



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

Liberté  
Égalité  
Fraternité



CONCOURS INTERNE POUR LE RECRUTEMENT  
D'ÉLÈVES INGÉNIEURS DES TRAVAUX DE LA MÉTÉOROLOGIE

SESSION 2023

\*\*\*\*\*

ÉPREUVE ÉCRITE OBLIGATOIRE

NOTE DE PROBLÉMATIQUE

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

La rigueur, le soin et la clarté apportés à la rédaction des réponses seront pris en compte dans la notation.  
L'utilisation de toute documentation (dictionnaire, support papier, traducteur, téléphone portable, assistant électronique, etc) est strictement interdite.

**Consigne :**

Il est demandé au candidat, sur la base du dossier qui lui est remis et de ses connaissances personnelles, de décrire une situation et d'en soulever les points saillants.

Cette épreuve vise à apprécier les qualités rédactionnelles du candidat et ses capacités d'identification des enjeux, de raisonnement, d'argumentation, de synthèse et de compréhension de textes d'ordre général. Le candidat peut être amené, le cas échéant, à proposer des solutions.

***Il vous est demandé de rédiger une note de problématique à destination de la Présidente-Directrice générale de Météo-France portant sur les modalités de recours aux cabinets de conseil dans les administrations publiques. Des propositions d'actions à mener en la matière au sein de Météo-France seraient les bienvenues.***

*Cette épreuve comporte 32 pages (page de garde incluse).*

## **Documents joints :**

Document 1 - La Correspondance économique, « Vote unanime du Sénat sur la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques », 20 octobre 2022.....Pages 3 à 4

Document 2 - Circulaire de la Première ministre, « Pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques », 7 février 2023.....Pages 5 à 10

Document 3 - Sénat, Synthèse du rapport « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », 16 mars 2022.....Pages 11 à 18

Document 4 - Le Monde, « Cabinets de conseil : les dérives de la crise sanitaire », 14 décembre 2022.....  
..... Pages 19 à 20

Document 5 - Challenges (site web), « L'État a tout intérêt à faire appel aux cabinets de conseil », 24 janvier 2022..... Pages 21 à 22

Document 6 - Circulaire du Premier ministre, « Encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles », 19 janvier 2022.....Pages 23 à 28

Document 7 - L'Humanité, « Accroc aux cabinets de conseil, l'État se saborde », 18 mars 2022.....  
..... Pages 29 à 30

Document 8 - Libération, « Les cabinets de conseil squattent la transformation publique », 22 juin 2022  
..... Pages 31 à 32

## **Document 1 - La Correspondance économique, « Vote unanime du Sénat sur la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques »**

Le gant de velours a finalement pris le dessus sur la main de fer. C'est finalement dans un climat apaisé et consensuel, tranchant avec celui de l'Assemblée nationale, que le Sénat a adopté dans la nuit de mardi à mercredi la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. Quatre heures ont suffi aux sénateurs pour voter à l'unanimité (et 13 abstentions de la part du groupe Les Indépendants - République et territoire), comme en commission des Lois, ce texte qu'ils n'ont d'ailleurs que peu retouché en séance - sa co-auteure Eliane ASSASSI y a vu l'expression de la "pluralité sénatoriale". Seuls quatre amendements sur les 46 déposés ont été approuvés; aucun des treize amendements du gouvernement ne figure parmi eux.

Dans le détail, le groupe Socialiste a précisé le périmètre de la loi en y intégrant explicitement la Caisse des dépôts et consignations "qui n'a ni le statut d'établissement public de l'Etat, ni d'autorité administrative ou publique indépendante". Il a aussi entendu prévoir, en cas de doute ou de contestation sur le bien-fondé du motif invoqué pour s'opposer à une demande de communication de pièce émise par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (défense nationale, conduite de la politique extérieure de la France, sûreté de l'Etat, sécurité publique, sécurité des personnes, sécurité des systèmes d'information) et après mise en demeure préalable, que le président de la HATVP peut saisir la commission des sanctions (composée d'un membre du Conseil d'Etat, d'un magistrat de la Cour de cassation et d'un magistrat de la Cour des comptes), à laquelle il reviendra de statuer. Lorsque le secret de la défense nationale est invoqué, elle saisira pour avis la commission du secret de la défense nationale.

La sénatrice (UC) de l'Orne Nathalie GOULET et le groupe CRCE ont signé deux amendements similaires destinés à exclure de la possibilité de soumissionner, les cabinets de conseils qui se sont rendus coupables de faux témoignage devant une juridiction ou un officier de police judiciaire. Le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques Stanislas GUERINI a précisé qu'il partageait "la finalité". "Pour rappel, un arrêt du 9 novembre 2018 de la Cour d'appel de Paris a confirmé qu'un faux témoignage, entendu aussi comme une omission volontaire ou un mensonge devant une commission d'enquête parlementaire constitue une infraction pénale de "témoignage mensonger fait sous serment devant toute juridiction", a traduit le groupe présidé par Mme Eliane ASSASSI, dans une allusion limpide à McKinsey.

En mars, le Sénat avait en effet usé de l'article 40 du Code de procédure pénale pour signaler au parquet "une suspicion de faux témoignage devant la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques" de la part du directeur associé et responsable du secteur public auprès de la succursale française de McKinsey & Company Karim TADJEDDINE. Ce dernier, avait déclaré sous serment le 18 janvier : "nous payons l'impôt sur les sociétés en France et l'ensemble des salaires sont dans une société de droit français qui paie ses impôts en France". Or, "deux contrôles sur pièces et sur place menés au ministère de l'économie et des finances" par la commission d'enquête l'ont démenti.

Dès l'ouverture des débats, les sénateurs se sont opposés au souhait du gouvernement d'inclure les grandes collectivités territoriales dans le champ d'application de la loi. "Il nous semble essentiel que le cadre s'applique également aux collectivités territoriales" de plus de 100 000 habitants, a pourtant ardemment défendu M. GUERINI. "Nous n'allons pas décider à la hussarde de ce qu'il va arriver aux collectivités alors même que nous ne les avons pas entendues", a résumé la sénatrice (UC) d'Ille-et-Vilaine et présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation Françoise GATEL. L'hypothèse d'une mission flash a d'ailleurs été évoquée.

Car, ainsi que l'a résumé la rapporteure du texte, la sénatrice (CRCE) de la Loire Cécile CUKIERMAN la version sénatoriale constitue un "point d'étape". "Nous coulons les fondations, mais tout ne sera pas terminé ce soir", a-t-elle assuré tandis que M. GUERINI s'était d'emblée placé dans le même "camp" que les sénateurs, à savoir "ceux qui souhaitent renforcer l'Etat". Pressé de connaître le sort du texte, le ministre a fait part de sa "volonté que ce texte chemine", sans toutefois préciser si le gouvernement l'inscrirait lui-même au programme de l'Assemblée ou s'il en laisserait l'initiative aux groupes d'opposition. Cette option pourrait voir chaque groupe se renvoyer la balle, chacun préférant afficher sa propre spécificité, d'autant plus facilement que les groupes politiques au Palais du Luxembourg et au Palais-Bourbon ne se recouvrent pas strictement. "Nous avons un devoir de responsabilité vis-à-vis des Français", a donc plaidé Mme ASSASSI auprès de M. GUERINI. "Nos concitoyens ne comprendraient pas que ce texte se retrouve bloqué dans la navette parlementaire", a plus clairement souligné le co-auteur du texte, le sénateur (LR) du Val-d'Oise Arnaud BAZIN. Tous deux ont également défendu le cadre posé par la proposition de loi en matière de

transparence et de déontologie, prévenant le gouvernement que certains de ses amendements pouvaient apparaître comme des "reculs".

Concernant la transparence, M. Stanislas GUERINI s'est engagé à "graver dans le marbre" de la loi de finances le "jaune" budgétaire sur les prestations de conseil et à davantage détailler les données qui y figureront, après que Mme ASSASSI a jugé "lacunaire et très décevant" celui publié la semaine dernière. Le ministre a aussi promis au Sénat que les livrables des cabinets de conseil seraient bien transmis aux journalistes qui les ont demandés, conformément à la décision de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

*Le Premier Ministre*

Paris, le 19 janvier 2022

n° 6329/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

**Objet : Encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles**

Depuis 2017, le Gouvernement a engagé une transformation profonde de l'action publique afin de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens, améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, conduire leur transformation numérique et répondre aux grandes transitions de notre pays.

La conduite de ces transformations peut, dans certains cas précisément identifiés, conduire à recourir à des prestations intellectuelles :

- acquérir des compétences et expertises dont l'administration ne dispose pas à un instant donné pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et mettre en œuvre les transformations attendues de nos concitoyens ;
- faire face à un besoin ponctuel en compétences et expertises complémentaires dans la conduite d'un projet lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à sa mise en œuvre dans les délais impartis ;
- éclairer les décideurs publics d'un regard extérieur afin d'intégrer les innovations ou bonnes pratiques, identifiées dans d'autres pays ou dans le secteur privé, qui pourraient être utiles à la bonne mise en œuvre de l'action et des services publics.

Lorsque les administrations et établissements publics de l'État ont recours à des prestations intellectuelles, une attention particulière doit notamment être portée aux conditions d'engagement et de suivi.

**Je souhaite qu'une nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles soit mise en place** en tirant notamment parti des travaux interministériels conduits dans le cadre du plan achats de l'État décidé par le comité interministériel de la transformation publique.

.../...

**I. L'administration ne doit avoir recours à des conseils extérieurs qu'après avoir démontré qu'elle ne dispose pas des moyens ou compétences nécessaires**

**a) Mise en place de dispositifs ministériels d'engagement des prestations intellectuelles**

Au sein de chaque ministère, le secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats, est responsable de la mise en œuvre des politiques de recours aux prestations intellectuelles au sein de son périmètre ministériel et du respect de la politique des achats de l'État pilotée par la direction des achats de l'État (DAE). Le ministre peut confier cette responsabilité à un directeur d'administration centrale.

Le secrétaire général est également responsable de la réalisation des objectifs d'économies actés dans le cadre du plan achats. **En 2022, les prestations intellectuelles engagées en « stratégie et organisation » devront être réduites de 15 % au moins par rapport aux montants engagés en 2021 grâce aux leviers identifiés dans le cadre du plan achats.**

**Chaque secrétaire général mettra en place avant la fin du premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage associant les inspections et conseils généraux de son ministère dans le but de vérifier :**

- la justification du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes, au sein de son département ministériel ou d'autres départements ministériels, dans les inspections et conseils généraux ministériels ou interministériels, permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé ;
- la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;
- le respect des règles, notamment d'exclusivité, des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.

