



L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Quelques éléments autour du rapport du sénat n°578 du 16 mars 2022

Périmètre des prestations de conseils étudiées par les rapporteurs : stratégie, aide à la décision, organisation des services, RH, informatique, influence et communication, mise en œuvre des politiques publiques et leur évaluation, domaines spécifiques hors procédures contentieuses. La maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre pour des travaux en sont exclus.

Étude de cas publiés par les rapporteurs : COVID-19, Evolution du métier d'enseignant, le guide du télétravail dans la Fonction publique, l'OFPPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), Réorganisation des Directions des Administrations Centrales, dossiers industriels sensibles,

Premier état des lieux

Sur 2070 prestataires recensés, 20 concentrent 55 % des prestations de conseil aux ministères.

Les cabinets emblématiques : Accenture, Bain, Boston Consulting Groupe (BCG), Capgemini, Eurogroup, EY, McKinsey, PwC, Roland Berger, Wavestone : emploi 40 000 consultants en France.

Sur un échantillon de 10 % du total des opérateurs (ceux dont le budget est le plus important), les dépenses ont dépassé le milliard d'euros. Coût d'une journée de consultant : plus de 1 500 euros à L'État. Ces dépenses ont été multipliées par 2,36 de 2018 à 2021, avec +45 % en 2021. Stratégie et organisation (x3,7) et stratégie des systèmes d'information (x5,8) augmentent significativement.

85 % des dépenses se concentrent autour des ministères de l'Intérieur (21,2%), de l'Eco et des finances (19,6%), des Armées (18,2%), de la transition écologique (13%), des ministères sociaux (11,1%) : des ministères hautement stratégiques.

L'État ne dispose pas d'une vision agrégée suffisamment fiable et qualitative des dépenses attenantes engagées par les ministères et leurs opérateurs. Il n'existe pas de consolidation des commandes de conseil en son sein. Le suivi se limite à une logique budgétaire et comptable

(excluant les opérateurs : 171,9 millions d'euros estimés à minima en 2021 par les rapporteurs, d'après les réponses fournies par les opérateurs eux-mêmes).

La nature concrète des prestations, leur objet ou le véhicule juridique employé sont rarement connus au-delà des responsables de programmes. Exercice 2019 : dans plus de 80 % des cas les ministères n'étaient pas en mesure d'indiquer au rapporteur les actions effectuées concrètement pas les cabinets de conseil (à une exception notée dans le rapport : le ministère de l'agriculture).

La circulaire du premier ministre du 19/01/2022 a confié au ministère du budget le suivi du montant des dépenses de prestations intellectuelles à travers le réseau des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) mais sur le seul secteur du conseil en stratégie et organisation, ce qui est restrictif.

Un recours devenu un réflexe

Le conseil au secteur public représenterait moins d'un tiers du chiffre d'affaires des trente principaux cabinets, selon les informations qui ont été transmises aux rapporteurs. Mais leur poids et leur influence dans le cadre des politiques publiques ne cesse de croître, avec une accélération sur ces toutes dernières années.

Si le recours aux cabinets conseil n'est pas nouveau (par exemple pour la révision générale des politiques publiques -RGPP- engagée en 2007), ils sont intervenus sur la plupart des grandes réformes de l'État du quinquennat et en urgence face à des difficultés circonstancielles. Les questions informatiques sont de larges pourvoyeuses.

Le recours aux cabinets de conseil est devenu un réflexe, même lorsque l'État dispose des compétences et de moyens en interne correspondantes.

Des accords cadres, dont celui de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la centrale d'achat UGAP, facilitent le recours aux cabinets, notamment en mettant à disposition des ministères un vivier de cabinets conseil. 20 cabinets concentrent 55 % des prestations.

Leur champ d'intervention est vaste et divers : CAP2022 et ses déclinaisons (transformation de la Fonction publique), l'enseignement, la santé, les aides sociales, l'assurance chômage, les demandes d'asile (OFPPA), la justice, les Finances, l'armée, les politiques climatiques, les élections (distribution de la propagande), etc.

Exemples : réforme de l'aide juridictionnelle (EY et DITP pour 592 380 euros), bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage (McKinsey et DITP pour 327 060 euros), simplification de l'accès aux droits des personnes handicapées (Capgemini et DITP, 370 608 euros), évaluation de la stratégie nationale de santé (McKinsey et Accenture, pour 1,2 millions d'euros), réforme de la formation professionnelle (Roland Berger, 2,16 millions d'euros), réforme des APL (McKinsey, 3,88 millions d'euros).

Le cabinet conseil EY a participé activement à la création en 2019 d'un établissement public pour 2,4 millions d'euros : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Crise sanitaire : Trois cabinets ont concentré les trois quarts des dépenses, McKinsey (campagne vaccinale pour 12,33 millions d'euros), Citwell (logistique pour 6,80 millions d'euros), Accenture (systèmes d'information dont le pass sanitaire pour 5,34 millions d'euros).

