses conduites par la Cour sur une série de marchés situent le TJM pour l'État à près de 1 500 €. D'importantes variations peuvent exister autour de cette moyenne en fonction du type de mission (études, conseil en stratégie, expertises, conseil RH...), les TJM des prestations d'études étant moins élevés que ceux des missions de conseil.

La répartition des TJM montre que le niveau tarifaire intermédiaire (1 000 à 1 500 €) concentre la majorité des prestations (63 %), tandis que les facturations inférieures à 1 000 €/j-h sont minoritaires (15 %) et les prestations dont le TJM est supérieur à 1 500 € représentent 22 % du total, en raison notamment de la technicité des prestations d'expertise et le recours, sur la période 2011-2013, à des cabinets de conseil en stratégie plus coûteux (entre 2 500 et 3 500 €).

Graphique n° 3 : répartition des taux journaliers moyens (2011-2013)



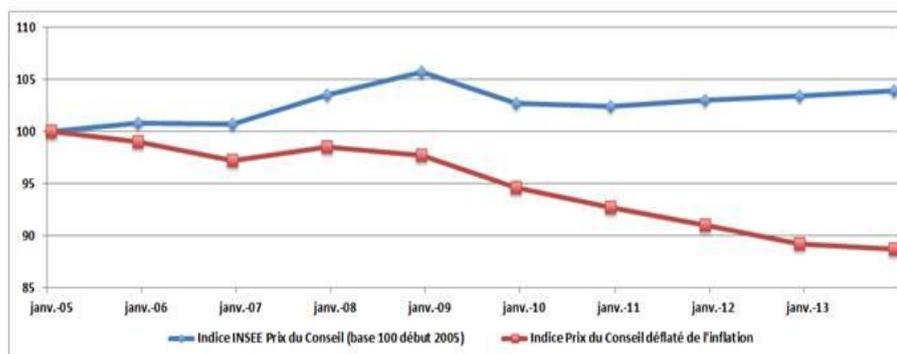
Source : Cour des comptes, d'après données des ministères.

Afin de mieux approcher la réalité du coût d'intervention des consultants, les administrations pourraient se référer à la notion de TCO (*total cost of ownership* – coût complet) qui intègre charges internes et externes, notamment les frais accessoires – missions et déplacements – qui peuvent rapidement gonfler le coût final des interventions de conseil.

Les représentants du secteur (Syntec), ainsi que la plupart des consultants interrogés par la Cour, estiment que les tarifs pratiqués dans le secteur public, seraient inférieurs de 20 à 30 % aux niveaux moyens de facturation à des clients privés. C'est ce que la Cour a constaté s'agissant de l'expertise financière (banques d'affaires) : les conditions tarifaires accordées à l'État sont très sensiblement inférieures à celles qui se pratiquent sur le marché privé, résultat de la fermeté de la négociation des services de l'État, mais aussi du souhait de ces opérateurs de pouvoir se prévaloir de la référence d'opérations pour compte d'État (privatisations, opérations complexes, opérations de marché). À l'inverse, la très rapide montée en puissance de la demande de prestations de conseil sous l'effet de la RGPP, confrontée au caractère limité de l'offre, a pu avoir, dans certains secteurs du conseil (aide à la décision, accompagnement de projet), un effet inflationniste.

L'évolution des deux indices directeurs des prix du secteur du conseil – l'indice Syntec et l'indice INSEE (« services de conseil en matière d'affaires et de gestion ») – qui servent de références à de nombreux marchés publics, ne montrent pas d'évolution marquée à la hausse.

Graphique n° 4 : évolution des indices de prix du conseil – Insee et Syntec



Source : Cour des comptes, d'après Syntec et Insee.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Répondant à des besoins multiples aux justifications inégalement convaincantes, le recours à des conseils extérieurs procède parfois, en l'absence de réflexion préalable sur son opportunité et de doctrine d'emploi, d'une logique de « cas par cas ».

Justifié lorsque l'administration ne dispose pas des compétences ou des informations utiles en son sein, le recours à des consultants peut se révéler plus contestable quand ces derniers suppléent les agents publics dans leurs missions essentielles ou interviennent pour cautionner certaines des décisions de l'administration.

L'administration mobilise insuffisamment, faute d'outils adaptés, les compétences dont elle dispose en grand nombre en son sein, même si celles-ci ne sont pas toujours parfaitement substituables.

Alors même qu'elle fait appel de longue date à des conseils extérieurs, l'achat de ce genre particulier de prestations manque encore de professionnalisme.

La « fonction achat », éclatée entre de multiples services prescripteurs, n'est pas structurée ni au niveau ministériel, ni a fortiori au niveau interministériel, ce qui ne favorise pas la programmation des besoins et leur mutualisation.

Lorsqu'il n'est pas contourné pour se soustraire aux obligations de publicité et de mise en concurrence, le droit de la commande publique n'est pas toujours utilisé à bon escient, eu égard à la spécificité des services achetés. Les marchés à bons de commande, fréquemment utilisés pour alléger les procédures de sélection, ne sont pas nécessairement adaptés aux prestations nécessitant du « sur mesure » et présentent des risques non négligeables de dérive budgétaire. Les solutions juridiques qui permettent d'échanger avec les candidats potentiels pour mieux définir le besoin de l'administration devraient être plus largement exploitées. Dans ce cadre, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts

mériteraient d'être, sous l'égide des secrétaires généraux des ministères, fortement renforcées, tant pour les agents publics que pour les prestataires.

Enfin, le contrôle de la Cour a montré que l'achat de prestations de conseil manquait d'efficacité. Symptôme de l'absence de réflexion structurée sur l'opportunité du recours à des prestataires extérieurs et de l'insuffisance des échanges préalables entre l'administration et les candidats potentiels, la définition du besoin n'est pas toujours adaptée aux spécificités du service et à la hauteur des enjeux. De même, les conditions tarifaires, si elles apparaissent globalement maîtrisées, ne facilitent pas le pilotage financier de la mission et prennent rarement en compte la performance du prestataire.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

3. formaliser, dans chaque ministère, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, des doctrines de recours aux conseils extérieurs et, pour chaque domaine, des guides de bonnes pratiques pilotés par une administration chef de file ;

4. créer des outils de recensement des expertises disponibles au sein de l'État et mettre en réseau les services de conseils internes et les corps d'inspection et de contrôle ;

5. développer l'intervention d'équipes mixtes de conseil, constituées des corps d'inspection ou des équipes internes d'experts et de consultants ;

6. utiliser davantage les possibilités, prévues par le code des marchés publics, de dialogue avec les candidats dans la phase de passation du marché afin de s'assurer de l'adéquation des offres aux besoins ;

7. renforcer, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement et la responsabilité des secrétaires généraux, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts en systématisant, dans chaque ministère, les chartes de déontologie et en y incluant des dispositions sur les rapports avec les conseils extérieurs ;

8. recourir à la tarification à la performance chaque fois que les résultats attendus de l'intervention des conseils extérieurs sont clairement identifiés et attribuables à leur action.