La direction du budget assurera dès l'exercice 2022 un suivi du montant des dépenses de prestations intellectuelles à travers le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Elles seront examinées au cours des conférences techniques annuelles puis consolidées ; la direction des achats de l'État (DAE) sera associée à cette revue.

**b) Création d'un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**

Par délégation de la direction des achats de l'État, **un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles sera constitué au sein de la DITP dès 2022** pour les catégories suivantes : stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle ; fonctions supports ; design de service ; sciences comportementales ; facilitation, co-développement, accompagnement managérial des transformations ; innovation et expérimentation ; participation et consultation citoyennes ; cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, écoute usagers, panels d'usagers.

Le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles a pour mission de :

- animer la communauté des acheteurs et services prescripteurs et partager les bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'État ;

.../...

- concevoir, négocier et passer des accords-cadres interministériels sur le périmètre concerné en liaison avec les ministères et établissements publics de l'État pour mettre à leur disposition des prestations de qualité aux meilleurs coûts pour ces catégories d'achats ;
- apporter un conseil aux acheteurs et services prescripteurs de prestations intellectuelles dans l'expression des besoins et leurs traductions dans les bons de commande, d'une part, et dans la résolution de difficultés dans le cadre des relations contractuelles ou dans l'exécution des prestations, d'autre part ;
- apporter, en tant que de besoin, les éléments de comparaison dont il dispose pour permettre aux ministères d'apprécier la tarification proposée par les fournisseurs de prestations intellectuelles ;
- mettre à disposition des ministères une base de données sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés ;
- collecter les évaluations des prestations rendues par les services bénéficiaires ; conduire une revue semestrielle avec les titulaires de marchés interministériels des prestations rendues et de leur évaluation ;
- assurer un suivi, en lien avec la direction du budget et avec chaque ministère, des dépenses, de l'exécution des marchés, de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles selon un cadre harmonisé ; rendre compte annuellement de la bonne exécution de ces objectifs.

Les bons de commandes supérieurs à 500 000 euros seront approuvés par un comité d'engagement présidé par le secrétaire général du ministère concerné et associant la DITP et les inspections ou conseils généraux compétents. Il en va de même pour les bons de commandes contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui en cumulé entraînent un dépassement du seuil de 500 000 euros.

Je demande à la DAE de proposer, avant le début de la gestion 2023, les autres catégories de prestations intellectuelles justifiant la création d'un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles sur ce modèle comme, par exemple, les prestations de conseil juridique, de communication, ou en matière de ressources humaines.

c) Renforcement des compétences internes pour éviter le recours aux conseils extérieurs

Au-delà de la capitalisation des connaissances et des méthodes acquises à l'occasion de prestations intellectuelles, je souhaite que les administrations et les établissements publics de l'État placés sous votre autorité engagent **une réflexion sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et des commandes récurrentes.**

**L'appariement entre le besoin d'un service et les compétences et expertises existantes dans d'autres services ou établissements publics de l'État doit être davantage recherché.**

**Je demande à la DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) de mettre en place d'ici la fin du premier semestre 2022 une base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics et de formuler des propositions quant aux modalités de leur mobilisation, afin d'éviter lorsqu'il n'est pas indispensable, le recours à des prestataires extérieurs.**

.../...

Les secrétaires généraux apporteront leur appui aux services lorsque le recrutement d'agents contractuels s'avère nécessaire pour répondre à leur besoin d'expertises, de compétences spécialisées ou nouvelles conformément aux dispositions statutaires prévues pour la fonction publique de l'État. Lorsque le besoin devient pérenne, ils analyseront au cas par cas la nécessité d'internaliser ces expertises et compétences.

Lorsque cela est nécessaire, la DIESE, en lien avec les secrétaires généraux, proposera le développement de programmes de formation des cadres pilotés par l'Institut national du service public (INSP). **L'INSP conduira un plan de formation d'au moins 100 chefs de projet au cours de l'année 2022.**

Enfin, les inspections générales et conseils généraux ministériels, sans préjudice de leur mission d'inspection, de contrôle et d'audit, devront renforcer davantage encore leur offre de services pour pouvoir répondre aux besoins des administrations de leur ministère en matière de conseil interne, en particulier sur la stratégie et l'évaluation des politiques publiques.

## **II. Lorsqu'elle recourt à des conseils extérieurs, l'administration doit veiller à respecter un certain nombre de principes et de bonnes pratiques**

### **a) Conduite des missions de prestations intellectuelles**

Afin d'assurer que les prestations intellectuelles produisent le meilleur levier sur les organisations et les services qui en font l'objet, les administrations placées sous votre autorité devront respecter les principes suivants :

- **le service qui signe le bon de commande est responsable du pilotage de la prestation intellectuelle qu'il a commandée.** Avant d'émettre un bon de commande, il s'assure que le besoin est bien exprimé et qu'il dispose des ressources et de l'organisation nécessaires pour piloter la prestation ; ce pilotage ne peut en aucun cas être délégué à un prestataire. Il peut néanmoins être délégué à une autre administration avec laquelle ce service a établi une convention de gestion ;
- dans le cas spécifique des prestations intellectuelles en matière de sécurité des systèmes d'information, le service demandeur s'attache au tant que possible à recourir à des prestations qualifiées par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ;
- **dans le cadre des missions que les consultants sont amenés à conduire auprès des administrations, il est primordial qu'aucun doute ne soit entretenu concernant leur qualité de prestataire, tant en interne que vis-à-vis des tiers.** En particulier ils ne doivent en aucun cas se voir affecter une adresse de messagerie électronique qui pourrait créer une confusion avec celle des agents publics, et la signature de leurs messages doit explicitement mentionner leur qualité de prestataire et l'administration qui les a mandatés pour la mission qu'ils conduisent ;
- **un comité de pilotage entre le responsable et le prestataire est tenu régulièrement pour formaliser le cadrage,** les points d'étape et les décisions prises dans la conduite de la prestation ; pour les missions à forts enjeux ou correspondant à des réformes prioritaires, un comité stratégique doit être mis en place, sous la présidence d'un ministre ou d'un membre de son cabinet ;

.../...



- **autant que possible, un ou plusieurs agents du service sont intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances** acquises pendant le projet et permettre la montée en puissance de l'équipe interne qui sera postérieurement chargée de la mise en œuvre des décisions qui seront prises à l'issue de la prestation de conseil. J'attire votre attention sur l'importance de prévoir, dès les cahiers des charges, la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées, particulièrement en matière informatique ;
- **toute prestation intellectuelle doit faire l'objet à son terme d'une évaluation, non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire** (respect des délais, qualité des ressources mises à disposition, coopération avec les services, etc.), **mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin**. Cette évaluation est conduite par le service bénéficiaire de la prestation selon un modèle, défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation ;
- le ministère ayant commandé la prestation évalue en fin de mission dans quelles conditions les connaissances acquises, les méthodes utilisées ou les concepts développés peuvent être utiles à d'autres services ou opérateurs de l'État susceptibles de rencontrer les mêmes besoins. La production d'un livrable conçu à cet effet ainsi qu'un retour d'expérience seront exigés des fournisseurs de prestations intellectuelles. Cette exigence sera prévue dans le cahier des charges. Ces livrables seront mis à disposition sur une plateforme animée par chaque pôle interministériel d'achat compétent pour être archivés et le cas échéant partagés, sous réserve du respect de la confidentialité et de l'anonymisation qui peuvent légitimement s'attacher à certains travaux.

#### b) Prévention des conflits d'intérêts

Une attention toute particulière doit être portée à la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des relations avec les conseils extérieurs.

**Les chartes de déontologie ministérielles devront être revues d'ici mars 2022 pour assurer qu'elles couvrent bien les risques spécifiques liés aux prestations intellectuelles.** Elles rappelleront que les agents publics doivent exercer leurs fonctions avec impartialité, probité, intégrité et veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Afin de bénéficier d'une assistance dans la mise en œuvre de ses obligations déontologiques, tout agent public doit pouvoir consulter un référent déontologue.

En particulier, ces chartes de déontologie préciseront les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un fournisseur de prestations intellectuelles. Elles s'appuieront sur le guide de la prévention de la corruption dans le cycle des achats conçu par la DAE et l'Agence française anticorruption (AFA) au bénéfice des acheteurs publics et de toute personne intervenant directement ou indirectement dans le cycle des achats.

**Tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un déport formalisé.** Les déports seront systématiquement formalisés et enregistrés auprès du secrétariat général.

La sélection des fournisseurs de prestations intellectuelles repose exclusivement sur le respect des règles de la commande publique, rappelées dans le guide de l'achat public de la DAE. Celles-ci prévoient la possibilité d'un processus de sourçage (recherche et veille fournisseur) en amont du lancement des marchés qui donne aux fournisseurs potentiels la possibilité de présenter aux acheteurs les services et innovations qu'ils proposent, et permet ainsi une meilleure connaissance entre les acheteurs et les entreprises (besoins des acheteurs et potentialités des entreprises d'y répondre).

.../...

Les marchés de prestations intellectuelles reposent sur des clauses type qui visent à prévenir les conflits d'intérêts potentiels entre les clients d'un même fournisseur. **Dans le cadre des futurs marchés, ces clauses seront renforcées pour prévoir une déclaration d'intérêts des personnes mobilisées par le fournisseur dans le cadre de la prestation.**

**Les missions dites *pro bono*, effectuées à titre gracieux au bénéfice des administrations publiques, ne doivent donner lieu à aucune contrepartie.** Toute mission *pro bono* ou mécénat de compétence doit être autorisée par le secrétariat général du ministère et enregistrée auprès de l'acheteur ministériel ou interministériel compétent. Il va sans dire qu'aucun droit de suite ne peut être accordé au prestataire d'une mission *pro bono*.

c) Protection des données

Les administrations et établissements publics placés sous votre autorité accorderont une attention toute particulière aux éventuelles transmissions de données à leurs prestataires, afin de limiter ces transmissions aux informations strictement nécessaires à la réalisation des prestations intellectuelles concernées. Elles devront systématiquement opter pour la minimisation des données transmises, grâce notamment à l'agrégation, l'anonymisation ou encore la pseudonymisation de celles-ci.

Les cahiers des charges des marchés devront impérativement contenir des clauses obligeant les bénéficiaires à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur, notamment en matière de protection des données à caractère personnel. Ces clauses devront en outre permettre de s'assurer qu'aucune donnée collectée par les fournisseurs des prestations ne soit ultérieurement communiquée en dehors des donneurs d'ordres administratifs concernés par le marché.