Méthodes, évaluations, déontologie

La qualité ou l'efficacité des prestations peut être très variable. Exemples : certains travaux peuvent être tout simplement abandonnés comme la convention des managers de l'État (558 900 euros). Notons que les prestations de conseil pour la CNAV et pour le projet de réforme des retraites n'ont, à ce jour, pas donné de suite tangible (faut-il le regretter?). À l'inverse Alixio est le rédacteur du guide télétravail dans la Fonction publique ; McKinsey (campagne vaccinale), Citwell (logistique), Accenture (systèmes d'information dont passe sanitaire) ont eu un rôle majeur lors de la crise sanitaire. Ajoutons le risque de « la mission qui ne finit jamais » avec cascade de commandes. Il n'y a pas de petits profits...

Les méthodes de démarchage auprès des dirigeants des entreprises publiques peuvent être très agressives.

L'évaluation de la qualité de la consultation par le client public reste très inégale suivant les ministères. Les accords cadres de l'UGAP sont réduits au minimum, ceux de la DITP sont plus concrets avec une grille d'analyse mais centrés surtout sur l'exécution et les livrables présentés. Mais rare est l'application de pénalités, y compris pour des prestations très décevantes ou restées sans suite. Exemple : « accompagnement à la transformation de la Direction Générale des Entreprises (DGE) », note de 1/5, pour 373 740 euros dilapidés.

Les consultants travaillent en toute discrétion, en accord et à la demande de leurs clients. Ils travaillent couramment en équipes intégrées, jusqu'à rédiger des notes sous le sceau de l'administration. D'où aussi une difficulté pour une évaluation extérieure, notamment par les représentants des personnels. Exemples : le guide sur le télétravail dans la Fonction publique a été rédigé par Alixio (sous-traitant de McKinsey) en toute opacité. Pour la crise sanitaire, McKinsey a écrit qu'il restait « behind the scene ».

Cette opacité est accentuée par le recours fréquent à la co-traitance et à la sous-traitance de la part des cabinets conseil (pour les consultations en ligne, le numérique, des consultations citoyennes, 15 à 30 % des marchés de l'UGAP... pour exemples), auprès de PME, avec création de « groupements », par recours à des travailleurs indépendants, etc. C'est une galaxie, un écosystème.

La mise à disposition de personnels du cabinet conseil auprès d'administrations peut contrevenir au code du travail ou éluder l'application de leur convention collective. Il existe un risque de délit de « marchandage » de main d'œuvre : transfert du lien de subordination, but lucratif de l'opération, violation du droit du salarié (inégalité de traitement entre les salarié-es mis à disposition et les agent-es public-ques).

Les cabinets conseils sont porteurs de méthodes dites « disruptives ». Elles sont issues des milieux publicitaires et des start-up. Il s'agit de casser les systèmes en cours pour pouvoir « innover » grâce notamment à de nouveaux outils technologiques et de nouveaux modes d'organisation. Cette méthode est souvent mal vécue par une grande partie des agents. Casse des process de travail, des règles de gestion RH, des structures, des services et réseaux, etc...

Indépendance des cabinets conseils vis-à-vis du payeur : Ils doivent proposer plusieurs scénarios pour répondre à une commande (calibrée par un accord cadre mentionnant le dossier de décision, la vision cible ou la feuille de route stratégique). Au final, ils priorisent en principe le scénario correspondant aux choix recommandés par l'administration.

Dans quel cadre déontologique évoluent les cabinets ? Les règles sont nombreuses afin de préserver leur réputation, mais leur contrôle repose sur une logique déclarative et une « relation de confiance » qui trouvent vite leurs limites.

Les écueils :

- 0 Conflits d'intérêts possibles quand les cabinets conseillent simultanément plusieurs clients.
- 1 Porosité quand les cabinets recrutent d'anciens responsables publics.
- 2 Prestations récupérées par les cabinets sans passer par un appel d'offre dans le prolongement d'interventions « gratuites » (dites « pro bono » et de mécénat). Le mécénat permet de bénéficier de réductions fiscales ou de contreparties en nature et le « pro bono » (du latin « pour le bien public ») n'est encadré par aucun régime juridique ni règle déontologique. Le mécénat peut aller jusqu'à des objectifs de recrutements-débauchages.
- 3 Accès et exploitation de données sensibles ou stratégiques, avec une vraie difficulté pour contrôler s'ils ne sont pas ré-employés d'une façon ou d'une autre auprès d'autres clients (contrôle de la destruction des données).

Influence sur la décision publique

Les cabinets de conseil, tout comme l'État et ses administrations, jurent la main sur le cœur de respecter le rôle de chacun : Conseil indépendant pour les uns, décision publique pour les autres.