Chapitre III

Les conditions d'emploi des conseils extérieurs

Les administrations de l'État pourraient tirer un meilleur profit de l'intervention de conseils extérieurs, dont les missions sont, à quelques exceptions près, encore insuffisamment pilotées et leur impact rarement évalué. Les retombées, sur le long terme, de ces interventions seraient sensiblement accrues en veillant davantage à organiser à la fois le transfert des compétences des consultants vers les administrations et la capitalisation des savoirs.

I - Un pilotage encore insuffisant

Le pilotage des consultants constitue, avec la définition préalable du besoin et du résultat attendu, l'autre facteur-clé du succès de la mission : il en conditionne la bonne maîtrise opérationnelle et financière, mais également l'utilisation qui en sera faite et le transfert de compétences à l'administration cliente.

A - Un pilotage opérationnel des consultants insuffisant

1 - Une pratique à organiser, un rôle à valoriser

Le pilotage opérationnel des missions de consultants suppose la définition et l'utilisation effective d'instruments et de méthodes : modalités de reporting, comités de pilotage et comités techniques, calendrier fixant les étapes et les productions à livrer pour chacune d'elles, indicateurs permettant de mesurer l'effectivité du résultat programmé, implication de la hiérarchie, etc.

Les cahiers des charges des marchés ne définissent, le plus souvent, pas assez précisément les modalités et les instruments de pilotage.

Faute de personnel compétent ou disponible, le pilotage a pu être, dans certains cas, en partie délégué au prestataire lui-même ou à un autre prestataire. L'utilisation des outils de pilotage est trop souvent confiée aux consultants qui établissent eux-mêmes les comptes rendus des réunions de pilotage, tiennent les tableaux de bord et les calendriers. Ainsi, un marché complexe d'assistance à la réforme et à la modernisation de la direction générale des

infrastructures terrestres et de la mer, découpé en trois lots³⁸, était piloté par un seul chef de bureau.

Des cas de délégation totale du pilotage du marché au prestataire ont pu être observés. C'est le cas du marché d'assistance au regroupement des services du ministère de la défense sur le site de Balard, qui prévoyait que le management et la conduite du projet étaient en eux-mêmes une des prestations du contrat. Le prestataire propose en effet dans son mémoire technique « les modalités d'organisation de son équipe dédiée et de comitologie avec le maître d'ouvrage afin d'assurer le pilotage global de la prestation ». Le programme fonctionnel prévoyait que le titulaire assurait également la mise en œuvre du zonage et organisait lui-même les réunions avec les organismes concernés par le déménagement. Cette imprécision originelle a dû être corrigée via un additif au programme fonctionnel intervenu quatre mois après la rédaction du programme fonctionnel.

L'État a confié en 2007 au cabinet Capgemini Consulting un marché pour accompagner la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP). Ce marché a été complété en 2011 par un second portant sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage stratégique. Au total, l'intervention du prestataire s'est déployée sur sept ans, pour un montant cumulé de dépenses de 60 M€ en AE et 56 M€ en CP entre 2007 et 2014.

Le prestataire s'est étroitement impliqué dans l'accomplissement des missions opérationnelles de l'ONP, conduisant à une très forte externalisation de la force de travail, ayant atteint parfois jusqu'à 200 consultants sur un effectif total de 500 personnes pour l'ensemble du projet.

La désignation par le service prescripteur d'un référent-chef de projet bien identifié et disponible pour les consultants est une pratique qui n'est malheureusement pas systématique. Au titre des bonnes pratiques, la Cour a relevé au ministère des outre-mer, par exemple, l'affectation durable de chargés de mission affectés au pilotage des missions de conseil, comme, par exemple, une mission sur l'octroi de mer commandée par la direction générale ou un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage de la ville de Saint-Laurent du Maroni pour un projet d'aménagement alternatif piloté par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guyanne.

La maîtrise d'ouvrage est souvent insuffisamment armée en termes d'effectif pour suivre le projet. Ainsi, comme le relevait en 2013 le rapport du contrôle général des armées relatif aux marchés des systèmes d'information des ressources humaines, « le référentiel en organisation de la mission SIRH montre que 38 % des postes sont vacants », ce qui limitait donc le suivi effectif d'un projet de grande ampleur.

Une meilleure reconnaissance de la compétence de chef de projet, chargé du pilotage de missions importantes de conseil, constituerait le gage du développement de cette fonction au sein de l'administration. Elle pourrait prendre la forme d'un statut de chef de projet-pilote de mission, spécifiquement identifié dans le statut d'emploi³⁹ de « directeur de projet ». Cette qualification pourrait être accordée pour des périodes d'une durée limitée à l'intervention des consultants, et non pour trois ans comme c'est généralement l'usage. Un accompagnement

³⁸ Attribués à trois cabinets différents : Eurogroup (lot 1), CSC Computer (lot 2) et Qualiform (lot 3).

³⁹ Décret du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics.

indemnitaire, sous forme de rémunération à la performance sur des objectifs précis pourrait compléter et rendre ce statut plus attractif.

Le renforcement de la formation, non seulement des chefs de projets, mais également des cadres supérieurs susceptibles de piloter ou de servir de point de contact avec des consultants, est à rechercher, notamment en développant le rôle joué par l'école de la modernisation de l'État⁴⁰, créée en 2010, placée sous la responsabilité du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (formation au management des consultants). Des stages organisés au sein de grands cabinets de conseil pourraient utilement compléter cette formation.

Enfin, la constitution d'un réseau des chefs de projets, suivant l'exemple des réseaux d'acheteurs publics, permettrait de favoriser l'échange des bonnes pratiques et les mobilités entre ministères.

Une trop faible implication de l'échelon hiérarchique décisionnaire, qui assure le portage politique des projets et maîtrise leur calendrier, est un autre facteur d'affaiblissement de l'administration face aux dirigeants des cabinets. Elle contribue à réduire l'impact de la mission, dont les livrables ne sont pas suffisamment ajustés aux attentes des décideurs publics. La pratique inverse est observée dans le secteur privé où la direction générale suit généralement de très près le déroulement et les résultats de la mission.