De surcroît, les données ainsi transmises qui revêtiraient une sensibilité particulière au sens de la circulaire du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État, devront être impérativement hébergées dans des solutions internes à l'État ou respectant la qualification SecNumCloud de l'ANSSI et protégées contre tout transfert de données en dehors de l'Union européenne du fait d'une réglementation extracommunautaire.

Enfin, ces clauses devront imposer qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire doit être retournée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement par le prestataire.

\* \* \*

Un point d'étape sur la mise en œuvre de la présente instruction sera effectué chaque semestre à l'occasion du comité des secrétaires généraux présidé par le secrétaire général du Gouvernement.

Une mission inter-inspections sera diligentée au deuxième semestre 2022 pour s'assurer de la bonne application de la présente circulaire.

  
Jean CASTEX



## DOCUMENT 3

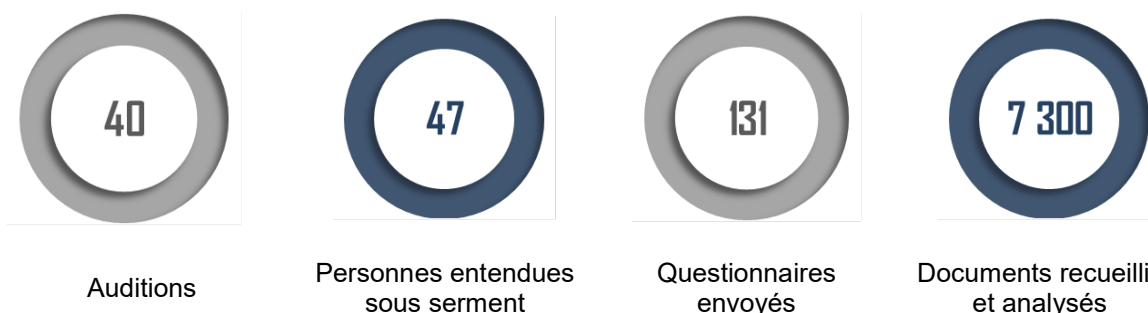
... la commission d'enquête relative à

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

La **crise sanitaire** a mis en lumière l'intervention des consultants dans la conduite des politiques publiques.

Ce n'était en réalité que **la face émergée de l'iceberg** : au quotidien, des cabinets privés conseillent l'État sur sa stratégie, son organisation et ses infrastructures informatiques. Peu connus du grand public, ils s'appellent Accenture, Bain, Boston Consulting Group (BCG), Capgemini, Eurogroup, EY, McKinsey, PwC, Roland Berger ou encore Wavestone et emploient environ 40 000 consultants en France.

À l'initiative du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), le Sénat a investigué pendant 4 mois sur **l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques**, en utilisant les moyens de contrôle renforcés des commissions d'enquête parlementaires.



Les travaux de la commission d'enquête révèlent **un phénomène tentaculaire**. Les cabinets de conseil interviennent au cœur des politiques publiques, ce qui soulève deux principales questions : **notre vision de l'État et de sa souveraineté face à des cabinets privés**, d'une part, et **la bonne utilisation des deniers publics**, d'autre part.

Publiée pendant les travaux du Sénat, **la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022** sur l'encadrement des prestations de conseil est à la fois **tardive et incomplète** : l'objectif de réduction des dépenses (- 15 % pour le conseil en stratégie et en organisation en 2022) est peu ambitieux, alors que la transparence des prestations demeure la grande oubliée.

### 1. UN RECOURS MASSIF ET CROISSANT AUX CABINETS DE CONSEIL : LES CONSULTANTS AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

#### A. PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR DES PRESTATIONS DE CONSEIL, UN « POGNON DE DINGUE »

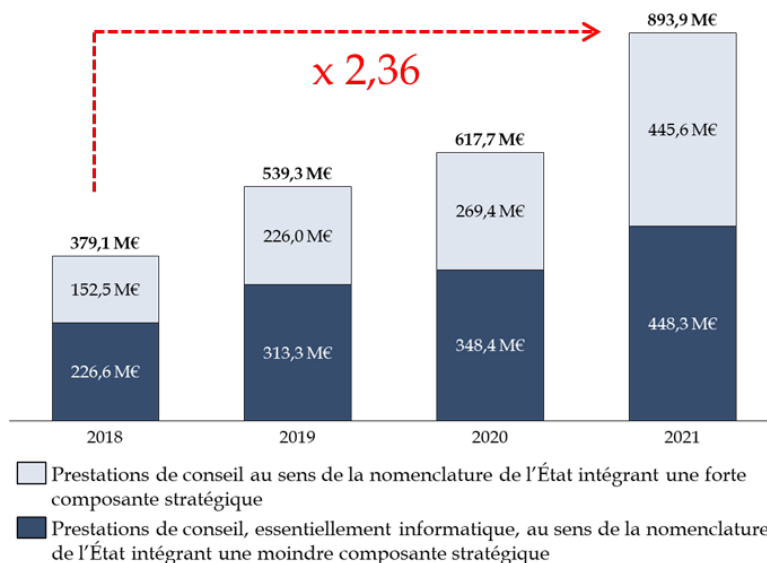
**En 2021, les dépenses de conseil de l'État au sens large ont dépassé le milliard d'euros**, dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 44 opérateurs.

Il s'agit d'**une estimation minimale** car les dépenses des opérateurs sont en réalité plus élevées : si la commission d'enquête a interrogé ceux dont le budget était le plus important (Pôle emploi, Caisse des dépôts et consignations, etc.), l'échantillon ne représente que 10 % du total des opérateurs.

**Le recours aux consultants n'a pas commencé sous ce quinquennat**, chacun gardant en mémoire la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a toutefois été croissant entre 2018 et 2021, comme le confirment les données de la direction du budget : les dépenses de conseil des ministères ont plus que doublé, avec une forte accélération en 2021 (+ 45 %).

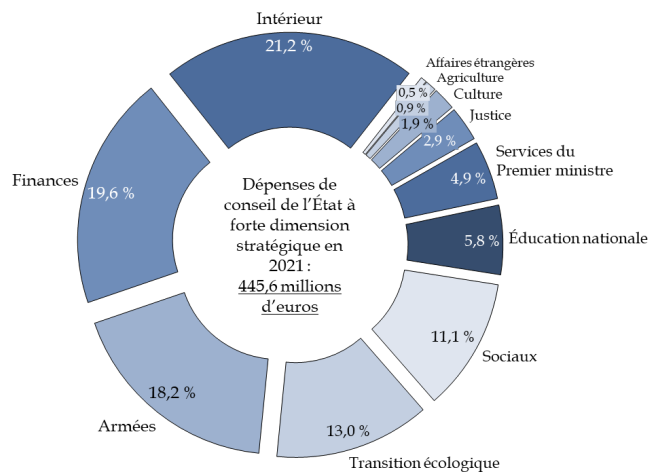
Évolution des dépenses de conseil des ministères (en millions d'euros)



Au sein de cette enveloppe, les dépenses de conseil les plus stratégiques (445,6 millions d'euros) augmentent significativement : **le conseil en stratégie et organisation a été multiplié par 3,7 depuis 2018 ; le conseil en stratégie des systèmes d'information par 5,8.**

Près de 85 % des dépenses sont concentrées dans 5 ministères : Intérieur, Économie et Finances, Armées, Transition écologique, ministères sociaux.

Répartition des dépenses les plus stratégiques des ministères (en %, 2021)



En pratique, le recours aux cabinets de conseil est facilité par des **accords-cadres**, dont celui de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la centrale d'achat UGAP. Ces contrats mettent à la disposition des ministères **un vivier de cabinets de conseil**, dans lequel ils peuvent aisément piocher.

## B. RECOURIR À DES CONSULTANTS EST DEVENU UN RÉFLEXE, Y COMPRIS POUR LES PRINCIPALES RÉFORMES DU QUINQUENAT

Le recours aux consultants constitue aujourd'hui **un réflexe** : ils sont sollicités pour leur expertise technique – même lorsque l'État dispose déjà de compétences en interne – et leur capacité à apporter un regard extérieur à l'administration – par exemple pour des parangonnages internationaux (*benchmarks*).

**La force de frappe des cabinets de conseil s'adapte à l'accélération du temps politique** : des consultants peuvent être mobilisés très rapidement pour répondre aux priorités d'un ministre ou d'un directeur d'administration centrale. Comme l'a souligné l'universitaire Julie Gervais, un cabinet international peut, en deux semaines, « être en mesure de produire un rapport de trois cent pages en allant puiser auprès de ses succursales aux États-Unis, en Suisse ou ailleurs ».

En pratique, les consultants sont intervenus sur **la plupart des grandes réformes du quinquennat**, renforçant ainsi leur place dans la décision publique. En 2019, un cabinet d'avocats – Dentons – a même participé à la rédaction de **l'étude d'impact** du projet de loi d'orientation des mobilités.

#### Exemples de missions confiées aux consultants pendant le quinquennat

Mission	Cabinet	Année	Montant
Création du baromètre des résultats de l'action publique*	Capgemini	2021	3,12 millions d'euros
Appui à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*	EY	2020	2,4 millions d'euros
Appui à la réforme de la formation professionnelle	Roland Berger	2018-2019	2,16 millions d'euros
Réorganisation du service de santé des armées	Eurogroup	2018-2021	1,57 million d'euros
Évaluation de la stratégie nationale de santé	Accenture et McKinsey	2020-2022	1,2 million d'euros
Appui à la réforme de l'aide juridictionnelle*	EY	2019	592 000 euros

\* Avec l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Les consultants sont également **appelés à la rescousse lorsque le Gouvernement est mis en difficulté sur un sujet**. Après le fiasco de **la propagande électorale** lors des élections locales de 2021, le cabinet Sémaphores est ainsi chargé d'accompagner les préfetures dans l'organisation de la mise sous pli et de la distribution des professions de foi pour les élections présidentielles et législatives de 2022, pour un montant de 289 785 euros.

**Une relation de dépendance peut s'installer** entre l'administration et ses consultants, en particulier dans le domaine informatique. À titre d'exemple, l'État recourt à des prestations de conseil de Sopra Steria et EGIS pour gérer les **radars routiers**, pour un montant prévisionnel de 82 millions d'euros entre 2017 et 2026. De même, il a dû faire appel à McKinsey pour mettre en œuvre la partie informatique de la réforme des aides personnalisées au logement (**APL**).