Le principe du « tourniquet » sur le choix des prestataires n'est qu'une illusion du fait de l'existence du vivier de cabinets pré-identifiés et de leur organisation rapidement opaque en co-traitances et sous-traitances. Rappel : 20 cabinets concentrent 55 % des prestations.

Les cabinets de conseil ne sont pas neutres. Ils déploient une stratégie d'influence au travers de nombreux think tanks, publications, interventions dans le débat public. Leur influence se retrouve autant au niveau national que mondial. Cette réalité est d'autant plus délétère qu'elle peut alimenter en rebond les thèses complotistes.

Leur participation à une campagne électorale n'est pas autorisée (art L.52-8 du code électoral), mais les consultants peuvent s'y engager à titre individuel en dehors de leurs heures de travail. Mais le contrôle est difficile à mettre en œuvre. Pour exemple : Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, a utilisé son adresse professionnelle pour ses activités militantes lors de la campagne présidentielle de 2017... en soutien au candidat Emmanuel Macron.

La plupart des cabinets de conseil diffusent une doctrine de transformation néo-libérale, fondamentalement opposée à un État au service et sous contrôle de la population.

Ils s'inscrivent et promeuvent quasi systématiquement les politiques de réduction des dépenses publiques (dont l'emploi), de la fiscalité, des prélèvements obligatoires, des « charges des entreprises ». D'après EY, par exemple, les gains de productivité issus des nouvelles technologies représentent une cible de suppressions d'emplois dans le secteur public d'environ 150 000 ETP.

Ils appuient les politiques gouvernementales en proposant et construisant des méthodes d'accélération de la transformation néo-libérale, en jouant sur la notion d'urgence. Ils interviennent sur des réformes majeures en répondant aux priorités politiques du gouvernement.

Du fait de la relation marchande, le vendeur sera toujours prudent à ne pas décevoir l'acheteur afin de préserver et développer un futur marché. S'il peut arriver que certains travaux ne sont pas à la hauteur des attentes du client public, la satisfaction réciproque est aisée puisque les deux parties sont partenaires politiques, avec de plus de possibles recrutements de responsables entre les deux entités.

CONCLUSION

Le sociologue Frédéric Pierru indiquait : *« les préconisations des cabinets de conseil affaiblissent les ressources de la sphère publique qui dépend de plus en plus d'eux. En quelque sorte, les cabinets de conseil organisent la dépendance à leur égard »*.

C'est le « paradoxe du serpent », avec la complicité active des gouvernements, de l'État et de ses administrations pour mener le plus rapidement possible leurs contre-réformes.

Les 19 propositions de la commission d'enquête du 16 mars 2022

Influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques

- 1/ **Publication** des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs en données ouvertes et dans un document budgétaire annexé au projet de loi de finances. (Objet, montant, cabinet de conseil sélectionné et ses sous-traitants)
- 2/ **Traçabilité** : Chaque livrable doit préciser le rôle joué par les cabinets dans la conception. Interdiction aux cabinets d'utiliser le sceau ou le logo de l'administration.
- 3/ **Présentation** des missions de conseil dans le bilan social unique de chaque administration ;
- 4/ **Rationaliser** le recours aux accords cadres et uniformiser les conditions de recours
- 5/ **Seuil d'examen** systématique de la DITP avec avis conforme doit passer de 500 000 euros à 150 000 euros.
- 6/ **cartographier** les compétences au sein des ministères et **ré-internaliser**
- 7/ **Systématiser les fiches d'évaluation** des prestations et les rendre publiques, avec application des **pénalités** en cas de défaillance
- 8/ **Emploi de termes français** (à stipuler dans les contrats)
- 9/ **Contrôle des obligations déontologiques** des cabinets par la HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique)
- 10/ **Interdiction de candidature** aux marchés publics en cas de non-respect des règles déontologiques
- 11/ **Code de conduite déontologique** à signer avec rappel des moyens de contrôle de l'administration
- 12/ **Déclaration d'intérêt** (cabinets, sous-traitants, consultants)
- 13/ Obligation de **déclaration à la HATVP de leurs actions de démarchage** auprès des pouvoirs publics.
- 14/ **Interdiction des actions « pro bono ».**
- 15/ **Déclaration des missions de mécénat auprès de la HATVP**, avec publication annuelle en données ouvertes.
- 16/ **Contrôle déontologique** systématique de la HATVP quand un responsable part exercer une activité de consultant et quand un consultant rejoint l'administration.
- 17/ **Obligation de rendre compte** de son activité auprès de la HATVP pour un responsable public qui devient consultant (tous les 6 mois pendant 1 an)
- 18/ **Destruction systématique des données**
- 19/ **Obtention d'une attestation d'audit de la sécurité des systèmes d'information** pour pouvoir candidater à un appel d'offre public (référentiel de l'audit à faire réaliser par l'Anssi - agence nationale de sécurité des systèmes d'information)