À l'inverse, peut exister un risque de « sur-pilotage » des équipes par une trop forte implication du chef de projet de l'administration qui, en dirigeant de fait les consultants, neutralise leur capacité d'initiative et d'innovation⁴¹.

Parmi les bonnes pratiques observées par la Cour peuvent être signalées en particulier : la communication au cabinet retenu, avant même le démarrage de sa mission, des points faibles de son offre afin de les corriger *ab initio* ; l'organisation de réunions à haut niveau de lancement et de restitution finale ; la mise en place dans le service bénéficiaire d'une « équipe-miroir » de celle des consultants.

La forte disparité des pratiques de pilotage observées révèle l'absence de doctrine clairement établie au plan interministériel, sous forme de guide de procédure ou de bonnes pratiques. Ce rôle de diffusion des bonnes pratiques en matière de pilotage des consultants en management pourrait être pris en charge par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

2 - L'expérience du pilotage des consultants durant la RGPP

La première intervention « interministérielle » de consultants pour accompagner les réformes de l'État remonte à 2004, avec la mission confiée au cabinet Roland Berger qui était circonscrite à la mise en forme des plans d'actions produits par les ministères au titre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) mises en place par la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003. Un autre marché important avait été confié au cabinet Capgemini

⁴⁰ Le cycle des chefs de projet a accompagné 1 000 cadres supérieurs de l'État lors d'une cinquantaine de sessions en deux ans.

⁴¹ Le syndicat professionnel Syntec définit les cinq engagements des consultants vis-à-vis de leurs clients (les « 5 E ») permettant d'optimiser l'impact d'une mission – l'expertise, l'expérience, l'écoute, l'engagement et l'extériorité – à condition que le prestataire dispose d'une autonomie et d'un recul suffisant par rapport à son mandat.

pour accompagner l'optimisation des achats (OPACH). Des consultants, en nombre restreint, avaient également participé, aux côtés des inspections et des corps de contrôle placés en première ligne, aux audits de modernisation prévus par les circulaires du Premier ministre en date du 29 septembre 2005 et du 13 juillet 2006.

Lors de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), créée en décembre 2005, a expérimenté un nouveau mode de pilotage des consultants, fondé sur une mutualisation et une centralisation des principaux marchés d'accompagnement à la transformation. Une méthode de pilotage innovante avait également été mise en place à cette occasion : il s'agissait de travailler avec des consultants, mais avec l'objectif affiché de procéder à un transfert de compétences au profit de l'administration. Pour cela, des équipes mixtes avaient été constituées, associant « consultants internes », eux-mêmes répartis entre, d'une part, des fonctionnaires et des contractuels recrutés au sein de cabinets de conseil et, d'autre part, des consultants qui apportaient des méthodes et des modalités de travail que l'administration ne maîtrisait pas.

Ce schéma a été bousculé avec la mise en œuvre de la RGPP, officiellement lancée lors du Conseil des ministres du 20 juin 2007. Compte tenu de la nécessité de fournir régulièrement et rapidement des propositions de réformes au conseil de modernisation des politiques publiques, un recours beaucoup plus massif aux cabinets de conseil a été décidé. Les marchés correspondants ont été passés pendant l'été et l'automne 2007.

Pour accompagner les réformes décidées en conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP), quatre groupements de consultants ont ensuite été retenus, chacun constitué d'un cabinet de stratégie, chargé d'accompagner le cadrage global des réformes, et d'un cabinet d'organisation chargé d'accompagner les phases de mise en œuvre des réformes. Chaque groupement s'est vu affecter un groupe de ministères qui pouvaient, avec l'accord de la DGME, recourir à leurs services : les ministères dits « de l'intelligence » (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, culture) ; les ministères régaliens (défense, justice, intérieur, affaires étrangères) et les ministères économique et financier.

L'intervention des consultants a connu deux phases : une première phase de « conception » des réformes en 2007-2008, correspondant au démarrage de la RGPP ; puis une phase de déploiement et de projets d'optimisation, selon la méthode « *Lean* »⁴², dite « RGPP 2 », moins portée politiquement à partir de 2009.

L'innovation du modèle adopté par la DGME reposait sur deux éléments :

- l'existence d'une équipe interne à la DGME (équipe « levier »), composée pour partie d'anciens consultants et chargée de définir avec le ministère ses besoins en assistance, d'identifier avec lui une équipe projet interne et de jouer ensuite le rôle d'interface avec le groupement de consultants chargé d'accompagner le ministère ;

⁴² Le « *Lean* » est une méthode d'optimisation et de simplification des processus inspirée de la pratique industrielle initiée par le producteur automobile Toyota.

- la composition des groupements⁴³, permettant d'offrir une palette élargie de prestations, alliant interventions de conseils en stratégie, très coûteuses, et prestations d'accompagnement par des cabinets moins onéreux.

Le rapport de bilan précité a critiqué, notamment dans la première phase de la RGPP, la trop grande rapidité de mise en œuvre, le défaut de concertation et d'association des équipes administratives aux missions des consultants. La seconde phase de la RGPP, centrée sur l'optimisation des organisations et des processus (le « *lean* ») a permis, selon les inspections, une meilleure mixité des travaux entre consultants et administrations.

3 - La nouvelle architecture des marchés d'accompagnement de la MAP

Succédant à la DGME le 31 octobre 2012, le secrétariat général pour la modernisation de l'État (SGMAP) a conservé le modèle de pilotage hérité de la DGME avec une équipe « appui aux administrations » d'une vingtaine de consultants internes chargée de faire l'interface entre le besoin des ministères et l'intervention des consultants. La difficulté à recruter des consultants seniors pèse toutefois sur leur capacité à piloter des associés de grands cabinets, mais leur intervention permet de fluidifier les relations entre deux mondes différents. Le rôle de ce département apparaît donc comme étant globalement utile, même s'il ressort de l'examen des marchés par la Cour que la plupart des documents et livrables produits – rapports, diaporamas, tableurs, etc. – l'ont été par les consultants, ce qui pose la question de la valeur ajoutée sur le fond des consultants internes de la DGME, puis du SGMAP, dans la conception des réformes et du coût élevé de mobilisation de consultants pour exécuter des tâches à faible valeur ajoutée.