#### Près de 4 millions d'euros à McKinsey pour la réforme des APL

Le Gouvernement a souhaité réformer au pas de charge le mode de calcul des APL, ce qui a nécessité de revoir les systèmes d'information de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Initialement prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la réforme est reportée à plusieurs reprises à cause des lacunes informatiques de la CNAF puis de la crise sanitaire.

Le Gouvernement sollicite alors McKinsey pour **contrôler la viabilité des solutions informatiques de la Caisse**. Le 24 février 2020, le cabinet élabore par exemple « un point de situation à Maignon », comportant les mesures à prendre pour respecter le calendrier du projet.

Pour le ministère de la cohésion des territoires, « la maîtrise technique des [systèmes d'information] apportée par les consultants a constitué **un apport nécessaire et décisif aux équipes** ».

La réforme des APL est finalement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Au total, McKinsey aura reçu quatre commandes, pour un montant de 3,88 millions d'euros.

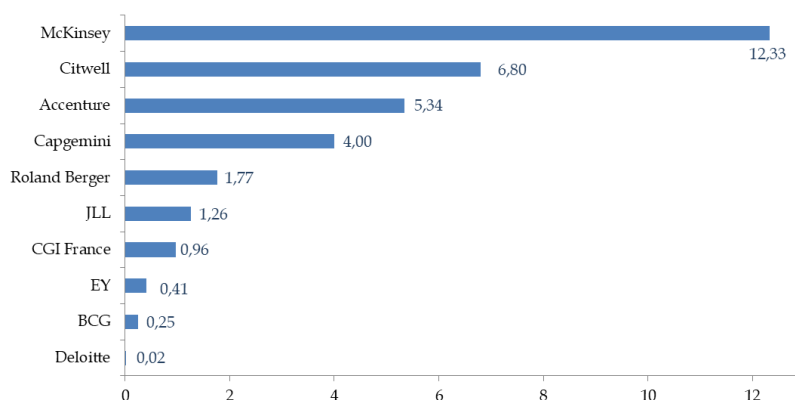
## C. COVID-19 : DES PANS ENTIERS DE LA GESTION DE CRISE SOUS-TRAITÉS À DES CABINETS DE CONSEIL

Au début de la crise sanitaire, le jeudi 5 mars 2020, un agent du ministère des solidarités et de la santé écrit à ses collègues : « ***J'ai vu une boîte de logistique hier habituée à travailler dans la pharma [...]. Ils peuvent être là lundi pour monter le truc. [...]. J'ai demandé l'ordre de grandeur, 50 000 euros pour nous mettre en place le système et suivre le déploiement pendant 15 jours.*** » La « boîte », c'est le cabinet de conseil **Citwell** ; le « truc », c'est un système de pilotage pour **l'approvisionnement de la France en masques**.

Le recours aux cabinets de conseil débute dans **ce climat d'impréparation de l'État**. Il va ensuite se prolonger tout au long de la crise sanitaire : **au moins 68 commandes sont passées, pour un montant total de 41,05 millions d'euros**. D'après les données recueillies sur un échantillon de 5 cabinets, l'intervention d'un consultant est en moyenne facturée **2 168,38 euros par jour**.

**Trois cabinets concentrent les trois quarts des dépenses** : McKinsey (la clef de voûte de la campagne vaccinale), Citwell (le logisticien) et Accenture (l'architecte des systèmes d'information, dont le passe sanitaire). À eux trois, ils mobiliseront 11 128 jours de consultants pendant la crise.

**Répartition des dépenses de conseil pendant la crise sanitaire  
(hors Santé publique France et en millions d'euros)**



### Des pans entiers de la gestion de crise sont sous-traités aux cabinets de conseil.

Entre mars et octobre 2020, **Citwell** organise par exemple l'approvisionnement en masques, leur stockage puis leur distribution, tout en réalisant des analyses complémentaires pour le ministère comme une « *demande d'information pour interview à BFM* ». Sa mission sera progressivement étendue aux autres équipements de protection individuelle (blouses, gants, etc.), aux médicaments de réanimation et aux vaccins.

**McKinsey** s'occupe de la campagne vaccinale entre novembre 2020 et le 4 février 2022, avec une interruption de trois mois à l'automne 2021. Il remplit quatre missions principales, attestées par les procès-verbaux de réception de ses prestations, que la commission d'enquête a pu consulter.

#### Campagne vaccinale : les quatre principales missions de McKinsey

Missions	Exemples d'actions associées
Organisation logistique	Étude des scénarios logistiques pour la distribution des vaccins Suivi des livraisons, des stocks, des injections et des rendez-vous
Indicateurs et outils de suivi	Production quotidienne d'indicateurs de pilotage de la campagne vaccinale Suivi d'un registre d'environ 250 actions et décisions clés
Analyses sectorielles sollicitées par le ministère	Plan d'actions pour la campagne de rappel de la 3 <sup>ème</sup> dose Point de situation sur les territoires ultramarins à l'été 2021
Gestion de projet	Préparation de réunions Appui à la restructuration de la <i>task force</i> « vaccins »

### Quand McKinsey organise la journée des agents de Santé publique France (SpF)

À la demande du ministère des solidarités et de la santé, McKinsey assure la **coordination entre l'État et l'une de ses agences, Santé publique France**. Cette prestation débute par la mise à disposition d'un consultant, « **agent de liaison** », entre décembre 2020 et février 2021, pour un montant de 169 440 euros. Ensuite renforcée par d'autres consultants, elle durera jusqu'à la fin du mois de juin 2021.

McKinsey organise ainsi **deux briefings quotidiens à Santé publique France**, à 9 heures et 15 heures, suit les indicateurs clés de performance (KPI) et transmet au ministère les difficultés rencontrées par SpF dans son action logistique.

**L'omniprésence de McKinsey est parfois mal vécue par les agents de SpF**. Lors d'une réunion le 9 février 2021, ces derniers souhaitent que le cabinet arrête de demander l'état d'avancement « *à 15 heures sur des actions prises le matin à 9 heures lorsqu'elles prennent du temps* » ou encore qu'il réduise la taille de ses comptes rendus de réunion.

## 2. L'INTERVENTION « DISRUPTIVE » DES CONSULTANTS, POUR DES RÉSULTATS INÉGAUX

### A. LES MÉTHODES DES CABINETS DE CONSEIL POUR « TRANSFORMER » L'ACTION PUBLIQUE : VERS UNE RÉPUBLIQUE DU POST-IT ?

Les consultants doivent « transformer » l'administration en proposant des méthodes « disruptives », inspirées du secteur privé et répondant à un vocabulaire propre.

#### Exemples de méthodes utilisées lors des ateliers de consultants

- le « **bateau pirate** » : chaque participant s'identifie à un des personnages (capitaine, personnages en haut du mât ou en proue, etc.) et assume ce rôle, son positionnement, ses humeurs, etc.
- le « **lego serious play** » : chaque participant construit un modèle avec des pièces lego, construit l'histoire qui donne du sens à son modèle et la présente aux autres

**Ces méthodes peuvent être mal acceptées par les agents publics, comme le montre l'intervention de Wavestone à l'Ofpra pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile** (prestation réalisée en 2021-2022, pour un montant de 485 818 euros).

Les agents de l'Ofpra déclarent ainsi : « *j'ai l'impression que nous sommes régulièrement infantilisés* », « *le vocabulaire de la start-up nation me semble peu approprié à notre mission de service public* ». Ils regrettent aussi la multiplication du nombre d'ateliers organisés par les consultants : « *total heures par mois de réunion : 10 heures – sur le papier évidemment, car ça ne finit jamais à l'heure prévue* ».

Ces dernières années, les cabinets de conseil ont transposé leurs méthodes aux **consultations et aux ateliers citoyens**. Une quinzaine d'exemples ont été identifiés entre 2018 et 2021, pour un montant total de près de 10 millions d'euros : concertation sur l'avenir de l'Europe (Roland Berger, 1,7 million d'euros), convention citoyenne pour le climat (Eurogroup, 1,9 million d'euros), etc.

#### Les consultations organisées sur les États généraux de la justice

Deux cabinets de conseil sont intervenus sur les États généraux de la justice : **INOP'S et Capgemini**, pour un montant total de 950 241,97 euros. Outre une plateforme en ligne (Parlonsjustice.fr), **des « ateliers délibératifs »** sont organisés avec 48 citoyens volontaires.

Les participants doivent déposer **un post-it sur un paperboard** en répondant à la question : « *Qu'est-ce qu'est pour vous la justice idéale ?* ». Ils procèdent ensuite à la lecture du « nuage de mots » ainsi constitué. À la fin de la journée, ils **votes avec des gommettes vertes, jaunes et rouges** sur les thématiques qui leur paraissent prioritaires.

## B. DES LIVRABLES DE QUALITÉ INÉGALE, QUI NE CONNAISSENT PAS TOUJOURS DE SUITE

**Une journée de consultant coûte en moyenne 1 528 euros à l'État.**

Si l'expertise des consultants n'est pas remise en cause, **leurs livrables ne donnent pas toujours satisfaction**. Certaines évaluations de la DITP font état d'un « *manque de culture juridique et plus largement du secteur public* », « *d'une absence de rigueur sur le fond comme sur la forme* », même si les consultants étaient « *des personnes de bonne compagnie* ».

**Parfois, aucune suite tangible n'est donnée à leurs prestations**, comme lorsque McKinsey est intervenu en 2019 et 2020 à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour préparer la réforme (avortée) des retraites (prestation de 957 674,20 euros).

### McKinsey et l'avenir du métier d'enseignant (496 800 euros)

En 2020, McKinsey a été chargé d'aider le professeur Yann Algan pour préparer **un colloque à l'UNESCO, finalement annulé**. Son livrable principal se résume à une compilation, certes conséquente, de travaux scientifiques et de graphiques conçus à partir de données publiques.

**Seuls quelques graphiques de McKinsey seront repris pour un second colloque**, organisé le 1<sup>er</sup> décembre 2020 au Collège de France.

À la demande du ministère de l'Éducation nationale, le cabinet a aussi travaillé sur deux études thématiques : **la rémunération au mérite des professeurs et la gouvernance des établissements scolaires**. Le ministère précise néanmoins « *qu'il n'est pas possible de déterminer les conséquences directes* » du rapport des consultants.

### 558 900 euros au BCG et à EY pour une convention finalement annulée

BCG et EY sont missionnés pour participer à l'organisation de **la convention des managers de l'État, qui doit réunir 1 821 hauts fonctionnaires au Palais des Congrès le 12 décembre 2018**.

Cet événement doit être l'occasion « d'embarquer » les fonctionnaires dans un élan de transformation, alors incarné par le programme Action publique 2022. Ils pourront suivre les **masterclass** de leur choix, sur des thèmes comme « *Comment remettre la simplicité au cœur des organisations ?* » ou « *l'Administration libérée* ». Les organisateurs imaginent « **l'intervention inspirante** » d'une personnalité extérieure et envisagent ainsi la venue de Didier Deschamps.

Préparée pendant de longues semaines, **la convention est d'abord reportée en raison de la crise des « gilets jaunes », avant d'être annulée à cause de la crise sanitaire**. La rémunération des cabinets BCG et EY, qui ont produit les livrables demandés, n'est pas affectée.

## C. UN ENCADREMENT DÉONTOLOGIQUE À RENFORCER

Si des règles existent déjà, « *l'intervention des cabinets de conseil peut [...] légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie* », comme l'a souligné Didier Migaud, président de la HATVP.

### Les risques déontologiques identifiés

- **Les conflits d'intérêts**, les cabinets de conseil conseillant simultanément plusieurs clients ;
- **La porosité**, lorsque les cabinets recrutent d'anciens responsables publics (« **pantouflage** »). À titre d'exemple, parmi les 22 profils proposés par le BCG et EY dans leur réponse à l'accord-cadre de la DITP de 2018, 6 sont d'anciens responsables publics de haut niveau (dont un ancien conseiller économique à l'Élysée et un ancien conseiller du secrétaire d'État à l'industrie).
- **Le pied dans la porte**, lorsque les consultants interviennent gratuitement (*pro bono*) pour l'administration.



En pratique, le **pro bono** concerne surtout le secteur économique, avec deux principaux bénéficiaires : l'Élysée (sommets *Tech for good* et *Choose France*, initiative *Scale-up Europe*) et Bercy. Dénuées de tout régime juridique, ces prestations peuvent être « récupérées » pour les besoins de la stratégie commerciale des cabinets de conseil, dans l'optique d'améliorer leur réputation.

Les cabinets multiplient **les partenariats avec les grandes écoles**. Ils disposent par exemple de 15 accords avec l'**École polytechnique**, pour un montant annuel de près de 2 millions d'euros.

### 3. UNE INFLUENCE AVÉRÉE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

#### A. « BEHIND THE SCENE » : LE DEVOIR DE DISCRÉTION DES CONSULTANTS

L'intervention des consultants doit rester discrète : lors de la crise sanitaire, McKinsey indique qu'il restera « *behind the scene* », en accord avec le ministère. **Le cabinet n'utilise pas son propre logo pour rédiger ses livrables mais celui de l'administration.**

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, l'a d'ailleurs confirmé devant la commission d'enquête : « *si vous aviez voulu [les] documents estampillés McKinsey présents dans le dossier, vous auriez trouvé une feuille blanche* ».

**La pratique est en réalité courante dans le secteur du conseil** : les consultants peuvent travailler en « équipe intégrée » chez leurs clients et sont alors quasiment assimilés à des agents publics. Pendant la crise sanitaire, ils ont par exemple rédigé des notes administratives sous le sceau de l'administration. Certains disposaient même d'une adresse électronique du ministère.

Cette méthode de travail **renforce l'opacité des prestations de conseil** car elle ne permet pas de distinguer l'apport des consultants, d'une part, et celui de l'administration, d'autre part.

---

### L'absence de visibilité alimente un sentiment de défiance, en particulier chez les agents publics

---

Les syndicats se sont par exemple émus du **guide sur le télétravail dans la fonction publique**, rédigé par Alixio, sous-traitant de McKinsey (235 620 euros) : « *pourquoi ne nous a-t-il pas été précisé qu'il avait été élaboré avec le concours d'un cabinet de consultants ? Le coût nous aurait peut-être choqué, certes, mais nous aurions pu en discuter. [...] Tout le monde était persuadé qu'il avait été fait par [l'administration]* ».

#### B. LE RÔLE DES CONSULTANTS : PROPOSER DES SCÉNARIOS « ARBITRABLES »... MAIS LE PLUS SOUVENT ORIENTÉS

Au cours des auditions, Gouvernement, administration et cabinets de conseil l'ont affirmé avec vigueur : l'autorité politique décide en responsabilité ; les cabinets de conseil n'ont aucune influence sur la décision.

**Les cabinets de conseil déploient néanmoins une stratégie d'influence dans le débat public**, en multipliant les *think tanks* et les publications. À titre d'exemple, EY proposait en janvier 2022 « *d'imaginer un nouveau plan de transformation ambitieux pour le prochain quinquennat* » et évoquait la possibilité de supprimer 150 000 postes de fonctionnaires grâce au numérique.

**Au quotidien, le rôle d'un cabinet de conseil consiste à rédiger des documents stratégiques à destination des responsables publics.** L'accord-cadre de la DITP (2018) mentionne ainsi le « *dossier de décision (cabinet ministériel, direction, préfet,...)* », la « *définition de la vision cible* » ou encore la « *feuille de route stratégique* ».

En théorie, les cabinets de conseil doivent **proposer plusieurs scénarios à leurs clients** et préciser, de manière factuelle, les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux. Ils ont toutefois pour habitude de « **prioriser** » les scénarios proposés – avec l'accord, voire sur demande, de l'administration –, ce qui renforce leur poids dans la décision publique.

### Des arbitrages orientés : l'exemple de la gestion du bonus / malus sur les cotisations d'assurance chômage

McKinsey est missionné en 2019, avec l'appui de la DITP, pour une prestation de 327 060 euros consistant à examiner le mode de gestion du nouveau bonus / malus sur les cotisations d'assurance chômage.

Le cabinet doit constituer un « **dossier d'arbitrage** » sur la répartition des tâches entre Pôle emploi, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la mutualité sociale agricole (MSA).

Si McKinsey présente bien 4 scénarios dans le livrable du 8 juillet 2019, sa conclusion est sans appel : « *le choix de l'ACOSS / [MSA] en tant qu'opérateurs principaux avec support de Pôle emploi [...] semble être la meilleure solution* ». **Les trois autres solutions ne correspondent pas au « choix recommandé ».**

**La marge de manœuvre des responsables publics ne peut qu'être réduite face à cette « priorisation » des scénarios par les cabinets de conseil, qui disposent ainsi d'une réelle influence sur la prise de décision.**

## LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

### En finir avec l'opacité des prestations de conseil

- Publier chaque année, en données ouvertes, la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs
- Présenter les prestations de conseil dans le bilan social unique, pour permettre aux représentants des agents publics d'en débattre
- Interdire aux cabinets de conseil d'utiliser le logo de l'administration dans leurs livrables, pour plus de clarté et de traçabilité dans leurs prestations

### Mieux encadrer le recours aux cabinets de conseil

- Évaluer systématiquement les prestations de conseil et appliquer des pénalités lorsque les cabinets ne donnent pas satisfaction
- Cartographier les compétences dans les ministères et élaborer un plan de « réinternalisation », pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil

### Renforcer les règles déontologiques des cabinets de conseil

- Interdire les prestations *pro bono*, en dehors du mécénat dans les secteurs non marchands (humanitaire, culture, social, etc.)
- Imposer une déclaration d'intérêts aux consultants afin que l'administration puisse prévenir les risques de conflit d'intérêts, sous le contrôle de la HATVP
- Exclure des marchés publics les cabinets qui n'ont pas respecté leurs obligations déontologiques
- Prévoir la destruction systématique des données confiées aux cabinets de conseil à l'issue de leur mission, sous le contrôle de la CNIL



**Arnaud BAZIN**  
*Président*  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Val-d'Oise



**Éliane ASSASSI**  
*Rapporteure*  
Sénatrice (CRCE)  
de Seine-Saint-Denis

### Commissions d'enquête du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/enquete/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28  
ce-conseil@senat.fr

Consulter le [rapport](#)

## Document 4 - Le Monde, « Cabinets de conseil : les dérives de la crise sanitaire »

Un rapport de la Cour des comptes révélé par « Le Monde » souligne les « conditions problématiques » des missions des consultants

Adrien Sénécat

Assumer, rassurer et étouffer la polémique. Le 5 janvier 2021, au ministère de la santé, on planche sur les « EDL » (éléments de langage) à opposer aux nombreuses questions de la presse après une information dévoilée par le site Politico : le cabinet américain McKinsey a été missionné pour appuyer la campagne de vaccination contre le Covid-19. Les e-mails internes de l'époque, que Le Monde a pu consulter, résument les deux messages-clés de la réponse de l'exécutif : les consultants n'ont pas interféré dans « les choix de nature politique et sanitaire » et ces missions ont respecté strictement les « contrats » et les « procédures » en vigueur.

La communication gouvernementale n'a pas suffi à éteindre l'incendie. Les révélations sur McKinsey et la vaccination ont, depuis, été suivies d'une longue série d'informations sur le poids pris par les cabinets privés de consultants dans la sphère publique ces dernières années. La publication d'un rapport du Sénat sur ce phénomène « tentaculaire », au printemps, a bousculé la campagne d'Emmanuel Macron et a débouché sur l'ouverture de deux enquêtes judiciaires par le Parquet national financier, à l'automne.

A chaque fois, les mêmes réponses sont apportées : tout est « super clair et transparent » dans les interventions des cabinets de conseil, assurait encore, à la fin novembre, le porte-parole du gouvernement, Olivier Véran. « Je ne crains rien », a affirmé Emmanuel Macron le 25 novembre, six mois après avoir dit : « S'il y a des preuves de manipulation, [que] ça aille au pénal ! » Selon les informations du Monde, le gouvernement a pourtant été alerté dès la fin 2021 de dérives dans l'utilisation des prestations de conseil, en particulier dans le cadre de la crise sanitaire. Le 2 décembre 2021, la Cour des comptes adressait au ministère de la santé un avertissement sans équivoque : bon nombre de ces prestations se font dans « des conditions problématiques ». Ces griefs sont détaillés dans un rapport plus vaste sur les dépenses liées à la crise sanitaire, que Le Monde s'est procuré. Ce document de 90 pages, qui n'avait pas été rendu public jusqu'ici, éclaire d'un jour nouveau les interventions des consultants lors de la pandémie.

### *Plus de 4 800 missions*

Le premier constat de la Cour des comptes est connu : le recours aux cabinets de conseil a été décuplé pendant la crise sanitaire. Plus de 50 millions d'euros ont été dépensés, en 2020 et 2021, pour des prestations informatiques pour le compte de la direction générale de la santé (DGS), auxquels s'ajoutent 13 millions d'euros pour des prestations de conseil.