Si les marchés demeurent passés par le SGMAP, l'architecture générale a été profondément modifiée à l'échéance des quatre précédents marchés en janvier 2014. Quatre objectifs ont été poursuivis lors de ce renouvellement :

- ouvrir plus largement l'accès à la commande publique, notamment aux cabinets de taille plus modeste ;
- favoriser une segmentation par métiers, en sélectionnant des prestataires plus techniques et spécialisés sur des thématiques particulières (accompagnement, ressources humaines, communication, etc.) ;
- impliquer plus fortement les ministères, en délaissant les groupements de consultants par secteurs ministériels, et en favorisant la passation de marchés « multi-ministériels » avec le SGMAP, qui donnent aux ministères un droit de tirage direct et sans délai sur ces marchés ;
- limiter les coûts, par une limitation des tarifications à la journée et une réduction du nombre des unités d'œuvre. Une budgétisation a été prévue en début d'année qui a permis de réduire le coût d'intervention de conseils extérieurs du SGMAP. Jointe à la réduction du nombre des chantiers de transformation, les dépenses de la DGME, devenue SGMAP, sont passées de 30,1 M€ en 2011 à 15,8 M€ en 2012, soit une réduction de 48 %, avant de remonter à 18,1 M€ l'année suivante à la suite des décisions prises par le comité

⁴³ Deux séries de marchés ont été conclus, pour un total de sept marchés : trois en novembre 2007 (BCG et Capgemini, McKinsey & Company et Accenture, EY – Ernst & Young) et quatre en janvier 2011 (McKinsey & Company et Accenture, Roland Berger et Ineum, BCG et Capgemini/ Mazars, Bain & Company).

interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) à l'issue des premières évaluations de politiques publiques.

Ce sont par conséquent 25 lots qui ont été définis et attribués début 2014 à des cabinets de taille très variée. Les marchés se concentrent désormais davantage sur l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes, plutôt que sur l'assistance à la prise de décisions stratégiques, jugée trop onéreuse et devant relever de la seule compétence des administrations. L'offre de conseil à l'aide à la décision a été fortement réduite, un seul marché de stratégie ayant été passé avec Capgemini, et recentré sur l'accompagnement de projets et le parangonnage international.

Les premières appréciations recueillies par la Cour à l'occasion de l'enquête sur ce nouveau dispositif ont fait émerger un risque de complexité de gestion d'un très grand nombre de marchés et un risque de mobilisation excessive des équipes du SGMAP dans des tâches de gestion administrative de ces contrats au détriment de leur pilotage. À la différence du schéma précédent plus intégré, le choix fait par le SGMAP d'un découpage en lots plus nombreux et plus spécialisés exige de ses équipes de pilotage une vision globale des besoins et un rôle plus exigeant d'assemblage des prestations et de coordination des différents cabinets.

Dans la pratique, le SGMAP organise des réunions de restitution *in fine* et un point de suivi d'application quelques mois après la fin de la mission. Pour autant, ces démarches pertinentes ne font pas encore l'objet d'une formalisation entre le SGMAP et les ministères utilisateurs de ses marchés, qui pourrait prendre la forme d'un contrat d'engagement, décrivant les objectifs poursuivis, les modalités d'accompagnement et de suivi de l'intervention des consultants.

Dans ce sens, le SGMAP s'est récemment doté d'un comité d'engagement⁴⁴ ainsi que d'une doctrine d'emploi des consultants et d'une charte de déontologie.

Enfin, le pilotage des consultants est aussi de la responsabilité de l'administration accompagnée : le SGMAP intervient en effet selon le mode dit de « l'équipe tripartite intégrée », l'associant au ministère bénéficiaire et aux consultants. Cela suppose que l'administration bénéficiaire mette en place une véritable équipe projet, impliquée dans la conception et la mise en œuvre des actions, et capable, au-delà, de s'approprier elle aussi les méthodes de travail des consultants.

B - La sous-utilisation des leviers contractuel et budgétaire

L'administration n'utilise que très peu les instruments juridiques qui sont à sa disposition pour sanctionner les prestataires qui ne donneraient pas satisfaction ou ne respecteraient pas les délais prescrits par le cahier des charges. Si les stipulations contractuelles sont très strictement rédigées, elles sont rarement mises en œuvre.

⁴⁴ Composé des principaux responsables du SGMAP, le comité d'engagement est « chargé d'examiner, de façon collégiale, les demandes de recours à des prestataires externes pour renforcer ses équipes chargées de conduire les missions d'appui aux administrations ». La décision du comité est prise sur la base d'une note de cadrage de la mission rédigée par le responsable de projet du SGMAP, qui expose notamment la « l'impact attendu de la mission », « la valeur ajoutée apportée par le SGMAP » et enfin « le niveau d'engagement de l'administration bénéficiaire ».

Les conditions de transmission et de validation des livrables ne sont pas toujours précisément définies. Au ministère de la santé, certains marchés, comme celui passé par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) avec PriceWaterHouseCoopers pour l'assistance au projet « Hôpital numérique » peuvent prévoir des « plans d'assurance qualité » dès le démarrage de la prestation, assortis d'un grand formalisme dans la fourniture des « livrables » et dans leur acceptation ou non par l'administration, avec un procès-verbal qui prévoit trois niveaux (accepté, accepté avec réserves, refusé).

Lorsqu'un associé ou un consultant d'un cabinet n'est pas à la hauteur des attentes de l'administration qui a commandé la prestation, celle-ci peut menacer de résilier le contrat. Un accord amiable conclut souvent le différend. Les messages d'insatisfaction du maître d'ouvrage sont généralement pris au sérieux par les prestataires, qui courent le risque de ne pas être retenus lors d'une mise en concurrence ultérieure.

Le respect des délais est en théorie sanctionné par l'application de pénalités de retard. Cependant, pour la plupart des prestations intellectuelles, le strict respect des délais n'est pas la préoccupation majeure de l'administration. Concernant les marchés examinés, quelques dérapages ont été constatés, qui ont fait l'objet de rappels à l'ordre auprès du prestataire mais l'administration n'en vient que très rarement à l'application de pénalités.

C - Une confidentialité à garantir

Par leur caractère parfois stratégique, les prestataires de conseil ont accès à des informations ayant un caractère confidentiel et sensible, soit au regard des intérêts de l'État, soit à l'égard de la vie privée des agents ou des citoyens. La garantie de la confidentialité des informations stratégiques pour l'État doit être strictement garantie.

C'est en particulier le cas au ministère de la défense qui fait intervenir de très nombreux consultants, dans des domaines pouvant être couverts par le secret de la défense, tel que, par exemple, le marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage relative à la réforme du commandement des armées.