Mais au-delà des montants, l'organisation et le contenu de ces missions ont, selon les auteurs du rapport, souvent dépassé le cadre strict de l'apport d'expertises absentes dans le secteur public. Et dans bien des cas, l'« urgence » invoquée par le gouvernement a débouché sur des situations possiblement litigieuses quant au respect du droit de la commande publique. Le contrat conclu avec McKinsey sur la vaccination, fin novembre 2020, s'est inscrit au sein du gigantesque accord-cadre passé par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), par le biais duquel plus de 270 millions d'euros ont été dépensés de 2018 à 2022 pour plus de 4 800 missions. En principe, ce marché porte sur des missions de « transformation publique ». La Cour des comptes juge donc « largement artificiel » d'y avoir rattaché la stratégie vaccinale, qui « est une politique publique » à part entière, et pas une affaire de conduite du changement au sein de l'appareil d'Etat. La DGS a justifié ce choix auprès de la Cour des comptes par le caractère « exceptionnel » de la pandémie et la « réactivité » que permet l'accord-cadre de la DITP, dans lequel les ministères peuvent « piocher » sans lancer de nouveaux appels d'offres, aux délais plus longs.

Reste que le procédé n'a pas seulement été utilisé aux débuts de la campagne de vaccination : au total, sept commandes ont été passées à McKinsey sur la campagne de vaccination, entre novembre 2020 et février 2022, pour un montant total de 11,6 millions d'euros, selon le rapport de la commission d'enquête du Sénat paru en février. Le septième contrat, qui portait sur l'administration d'une éventuelle quatrième dose de vaccin, a même été signé fin décembre 2021, après l'alerte de la Cour des comptes.

Un autre cabinet est cité par la Cour des comptes pour ses multiples interventions pendant la crise sanitaire : Citwell. Ce spécialiste de la logistique a été missionné le 6 mars 2020 pour monter, en deux semaines, un outil d'analyse et de suivi des commandes de masques. Pour attribuer ce contrat sans respecter la publicité

et la mise en concurrence normalement obligatoires, le gouvernement a invoqué le motif de « l'urgence impérieuse » liée à la crise sanitaire. C'est une possibilité prévue par le code de la commande publique, « à condition de pouvoir justifier du caractère exceptionnel de la situation », observe Anne-Andréa Vilerio, avocate spécialisée en droit public au cabinet Fleurus Avocats.

Mais le premier contrat de Citwell a été suivi de sept autres prestations formalisées dans les mêmes conditions, pour un montant total de 2,3 millions d'euros, sur un périmètre « toujours plus large », note la Cour des comptes : après les masques, Citwell a géré les flux de médicaments utilisés dans les services de réanimation et même la logistique de la campagne de vaccination.

*« Les chiffres ne sont pas bons »*

« Je pense que cette cascade de commandes s'explique par le contexte d'urgence et de crise », avait justifié le président de l'entreprise, Laurent Penard, lors de son audition au Sénat, fin 2021. La Cour des comptes n'en recommande pas moins au ministère de la santé d'« anticiper un temps suffisant de préparation des marchés avant le lancement des missions ». Plus étonnant : des consultants de Citwell ont directement travaillé au sein du ministère de la santé, y assurant « l'exécution courante des missions », ce qui a mobilisé trois à quatre employés à temps plein. Une situation jugée anormale par les magistrats.

Le rapport du Sénat publié quelques mois plus tard a conforté cette analyse, révélant que des services de contrôle interne du ministère de la santé se sont inquiétés, à l'époque, d'un possible « délit de marchandage », soit une opération à but lucratif de mise à disposition de main-d'œuvre aux dépens du salarié, sans que ses missions ne soient précisément définies.

La Cour des comptes mentionne enfin un autre cas : celui d'un consultant du cabinet Roland Berger qui travaillait directement au sein de la DGS, comme « rédacteur de nombreuses notes d'arbitrage et présentations adressées au cabinet du ministre sur des sujets relevant des attributions de la DGS ». Parmi elles, « la formalisation des décisions » sur les stocks de masques en surplus ou « les conditions de distribution de masques aux ménages défavorisés ». Pour les auteurs, il est « anormal » d'avoir fait « appel à un cabinet de conseil pour la réalisation de (...) mission [s] de service public », alors que le ministère disposait des ressources en interne pour le faire.

Interrogé sur ce brouillage de lignes entre public et privé lors de son audition au Sénat, en février, le ministre de la santé de l'époque, Olivier Véran, avait assuré : « Il n'y a eu aucune ambiguïté dans la nature des contrats qui ont été passés ni dans leur réalisation. » Et argué du caractère particulier de la crise sanitaire : « En période de guerre, regarde-t-on qui prépare les munitions, à quel endroit on le fait et si les munitions sont bien transférées dans l'arsenal ? » Contacté, le ministère de la santé n'a pas répondu à nos questions.

Reste que les interrogations sur le rôle des consultants dépassent l'épidémie de Covid-19. Et si le gouvernement s'en défend publiquement, le sujet a rapidement inquiété en coulisses : « Les chiffres ne sont pas bons, avec une forte hausse de la dépense de conseil en 2021 (+ 45 %) tous secteurs confondus », s'inquiétait, dans des échanges internes, le 11 février, Philippe Loné, chef du pôle budget du cabinet du premier ministre.

La Cour des comptes se penche actuellement sur le recours aux « cabinets de conseil privés » par l'Etat dans son ensemble. Le sujet, qui a émergé lors de la consultation citoyenne lancée par le président de la Cour, Pierre Moscovici, au printemps, doit faire l'objet d'un rapport au premier semestre 2023.

## Document 5 - Challenges (site web), « L'État a tout intérêt à faire appel aux cabinets de conseil »

Alix Coutures

Jean Castex a signé ce mercredi 19 janvier, une circulaire prévoyant une réduction d'au moins 15% des dépenses de l'administration en missions réalisées par des cabinets privés. La veille, la ministre Amélie de Montchalin avait dû s'expliquer au Sénat sur ces dépenses coûteuses de l'État en matière de consulting. Elle a assuré qu'elle n'y recourra plus "de manière automatique". Les représentants du cabinet McKinsey ont, eux aussi, été auditionnés par la commission d'enquête sénatoriale sur un contrat de 500.000 euros passé entre le gouvernement et le ministère de l'Éducation nationale. Ce n'est pas la première fois que le gouvernement doit se justifier sur ses contrats passés avec des consultants extérieurs. Il y a un an, Véronique Louwagie, députée Les Républicains, dévoilait que sept cabinets de conseil avaient été appelés à la rescousse par le ministère des Solidarités et de la Santé pour gérer la crise sanitaire, pour un budget de 11,35 millions d'euros. "Il y a des règles, et elles sont respectées, y compris en terme de transparence", s'était défendu le ministre Olivier Véran devant les députés. Matthieu Courtecuisse, président de Syntec Conseil, qui représente les métiers du conseil en France, juge le recours à l'expertise du privé indispensable pour des missions spécifiques.

- Baisse de 15% des dépenses de conseil en stratégie et organisation, plus de moyens pour piloter et superviser les missions, volonté de ré-internaliser les compétences... Comment accueillez-vous adressée par Jean Castex aux ministres sur l'encadrement du recours par l'administration à des prestataires extérieurs?

Matthieu Courtecuisse - Nous, cabinets de conseil, soutenons la circulaire, à condition qu'elle n'implique pas moins de projets dans le pays. Une réduction de 15% des dépenses pourrait signifier moins de transformations qu'auparavant, puisque les dépenses en cabinet de conseil sont un indicateur de la volonté réformatrice du pays. À l'inverse, si, comme Jean Castex l'a annoncé dans la circulaire, l'exécutif répartit davantage les missions entre prestataires externes et agents internes, à ressources constantes, c'est-à-dire qu'il internalise les compétences plutôt que d'aller les chercher dans le secteur privé, nous y sommes favorables. Travailler aux côtés d'agents de l'État nous fera gagner en efficacité. Le gouvernement a d'ailleurs déjà commencé à renforcer ses capacités en interne depuis le début du quinquennat avec des recrutements de consultants dans la fonction publique et dans la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Cette stratégie pose toutefois question quant à sa faisabilité à plus grande échelle.

En quoi cette stratégie vous questionne-t-elle?

L'État veut attirer des talents sur la base de contractuels sur un marché ultra compétitif. Mais sera-t-il capable de développer une marque employeur suffisamment efficace pour attirer dans la durée? Si l'État embauche directement d'anciens consultants, il devra travailler à une réforme des ressources humaines pour attirer, former, et piloter les talents. Cela me paraît difficile à mettre en œuvre. D'autant qu'il doit prendre en compte le coût complet de ce que représente un fonctionnaire, retraite comprise. Une stratégie peut-être plus coûteuse que celle qui est actuellement en place.

11,3 millions d'euros de contrats pour gérer la crise sanitaire en s'appuyant sur sept cabinets de conseil, près de 500.000 euros alloués au cabinet américain McKinsey pour "évaluer les évolutions du métier d'enseignant"... Les contrats passés avec les cabinets de conseil ne sont-ils pas trop chers, comme certains parlementaires l'ont souligné lors des auditions au Sénat?

Les cabinets de conseil pratiquent aujourd'hui des prix 30 à 200% inférieurs pour l'État à ce qu'ils pratiquent dans les grands groupes privés. Au niveau global, les dépenses en cabinets de conseil privés sont stables par rapport au mandat de François Hollande. De plus, les budgets consulting de la DITP sont deux fois inférieurs à ce qu'ils étaient à l'époque de la RGPP (la révision générale des politiques publiques qui a instauré le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, commencée en 2007, ndr) et 20% en dessous de ce qu'ils étaient lors du mandat de François Hollande, comme l'a montrée la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil. Nous sommes donc à un point bas depuis une dizaine d'années alors même que l'on a connu une crise sans précédent. La baisse de 15% des dépenses représente une économie d'environ 100 millions d'euros pour l'État, une somme qui ne fera pas une grande différence.

628 millions euros ont tout de même été mobilisés en conseil en 2020 selon le Sénat. N'est-ce pas là un "pognon de dingue"?

Même s'il semble important, le montant global des dépenses publiques dans les cabinets de conseil en France restent bien en deçà de ce que nos voisins européens dépensent pour des prestations similaires. Il est trois fois inférieur à celui du Royaume-Uni et deux fois inférieur à celui de l'Allemagne. Dans le fond, la circulaire n'est pas liée à des questions budgétaires, mais de souveraineté. Le gouvernement veut ainsi montrer qu'il a la capacité de contrôler l'administration et qu'il n'est pas sous l'influence des cabinets de conseil, à quelques mois de la présidentielle.