Dans la mesure où un certain nombre des sociétés de conseil agissant pour le compte de l'État appartiennent à des groupes ou des réseaux internationaux, l'accès à des données de nature stratégique, touchant notamment à la défense, à la sécurité, aux grands systèmes d'information de l'État ou aux intérêts économiques du pays, devrait donner lieu à un contrôle renforcé et formalisé au plan interministériel, et placé, par exemple, sous la surveillance des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité dont les attributions sont fixées par l'article R. 1143 du code de la défense. Ils sont en particulier chargés de la sécurité des systèmes d'information.

De même, les missions d'accompagnement des politiques de ressources humaines, en particulier le développement récent des prestations d'accompagnement individuel (*coaching*), doivent être entourées de conditions de confidentialité explicites, permettant de garantir le respect de la confidentialité des échanges des agents avec les consultants.

II - Un impact des prestations peu évalué

La mesure de l'impact et l'utilisation des missions de conseil extérieur diffèrent sensiblement selon le type et la durée des interventions. Alors que l'impact d'une consultation technique ou juridique sur une opération délimitée est plus aisément mesurable⁴⁵, l'apport de consultants dans des processus de plus grande ampleur et de plus longue durée s'avère plus complexe à évaluer, car il convient d'identifier la valeur ajoutée apportée par des consultants à un projet. L'évaluation de cet apport doit être distinguée de l'évaluation du projet lui-même.

Une évaluation systématique et documentée de l'intervention de conseils extérieurs est loin d'être une pratique courante dans les administrations de l'État examinées, rendant difficile une appréciation de l'intérêt de ce recours et de sa « rentabilité » pour l'État.

Le transfert de compétences des consultants vers les agents des administrations bénéficiaires n'est pas davantage organisé, limitant la valeur ajoutée de l'intervention des consultants, tout en accroissant le risque de dépendance externe de l'État, tant au plan des méthodes que des expertises.

Enfin, la capitalisation des travaux et documents fournis par les consultants reste très limitée, tant à l'échelon ministériel qu'au plan interministériel.

L'appréciation souvent positive exprimée par les ministères interrogés par la Cour sur la qualité et l'utilité des prestations réalisées par leurs conseils extérieurs contraste avec l'absence de procédure formalisée d'évaluation permettant d'étayer ce jugement. Ces résultats sont rarement évalués à l'aune des mesures effectivement mises en place par les services sur la base des prestations livrées.

Cette évaluation, lorsqu'elle a lieu, prend la plupart du temps la forme d'une simple réunion de restitution et de clôture de la mission. Couramment pratiquée par la DGME puis par le SGMAP, cette réunion de bilan a été parfois complétée par une réunion de suivi quelques mois après la fin de la mission pour s'assurer de l'effet de la mission dans la durée. Une telle pratique mériterait d'être étendue et inscrite dans le cahier des charges des marchés de prestations de conseil.

L'évaluation des prestations de conseil, pour être possible et utile, doit répondre à plusieurs conditions :

- les objectifs et les indicateurs de résultats de la mission doivent être définis avant le lancement de la mission ;
- des outils de suivi en cours de mission (tableaux de bord, rapports d'étape, indicateurs d'impact, etc.) doivent être prévus pour faciliter l'évaluation en fin de mission ;
- des livrables définitifs, les étapes de la restitution finale et les éléments étayant la certification du service fait doivent être précisément décrits dans le cahier des charges de la mission ;
- l'évaluation doit être pratiquée ou partagée au plus haut niveau hiérarchique ayant commandité la mission.

⁴⁵ Les « livrables » du contrat d'assistance juridique à la passation du contrat « bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers » ont contribué à motiver l'avis sans suite du contrat de partenariat BSAH déclaré par le ministère de la défense le 17 décembre 2013.

A - Le résultat parfois limité ou insuffisant des missions de conseil

L'enquête de la Cour a permis de relever quelques exemples de missions de conseil dont les résultats n'ont pas été probants et reflètent plusieurs cas de figure liés, soit aux conditions de lancement et de préparation de la mission, soit à la qualité des prestataires, soit au défaut de pilotage des consultants ou encore aux changements d'orientation des prescripteurs en cours de mission, etc.

L'urgence et donc l'impréparation qui ont présidé au lancement de la mission sont, par exemple, les causes du résultat décevant du marché de « définition d'une stratégie globale de communication, de prestations de conception, création, réalisation d'actions de communication » destiné au lancement de la « carte musique » qui devait accompagner la mise en place de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Ce marché confié par le ministère de la culture et de la communication (direction générale des médias et des industries culturelles) à un cabinet de communication événementielle, malgré son coût de 900 000 €, n'aura pas eu l'effet attendu puisque la carte musique n'aura touché en définitive que 70 000 bénéficiaires, pour un coût total de 1,8 M€ de subvention.

L'adéquation des prestataires et leur compréhension incomplète du sujet sont également des causes fréquentes du faible résultat de leur intervention.

Dans le cadre de l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense, les acteurs concernés (élus locaux, services préfectoraux) ont ainsi dressé un constat sévère des diagnostics territoriaux réalisés par les prestataires, notamment en raison de leur méconnaissance du contexte local et de l'investissement initial des consultants pour découvrir, aux frais de l'administration, la réalité du territoire concerné. Les « livrables » en eux-mêmes ont fait l'objet de très nombreuses critiques des services préfectoraux : imprécision des plans d'action, chiffrages imprécis, absence de valeur ajoutée de ces études au regard des diagnostics déjà réalisés et des connaissances territoriales détenues par les élus locaux.

Certaines prestations dont la qualité est jugée insuffisante, voire médiocre, ont néanmoins été utilisées afin d'alimenter les plans d'action pilotés par la direction générale des entreprises (ex-DGCIS). Cette dernière a ainsi qualifié de « décevantes » deux études commandées à un grand cabinet international de conseil : une étude sur « les perspectives de l'industrie chimique : pétrochimie et grands intermédiaires », dont les préconisations avaient été déjà traitées dans le cadre du comité stratégique de filière (CSF) ; une étude sur « les attentes des créateurs d'entreprise au regard des dispositifs d'accompagnements », dont les résultats jugés « médiocres » par la direction générale des entreprises ont toutefois été utilisés dans les travaux sur le Pass'numérique⁴⁶.

Le faible impact des missions découle parfois de réorientations non anticipées des projets, à la suite de décisions politiques ou techniques : c'est par exemple le cas d'un marché d'assistance à la transformation du commissariat des armées, dont les résultats ont été pour partie rendus caducs du fait d'arbitrages rendus par l'administration en cours de mission. La désignation des bases de défense préfiguratrices ainsi que la décision de généraliser la réforme

⁴⁶ Outil destiné à offrir aux entrepreneurs un accès facilité aux réseaux d'accompagnement et de financement.

immédiatement après une courte phase de préfiguration ont fait perdre une partie de la justification du recours au prestataire.

B - Un transfert de compétences vers l'administration peu organisé

Le transfert de compétence des consultants au profit des administrations, en termes de méthodes ou d'expertise, vise à renforcer l'autonomie de l'administration vis-à-vis de prestataires de conseil dans l'accomplissement de diagnostics ou la conduite de projets de même nature que ceux pour lesquels elle a déjà eu recours à l'assistance de conseils extérieurs.

D'un point de vue juridique, les modalités d'exploitation des résultats par le pouvoir adjudicateur sont décrites par l'article 25 du CCAG-PI qui prévoit deux possibilités : l'option A consistant en une concession non exclusive des droits sur les travaux livrés par le consultant, de façon temporaire ou permanente ; l'option B consistant en une concession exclusive, y compris à des fins commerciales.

Au-delà de ces règles très générales, applicables pour autant que le cahier des charges de la mission ait fait référence au CCAG-PI, ce qui n'est pas toujours le cas, il est encore peu fréquent que soit prévue formellement, dans les documents des marchés examinés par la Cour, l'organisation du transfert de compétences au profit du maître d'ouvrage.

Ainsi a-t-il été constaté que dans le cadre de prestations juridiques commandées par certaines directions métiers de ministères techniques (notamment dans le domaine des transports), les services juridiques du ministère n'étaient pas associés aux travaux, privant ceux-ci de la montée en compétences qu'une telle association aurait facilitée.

De même, le service d'infrastructure de la défense (SID) a été contraint de rémunérer le prestataire pour exécuter le transfert de compétences au titre d'un marché d'accompagnement de la rationalisation et l'externalisation de la maintenance (REM). Le service a reconduit en 2013 un marché avec le prestataire Oxand, pour le volet « évaluation du socle de maintien en condition », dont l'objectif est de permettre l'abonnement du SID à un simulateur d'élaboration du schéma de performance du patrimoine et d'évaluation des budgets de maintenance. Même si cet abonnement est nécessaire, il est regrettable que le service n'ait pas pu organiser les transferts de compétences nécessaires à l'élaboration d'un outil spécifique développé pour le compte du ministère de la défense et dont celui-ci conserverait la propriété.

L'Assemblée nationale, dans son rapport relatif aux réorganisations du ministère de la défense⁴⁷, juge sévèrement l'implication de la maîtrise d'ouvrage SIRH et son peu d'appétence pour le transfert des compétences techniques : « Les représentants de la société Steria entendus par les rapporteurs ont eux aussi suggéré que les équipes de pilotage du projet Louvois auraient pu utilement voir leurs compétences techniques renforcées. Ils ont fait observer que la distinction qui existe en France – et non, par exemple, au Royaume-Uni – entre la maîtrise d'ouvrage d'une part, et la maîtrise d'œuvre d'autre part, ne contribuait pas à ce que la culture technique irrigue la chaîne et le processus de décision. Cela explique, selon eux, la tendance de l'administration à s'attacher les services de cabinets de conseils, dans une

⁴⁷ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Rapport du 11 septembre 2013 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense.

recherche d'« effet de parapluie », pour valider les choix de maîtrise d'ouvrage, tout en laissant à la maîtrise d'œuvre la responsabilité des aspects techniques des opérations ».

À l'inverse, l'enquête de la Cour a permis d'observer des exemples de bonnes pratiques, même si celles-ci ne sont pas diffusées au-delà du cercle d'un service ou d'une administration. C'est le cas du marché d'accompagnement de la DGFIP confié au cabinet Deloitte pour le passage à Chorus et la clôture des comptes de l'État. Au terme de trois années, le recours à ce consultant s'est achevé une fois les compétences transférées aux équipes internes. En l'occurrence, la stratégie de la DGFIP a été d'afficher *ab initio* la réduction des montants de commande annuelle à partir de la clôture des comptes 2011⁴⁸ (division par deux chaque année), créant de ce fait une pression sur les consultants et les services pour accélérer le transfert des savoir-faire.

L'intervention du cabinet Mazars pour accompagner la simplification des procédures de subvention au ministère de la culture a permis une montée en puissance des équipes internes par une diminution progressive et programmée du niveau d'implication des consultants dans la mission.

Plus généralement, la mise en œuvre effective d'un transfert de compétence suppose l'existence de conditions propices :

- que les cahiers des charges des prestations de conseil fassent systématiquement référence au CCAG-PI qui encadre juridiquement le traitement de la propriété intellectuelle et l'exploitation des travaux livrés par les consultants ;
- qu'un tel transfert soit explicitement prévu et organisé par le cahier des charges de la mission, comme partie intégrante de la prestation ;
- que soient prévus dans le marché, le cas échéant, un lot ou des unités d'œuvre spécifiques consacrés à la phase de transfert de compétences ;
- que, sur le modèle des marchés informatiques, la rédaction d'un plan d'assurance qualité accompagne le plus souvent possible les marchés de conseil. Un exemple est fourni par le plan d'assurance qualité des deux marchés successifs attribués par la direction du budget au cabinet Kurt Salmon dans le cadre de la modernisation de la fonction financière (mise en place de Chorus et des tableaux de bord des CBCM) qui prévoyait les modalités de transfert de compétences liés aux « livrables » qui ont été remis sous format modifiables et archivables. Certains, à vocation interministérielle, ont été mis en ligne et diffusés via le Forum de la performance (macro-processus, circulaire et guide du contrôle de gestion, circulaire relative à la dématérialisation du contrôle budgétaire) ;
- que soit organisée une forte intégration des équipes du consultant avec celles du service bénéficiaire ;
- que soient précisément identifiés les bénéficiaires du transfert de compétence et les modalités pratiques d'un tel transfert : remise de documents sous format exploitables et réutilisables, guides de procédures, documentations techniques, modules de formation, etc.

⁴⁸ La dépense de ce marché a ainsi évolué : 1,55 M€ en 2009 ; 1,62 M€ en 2010 ; 1,24 M€ en 2011 ; 0,74 M€ en 2012 et 0,45 M€ en 2013.

C - Une capitalisation insuffisante des prestations livrées

La Cour a constaté que les prestations produites au profit d'un ministère sont rarement gardées en mémoire pour être réutilisées par d'autres administrations qui rencontrent les mêmes problématiques et ont parfois recours à des consultants pour un travail similaire. La DGME et le SGMAP ont pu, dans quelques cas, accompagner des démarches de projets de services en réutilisant les travaux réalisés précédemment pour un autre ministère. Cette bonne pratique est toutefois liée à la centralisation des marchés exercée par ces services.