Amélie de Montchalin a précisé au Sénat qu'elle devra "faire la démonstration" qu'elle ne peut répondre à une demande sans une prestation externe, sous le contrôle de chaque ministère. L'État ne devra y recourir que lorsqu'une compétence spécifique manque en interne. Qu'apportez-vous que l'État n'a pas en son sein?

Pour certaines missions spécifiques, l'État a tout intérêt à faire appel à nous. Lors de la crise sanitaire, personne ne connaissait les vaccins à ARN messenger! Jamais auparavant, il n'avait eu à gérer des circuits de grand froid tandis que les cabinets de conseil disposent, eux, de précieuses compétences en matière d'approvisionnement et de logistique. Même les laboratoires pharmaceutiques s'appuient sur nous, alors pourquoi pas l'État? Quant aux risques de demain, comme les dômes caniculaires, ou les attaques numériques, ils exigent des compétences spécifiques, liées à des situations exceptionnelles. Parfois, du jour au lendemain, l'État n'a pas d'autre choix que d'aller chercher une expertise ailleurs qu'en interne.

L'autre avantage des cabinets de conseil est leur flexibilité. L'État peut signer un contrat avec nous pour une période donnée et nous mobiliser à sa guise. S'il recrute des talents en interne, il est plus difficile pour lui de mettre fin aux contrats à la fin d'une mission. Imaginons que deux variants du Covid-19 surgissaient tous les ans, l'État aurait alors tout intérêt à recruter ou former des talents mobilisés à temps plein sur ces questions-là plutôt que de s'appuyer sur des cabinets privés. Ce n'est pas le cas avec la crise sanitaire, qui a surpris par son caractère exceptionnel. En dehors d'une expertise spécifique, nous apportons aussi un regard extérieur et des méthodes à l'État. Cela a probablement été le cas pour la fameuse mission du cabinet McKinsey sur l'Éducation nationale. Ce type de prestation ne peut être réalisé en interne; elle nécessite une posture et un point de vue extérieurs.

# DOCUMENT 6

*La Première Ministre*

Paris, le 7 février 2023

n° 6391/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,  
Mesdames et Monsieur les secrétaires d'État

**Objet : Pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques (PII)**

**Réf :**

- Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
- Circulaire n°6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles.

Le Gouvernement s'est engagé à conduire les transformations numériques des administrations et des établissements publics de l'Etat pour être mesure de répondre aux grandes transitions de notre pays et d'améliorer la qualité et l'efficacité attendues de l'action publique, dans un contexte où, par ailleurs, la plupart des outils de travail des agents, tout comme les outils de communication, reposent substantiellement sur le numérique.

Pour mener à bien ces transformations, il peut être nécessaire d'avoir recours à des prestations intellectuelles informatiques. Il s'agit ainsi du recours à des expertises techniques pointues sur de courtes périodes pour faire face à un besoin aigu, pour bénéficier de compétences encore inexistantes au sein de l'Etat, ou encore sur des projets pour lequel un regard extérieur et porteur d'innovations est utile à la bonne mise en œuvre de l'action et des services publics.

Je souhaite que ces prestations fassent l'objet d'un encadrement et d'un pilotage tout aussi attentifs que ceux que portés aux autres prestations intellectuelles dans le cadre de la circulaire du 19 janvier 2022 signée par mon prédécesseur.

## **1. Un dispositif de pilotage et d'encadrement adaptés au type de prestations intellectuelles informatiques visées**

Le pilotage par la personne publique et l'encadrement de la prestation doivent demeurer ajustés à la nature des prestations en cause. Les prestations intellectuelles informatiques, qui constituent seulement une partie des dépenses informatiques, recouvrent des réalités très différentes. Pour mettre en place des dispositifs de pilotage et d'encadrement appropriés, les prestations intellectuelles informatiques peuvent être classifiées selon trois catégories qui recourent, dans la nomenclature des achats de l'Etat, plusieurs groupes de marchandises (cf. annexe).

Afin de mettre en place un dispositif de pilotage et d'encadrement qui puisse garantir un suivi adéquat des dépenses en prestations intellectuelles informatiques de l'Etat, il est indispensable de bien distinguer ces différentes catégories de prestations en les suivant, de manière rigoureuse, au travers des groupes de marchandises correspondant strictement à la prestation prévue.

**Compte tenu des dispositifs décrits ci-après, les prestations intellectuelles informatiques ne font pas l'objet d'un suivi par le pôle interministériel d'achat et le comité d'engagement de la DITP établis par la circulaire du 19 janvier 2022.**

## **2. Dispositifs applicables au conseil en stratégie numérique ou stratégies numériques des politiques publiques (1<sup>ère</sup> catégorie)**

Cette catégorie concerne un volume relativement limité de prestations. Dès lors qu'elles peuvent présenter des risques d'influence de la décision publique, elles nécessitent une attention particulière, analogue à celle prévue pour les autres prestations de conseil en stratégie et en organisation. Ainsi, le dispositif ministériel d'engagement de prestation intellectuelle déjà prévu par la circulaire du 19 janvier 2022 (1.a) s'appliquera aux prestations de cette catégorie, avec un contrôle a priori des prestations au-delà d'un seuil que fixeront les secrétaires généraux de chaque ministère.

Chaque ministère publiera tous les ans la liste des commandes passées pour des prestations de cette catégorie en précisant l'objet, la date et le montant de la prestation ainsi que le nom du cabinet qui a effectué la prestation.

Comme mentionné dans la circulaire du 19 janvier 2022, une attention particulière devra être portée au respect des principes et des bonnes pratiques en matière de conseils externes, notamment pour la conduite de missions, la prévention des conflits d'intérêts et la protection des données de l'administration.

S'agissant de la conduite de missions, pour éviter toute influence sur la décision publique, le pilotage de la prestation devra ainsi être intégralement assuré par l'administration et aucunement déléguée au prestataire. Ce pilotage devra être formalisé et faire l'objet de comités réguliers entre l'administration et le prestataire. En outre, aucun doute ne devra être entretenu concernant la qualité de prestataires externes des consultants, tant au sein de l'administration que vis-à-vis de tiers. Il en va de même des productions réalisées par les prestataires qui devront mentionner leur provenance de manière explicite.

Concernant la prévention des conflits d'intérêts, tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation de conseil doit donner lieu à un déport formalisé. Un code de conduite et la production d'attestations sur l'honneur attestant de l'absence de conflits d'intérêts des personnes mobilisées pour la prestation seront demandés systématiquement aux prestataires dans le cadre des prochains marchés, pour limiter tout risque d'influence sur la décision publique.

## **3. Dispositifs applicables aux appuis et expertises techniques (2<sup>ème</sup> catégorie)**

Cette catégorie concerne un volume plus important, mais demeurant limité, de prestations intellectuelles informatiques. Le recours à des prestations externes sur cette catégorie, qui doit s'accompagner de compétences internes suffisantes pour le pilotage de la prestation, est parfois nécessaire. Il s'agit souvent de cas de recours à des expertises techniques pointues de courtes durées pour faire face à un besoin aigu.

Cela concerne des prestations d'expertise sur des technologies innovantes en cours d'analyse (par exemple, la mise en œuvre d'un chatbot pour le site [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr), recours à de la *datascience* pour l'emploi de l'intelligence artificielle dans la fraude à l'immatriculation auprès du ministère de l'intérieur), des méthodes de travail émergentes (par exemple, la mise en œuvre de l'agilité à l'échelle auprès du ministère de la justice) ; également des prestations d'aide à l'étude de projets applicatifs, périodes durant lesquelles le besoin de ressources supplémentaires est ponctuellement important et donc rend souvent pertinent un appui par des prestataires externes (par exemple, sur le renfort ponctuel pour l'élaboration de tir de performance ; la réalisation d'un audit de cybersécurité par un tiers de confiance afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures de sécurité sur un système d'information).

Pour cette catégorie de prestations, les dispositifs ministériels d'engagement de prestations intellectuelles donneront lieu à un contrôle a posteriori portant sur le volume global des prestations effectuées.

## **4. Dispositifs applicables aux prestations de réalisations informatiques (3<sup>ème</sup> catégorie)**

Cette catégorie concerne actuellement le volume le plus important des prestations intellectuelles informatiques.



Le recours à des prestations, s'il s'accompagne nécessairement de compétences internes pour leur pilotage, est souvent indispensable au regard des ressources à mobiliser. S'appuyer sur des acteurs économiques existants est donc nécessaire sur certains champs spécifiques qui répondent aux besoins numériques de l'Etat auxquels il n'a pas vocation à répondre. Il s'agit, par exemple, des prestations de développement informatique, des prestations d'installation de matériels ou progiciels par des experts certifiés, de support aux utilisateurs, de l'aide à l'exécution de jeux de tests sur les nouvelles versions de certaines applications informatiques, etc (par exemple, activités de cadrage métier et fonctionnel sur le SI européen du ministère de l'intérieur ; activité de développement, d'exploitation et de tests applicatif du SI Source Solde du ministère des Armées).

Les prestations de cette catégorie seront pilotées et encadrées sous la responsabilité des directeurs numériques ministériels qui rendront compte annuellement au secrétaire général du ministère chargé de leur exécution.

## **5. Dispositifs applicables aux 3 catégories de prestations intellectuelles informatiques**

**Je souhaite que des travaux soient conduits par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et la direction des achats de l'Etat (DAE) afin que soient définis les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la stratégie des achats informatiques de l'Etat**, dans les meilleures conditions d'efficacité et de suivi. Cette stratégie devra tenir compte de la nécessité de faciliter l'achat innovant, notamment auprès de plus petits acteurs économiques, et de garantir la souveraineté numérique européenne.

Je leur demande en conséquence d'identifier les leviers d'une meilleure animation de la communauté des acheteurs et services prescripteurs de conseil. Il s'agira de permettre un meilleur partage des bonnes pratiques et un suivi efficient de la conformité aux politiques de recours aux prestations intellectuelles informatiques et de me présenter leurs conclusions au second semestre 2023.