La capitalisation des résultats se heurte, en effet, à plusieurs obstacles.

D'une part, l'absence de « bases de données » inventoriant les prestations achetées par l'État rend difficile, voire impossible, la réutilisation ultérieure de leur produit par d'autres administrations. Les services d'achat des ministères placés auprès des secrétariats généraux et coordonnés par le service des achats de l'État, pourraient recenser les missions d'une certaine importance commandées par les services et en tenir à jour un inventaire thématique gardant également mémoire de l'appréciation de la qualité de l'intervention. Des procédures d'archivage interne devraient compléter ce dispositif.

D'autre part, la forte rotation des cadres de l'administration rend nécessaire la mise en place de procédures formalisées qui survivent au départ de tel ou tel agent. À titre d'exemple, à la suite d'une prestation de conseil sur la méthode « *Lean*⁴⁹ », l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a préparé un guide afin de faciliter le lancement et la capitalisation de démarches de ce type dans les administrations sans assistance extérieure.

Quelques exemples de bonnes pratiques de capitalisation des études

En principe, le centre de documentation des ministères sociaux, géré par le secrétariat général (DFAS), recueille les études de l'ensemble des directions prescriptrices, à l'exception des documents qui revêtent un caractère confidentiel. De même, toutes les études réalisées au sein des ministères chargés de l'écologie et du logement doivent être versées au centre de documentation référent, quel que soit son niveau de confidentialité. Le service versant le document doit alors préciser quel est le niveau de confidentialité choisi. Le centre de documentation procède à leur mise en ligne via l'intranet et plus ponctuellement, lorsque les études réalisées sont publiques, sur internet. La DREES est en train de mettre en place, à la demande de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), un espace collaboratif qui mettra bientôt à disposition des directions du ministère et de l'IGAS l'ensemble des rapports et études produits. Le secrétariat général précise que ce dispositif pourrait être englobé dans un cadre plus large qui couvrirait l'ensemble des rapports commandés par les ministères sociaux.

Dans la pratique, la règle de centralisation des rapports et études n'est pas uniformément respectée. Le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales indique que « dans le but de viser une plus grande systématisation, un rappel de cette règle sera adressé aux directions d'administration centrale. Elle sera également diffusée aux services déconcentrés pour une application généralisée à l'ensemble du périmètre ministériel ».

⁴⁹ Cf. note de bas de page 42.

S'agissant de la diffusion externe, les résultats des études réalisées ou produites sont repris dans les publications et sur les sites internet respectifs de la DARES⁵⁰ et de la DREES. À la DARES, les travaux réalisés dans le cadre de marchés d'études font généralement l'objet d'une restitution lors d'un séminaire auquel est invitée une personnalité choisie en raison de ses compétences. Cette information est complétée par la diffusion d'une lettre électronique mensuelle de la DARES destinée à ses abonnés et reprenant les nouveautés mise en ligne.

De même, les évaluations du Fonds européen pour la jeunesse (FEJ) sont toutes publiées sur le site internet consacré à ces expérimentations et peuvent en outre faire l'objet de publications thématiques.

Enfin, comme le montrent les bonnes pratiques observées dans certains ministères et dans le cadre de la libre exploitation des données publiques, un principe de droit commun de publication des études et rapports acquis par l'État pourrait être posé, la non-diffusion pour raison de confidentialité avérée ou de propriété intellectuelle exclusive devant être l'exception.

De manière transversale, des outils de capitalisation des expériences pourraient utilement être mis à disposition des ministères, tels que :

- un système d'archivage ministériel, sur le modèle, par exemple, du SIG qui numérise l'ensemble des résultats des études d'opinion et les conserve. De même, la DGME puis le SGMAR archive pendant un an les études acquises ;
- des bases de données qui recensent les missions conduites par les administrations et permettent d'accéder à une bibliothèque en ligne des cahiers de charges, aux rapports non confidentiels et à l'évaluation des consultants (SAE).

La responsabilité d'une capitalisation organisée et coordonnée de la mémoire des prestations livrées, et plus généralement de la gestion des informations internes (*knowledge management*), devrait être clairement attribuée aux secrétariats généraux des ministères, sous la coordination du secrétariat général du Gouvernement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le déroulement optimal des prestations de conseil pâtit, trop souvent, des défaillances, quand ce n'est pas de l'absence, de pilotage organisé selon des méthodes définies préalablement au choix du consultant. Ce dernier a pu même, parfois, se voir déléguer tout ou partie de cette fonction qui devrait en principe revenir au maître d'ouvrage. L'identification au sein des administrations clientes, la professionnalisation et la reconnaissance du rôle de chef de projet, interlocuteur référent des prestataires, doivent être renforcées et généralisées, en s'inspirant des bonnes pratiques d'ores et déjà mises en œuvre par certaines administrations.

Au moment de l'achèvement de la mission de conseil, l'évaluation de la qualité des prestations livrées demeure peu formalisée, parfois inexistante, jamais gardée en mémoire. Leur impact, dans la durée, n'est pas apprécié, non plus que leurs résultats capitalisés, que ce soit sous forme de transfert de compétences aux agents de l'État ou d'archivage pour une réutilisation ultérieure par d'autres services.

⁵⁰ Exemples récents : l'étude qualitative sur le fonctionnement du dispositif Nacre (Amnyos-Ires) figure dans Document d'études (n° 179, février 2014) ; les principaux résultats des enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat d'autonomie menées en 2009-2010 avaient donné lieu à publication, conjointement avec des analyses statistiques produites par la DARES.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

9. prévoir, dans les cahiers des charges des marchés de conseil, les modalités de transfert des compétences entre les prestataires et l'administration et inclure à cet effet une clause spécifique dans le cahier des clauses administratives générales ;

10. valoriser les fonctions de responsable du pilotage des missions de conseil extérieur au moyen d'un positionnement plus attractif et de formations adaptées ;

11. développer, dans un cadre interministériel, des outils de capitalisation et de partage (bases de données, espaces partagés) des résultats des prestations.

Conclusion générale

Le recours par l'État à des conseils extérieurs a pu être contesté, sinon dans son principe du moins dans ses modalités. Pourtant, en comparaison avec d'autres pays, les dépenses que l'État y consacre demeurent limitées dans leur ampleur.

C'est davantage la façon dont l'administration fait appel à ces conseils qui peut soulever de légitimes interrogations. Ces interrogations, que l'enquête de la Cour cherche à mettre en lumière, révèlent certaines faiblesses dans l'organisation du travail de l'administration et la mobilisation de ses propres expertises, notamment dans un cadre interministériel.

Ainsi, faire appel à un prestataire ne saurait se justifier dès lors que l'administration n'aurait pas préalablement vérifié l'existence de compétences mobilisables en interne. Pour ce faire, l'État doit pouvoir disposer d'un recensement des expertises internes présentes dans ses services, dans les corps d'inspection ou dans les organismes placés sous sa tutelle.

Faire appel à un prestataire ne se justifie pas davantage s'il conduit à créer une forme de dépendance de l'administration à la consultance en général, quand ce n'est pas à un cabinet en particulier, faute d'avoir été en mesure d'internaliser les savoir-faire apportés par les conseils extérieurs, *a fortiori* lorsque leurs interventions sont récurrentes. Chaque marché devrait ainsi donner lieu, sauf exception, à des clauses de transfert de compétences au profit de l'administration.

Le recours à un prestataire devient critiquable dès lors qu'il résulte de l'incapacité de l'administration à conserver et entretenir les informations qu'elle détenait ou les compétences qu'elle avait précédemment développées, notamment dans ses domaines stratégiques d'intervention, faute de dispositifs pérennes de préservation de la mémoire. Aussi un important chantier de capitalisation et de partage des connaissances doit-il être également engagé.

A contrario, l'intervention d'un conseil extérieur peut, dans certaines situations, se révéler utile voire indispensable. Dans un contexte où l'État recentre ses missions et réduit ses effectifs, il n'apparaît pas nécessaire que l'administration possède toutes les compétences, surtout les plus spécifiques et les moins fréquemment sollicitées. Les expertises disponibles au sein de l'État ne sont pas toujours parfaitement substituables à celles des consultants qui peuvent apporter une réelle valeur ajoutée dans certaines situations bien identifiées : mise en place de réformes d'organisation, apport d'informations stratégiques et comparatives, etc. De même, il n'est pas souhaitable que l'administration se pense uniquement « par elle-même », au moment où elle doit se réformer et où un regard extérieur, peut se révéler précieux, conjointement avec les capacités internes d'audit, présentes en nombre et en qualité.

Quand elle se justifie, l'intervention des conseils extérieurs au sein de l'administration doit obéir à quelques principes simples et partagés et, comme n'importe quel achat de l'État, répondre à un souci d'efficience. Il ne doit être fait appel à un conseil extérieur que lorsque celui-ci est jugé absolument nécessaire. Toutes les possibilités offertes par le code des

marchés publics doivent être utilisées pour garantir une bonne adéquation de l'offre aux besoins. Enfin, l'administration doit être en mesure d'attendre un retour sur investissement positif en évaluant l'atteinte des objectifs fixés à ses prestataires. Or le contrôle de la Cour a montré que ces principes étaient encore loin d'être partagés par l'ensemble des administrations de l'Etat, conduisant à identifier trois principaux axes de progrès.

En premier lieu, la sélection des consultants doit se faire sur la base de critères objectifs, à partir d'une bonne connaissance des différents segments du marché, dans le respect des grands principes du droit de la commande publique, en particulier ceux d'égalité d'accès et de traitement de tous les candidats.

À ce titre, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts devraient être renforcées, tant pour les agents publics que pour les prestataires. En particulier, des chartes de déontologie incluant des dispositions traitant la question des rapports avec les conseils extérieurs devraient être généralisées, de même que les clauses contractuelles incitant les prestataires à se prémunir contre d'éventuels conflits d'intérêts.

En deuxième lieu, il importe que l'administration assure un pilotage efficace et exigeant des missions de ses prestataires, pour certains peu familiers du secteur public, en désignant un chef de projet dûment formé, et détermine, lorsque cela est pertinent, les indicateurs de résultat qui conditionneront, lorsque cela est pertinent, le prix final de la prestation.

En troisième lieu, toute prestation de conseil devrait être évaluée et capitalisée. Celle-ci devrait porter à la fois sur la qualité de la prestation livrée et sur son impact à court et moyen termes. Pour que ces travaux, dont la qualité est le plus souvent reconnue par les commanditaires, puissent éventuellement être mis à profit par d'autres administrations, ils devraient être capitalisés et partagés dans un cadre interministériel, en s'inspirant notamment des pratiques de gestion dynamique des informations en usage dans les grands cabinets de conseil.

Annexes

**Annexe n° 1 : lettre du Premier président de la Cour des comptes au Président de
la commission des finances du Sénat**

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1400607

Paris, le 03 FEV. 2014

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'annonçais dans mon courrier en date du 30 décembre 2013, la Cour est en mesure de réaliser les enquêtes que vous lui avez demandées en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

S'agissant du « recours aux consultants extérieurs par l'Etat », j'ai souhaité, compte tenu du périmètre interministériel de cette enquête, qu'une formation interchambres, réunissant six des sept chambres de la Cour, soit mise en place. Elle sera présidée par Monsieur Raoul BRIET, président de la première chambre. Le rapporteur général en sera Monsieur Guillaume BOUDY, conseiller maître.

Les magistrats concernés ont rencontré, le 22 janvier dernier, les sénateurs de la commission des finances chargés du suivi de cette enquête, Messieurs Philippe DALLIER et Albéric de MONTGOLFIER, afin d'en préciser avec eux le champ et le calendrier.

Monsieur Philippe MARINI
*Président de la commission des finances
du Sénat*
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Il a été convenu que l'enquête de la Cour porterait sur l'ensemble des administrations de l'Etat, à l'exception des pouvoirs publics, des établissements publics, autorités administratives indépendantes et autres démembrements. Toutes les prestations de service à caractère intellectuel, hormis celles liées à des projets informatiques, réalisées par des personnes extérieures à l'administration, entrent dans le champ du contrôle. La période sous revue porte sur les années 2011 à 2013.

Les magistrats instructeurs se tiendront à la disposition des rapporteurs de la commission des finances pour un point d'étape, une fois qu'un premier recensement exhaustif des prestations aura été effectué.

Je devrais être en mesure de vous transmettre les observations définitives de la Cour dans la seconde quinzaine du mois de septembre 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : lettre de saisine du Président de la commission des finances du Sénat

KCC A1309014 KZZ
25/11/2013

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

13-447

Republique Française

Paris, le 20 novembre 2013

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») ;
- le bilan financier de l'autonomie des universités.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2014, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, l'enquête consacrée au « Fonds CMU » pourra être remise au premier trimestre de 2015 et celle relative à l'autonomie des universités avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01