### **5.1 Amélioration de la maîtrise des risques concernant les prestations intellectuelles informatique sur les grands projets de l'Etat**

La maîtrise des risques en matière de prestations intellectuelles informatiques est souvent faible concernant les grands projets informatiques que chaque ministère est amené à suivre. Afin d'améliorer cette maîtrise et l'efficience du pilotage des projets, **je souhaite que vous puissiez utiliser les leviers suivants pour permettre la réussite des grands projets de l'Etat**, en vous appuyant sur :

#### **- Les audits et contrôles de la DINUM sur les grands projets informatiques :**

Pour les projets dont le montant dépasse 9M€, les ministères doivent veiller au respect de la procédure de saisine pour avis conforme de la DINUM décrite à l'article 3 du décret 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique. La saisine doit intervenir le plus tôt possible, c'est-à-dire dès la phase de cadrage du projet, et en tout état de cause, préalablement à toute commande ou phase de contractualisation spécifique au projet.

En cas de besoin particulier, les ministères sont également invités à solliciter l'appui de la DINUM pour mener une mission de conseil et d'audit prévue par l'article 4 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 précité.

#### **- L'offre d'accompagnement proposée par la DINUM pour permettre la réussite des grands projets informatique :**

La DINUM met à disposition des outils et méthodes pour accompagner les grands projets informatiques de l'Etat<sup>1</sup>. Les méthodes préconisées par la DINUM pour permettre la réussite des grands projets de l'Etat doivent être systématisées.

---

<sup>1</sup> <https://www.numerique.gouv.fr/publications/principes-reussite-grands-projets-si-etat/>

La DINUM organise ainsi 3 sessions de formation des directeurs de projets de systèmes d'information par an. Ces formations effectuées par les équipes de la DINUM, en lien avec la DAE, abordent la question du pilotage des prestations intellectuelles. **Je demande que tous les directeurs de projets en poste soient formés afin qu'ils maîtrisent les savoir-faire fondamentaux de la conduite de projet.**

En complément, pour donner aux directeurs en charge des grands projets de l'Etat des clés supplémentaires pour un pilotage efficient des prestataires, des actions de coaching personnalisé seront proposées par la DINUM.

- **Les opportunités liées aux méthodes agiles :**

Les méthodes agiles permettent, au travers d'échanges réguliers entre l'Etat et les prestataires, une optimisation de la réponse au besoin de l'Etat en prenant en compte davantage l'impact recherché. Elles peuvent donc concourir à détecter des dérives dans les réalisations portées par les sous-traitants tout en évitant l'absence de prise de recul ou de pont d'étape dans les phases de développement;

Ces méthodes, qui sont largement exploitées par les grands acteurs du numérique, sont aujourd'hui maîtrisées par la DINUM, que ce soit via l'incubateur de start-up d'Etat, le développement de produits interministériels ou l'accompagnement et l'audit des projets des ministères. Elles sont applicables à toutes les tailles de projet, y compris les plus complexes. Elles nécessitent en revanche de revisiter les organisations projet et de les accompagner pour constituer des équipes pluri-disciplinaires et leur donner les outils pour piloter de manière efficiente les prestataires, en s'appuyant notamment sur le guide de la commande publique de prestations agiles élaboré par la DINUM.

## **5.2 Amélioration des rédactions des marchés publics d'achat de prestations intellectuelles informatiques**

Des clauses types, qui seront établies sous le pilotage conjoint de la DAE et de la DINUM, seront intégrées dans les documents des futurs marchés d'achat de prestations intellectuelles informatiques, afin notamment de :

- fixer l'interdiction d'utiliser les signes distinctifs de l'administration, pour éviter toute confusion entre le service public et les agents publics, d'une part, et les consultants, d'autre part ;
- rendre obligatoire la mention de l'intervention des consultants sur les documents auxquels ils ont participé ;
- renforcer la prévention des conflits d'intérêts ;
- améliorer les rédactions des clauses relatives au recours aux méthodes agiles ;
- systématiser l'évaluation de prestations ;
- protéger les données de l'administration en renforçant les exigences de cybersécurité et en systématisant la destruction des données.

En outre, les liens d'intérêt des personnes amenées à prendre des décisions en matière de prestations intellectuelles devront donner lieu à un déport formalisé et la sélection des prestataires devra s'appuyer sur les recommandations définies par la DAE dans le guide de l'achat public.

Enfin, les missions dites *pro bono*, effectuées à titre gracieux seront dûment autorisées par le secrétaire général du ministère et ne donneront lieu à aucune contrepartie.

## **5.3 Renforcement des capacités internes de l'Etat**

Si le recours à des prestations externes est légitime dans les cas mentionnés ci-avant, trop souvent, les équipes numériques de l'Etat manquent des compétences internes, en quantité et en qualité. Ces manques ont pour conséquence de fermer la porte à une internalisation de certains chantiers et sont préjudiciables au bon pilotage de travaux. Un grand projet dont le pilotage ou la réalisation est externalisé à plus de 60% doit être considéré à risque, être suivi de manière plus approfondie et faire l'objet d'un recrutement d'une équipe de direction expérimentée. Au-delà de 80% d'externalisation, le projet ne peut pas démarrer dans des conditions de maîtrise satisfaisantes.

**Je vous demande donc de veiller à maintenir un niveau suffisant de compétences au sein de vos services, de façon à réduire les risques liés à l'externalisation.** Par ailleurs, au-delà de l'approche par projet, il est essentiel que l'externalisation des projets numériques fasse l'objet d'un pilotage stratégique dans la durée sous l'égide des directeurs du numérique et des secrétaires généraux.

Afin de renforcer les compétences numériques internes et mener des actions de ré-internalisation de compétences, j'ai demandé, en lien avec le ministre de la transformation et de la fonction publiques, à la DINUM, la DGAFP et la DIESE d'élaborer un plan d'action sur la filière numérique pour le premier trimestre 2023, qui comportera des actions à l'échelle interministérielle, et des actions à décliner dans chacun de vos ministères. Les conséquences utiles en seront tirées dans vos champs ministériels respectifs en PLF 2024.



**Elisabeth BORNE**

## ANNEXE : Nomenclature achat des prestations intellectuelles visées

<b>1<sup>ère</sup> catégorie</b>		
<b>33.04.01</b>	CONSEIL STRATG SI	Audit et conseil stratégie SI
<b>2<sup>ème</sup> catégorie<sup>2</sup></b>		
<b>33.04.02</b>	CONSEIL URBA SI	Conseil urbanisation
<b>33.04.03</b>	EXPERTISE TECH SI	Expertises techniques
<b>33.04.04</b>	CONSEIL QUALI SI	Conseil qualité et méthode
<b>33.04.05</b>	ETUDE PROJET APPLI	Étude projet applicatif
<b>3<sup>ème</sup> catégorie</b>		
<b>33.04.06</b>	FORFAIT DEV	Forfait de développement
<b>33.04.08</b>	NUMERISATION	Prestation de numérisation (tout type)
<b>33.04.09</b>	TIERCE MNT APPLI	Tierce Maintenance Applicative (TMA)
<b>33.04.10</b>	TIERCE RECETTE APPLI	Tierce Recette Applicative (TRA)
<b>33.04.11</b>	SERVICES PROJ APPLI	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)
<b>33.04.12</b>	AUTRE MAINTENANCE IT	Autre maintenance informatique (hors TMA)
<b>33.04.13</b>	INSTAL MATÉRIEL IT	Prestation d'installation matériel
<b>33.04.14</b>	SUPERVISION EXPL SI	Supervision exploitation serveurs
<b>33.04.15</b>	SUPPORT UTILISATEUR	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)

<sup>2</sup> Les prestations en matière de cybersécurité font partie de ce groupe de marchandise, qui recouvre notamment les « prestations de conseil qualité et méthode sur projet informatique, audit pour certification qualité informatique (ex. sécurité, accessibilité) » et les « expertises techniques » pour les actions de réponse à incident ou de diagnostic cyber. Il est indispensable qu'une maîtrise étroite soit maintenue par les ministères et les établissements publics sur ces prestations ; s'ils peuvent s'appuyer sur des prestataires spécialisés, ils restent en effet responsables de la sécurité de leurs systèmes d'information.

## Document 7 - L'Humanité, « Accroc aux cabinets de conseil, l'État se saborde »

Sous le quinquennat, le recours aux consultants privés a explosé au sein des ministères, révèle le rapport de la commission d'enquête sénatoriale publié jeudi.

«Un pognon de dingue. » En 2021, plus d'un milliard d'euros ont été dépensés par l'État pour s'attacher les services de cabinets de conseil privés. Une évaluation « a minima », qui pourrait atteindre jusqu'à 3 milliards d'euros, précise le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur « l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques », qui a rendu ses travaux jeudi. En paraphrasant Emmanuel Macron, lorsqu'il évoquait les minima sociaux, la sénatrice communiste Éliane Assassi, rapporteure et à l'origine de cette commission, montre une tout autre réalité du « gâchis » qui peut exister dans les dépenses publiques. Le recours à ces cabinets constituerait selon le rapport « un phénomène tentaculaire et opaque ». « Des pans entiers des politiques publiques sont délégués à des consultants qui n'ont aucune légitimité démocratique », dénonce l'élue PCF.

L'État, à force de se passer des fonctionnaires, serait même devenu « dépendant » de ces cabinets, appelés pour préparer des séminaires, des réformes, des stratégies de réduction des coûts, de la communication et de la logistique... Sous Macron, ces recours ont explosé : les dépenses de l'État en la matière ont plus que doublé depuis 2018. Certes, la crise sanitaire est passée par là, mais les dépenses liées ne correspondent « que » à 41 millions d'euros (pour une augmentation globale qui avoisine les 500 millions). Le Covid-19 aura en tout cas permis de mettre en lumière cette hausse exponentielle. En janvier 2021, l'opinion publique découvre, stupéfaite, que le ministère de la Santé a demandé au cabinet McKinsey, pour 2 millions d'euros par mois, d'organiser la logistique de sa campagne vaccinale. Pendant la crise, « McKinsey est la clé de voûte de la campagne vaccinale, Citwell le logisticien des masques et de la vaccination, Accenture l'architecte du passe sanitaire », résume Éliane Assassi. Elle ajoute : « En moyenne, une journée de consultant est facturée 2 168 euros. »

Pendant ses travaux, la commission d'enquête a pu compiler de nombreux exemples de prestations, très chères, dont les intérêts étaient moindres, voire nuls. Lors de son audition en décembre 2021, Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey France, a ainsi eu toutes les peines à justifier les 496 000 euros perçus par son entreprise pour « évaluer les évolutions du métier d'enseignant ». Il s'agissait en réalité de préparer un séminaire sur le sujet... qui n'a jamais été organisé. La plupart des missions recensées posent la même question : pourquoi les avoir déléguées au privé, alors que les agents de la fonction publique en ont les compétences ? Il en va ainsi des 920 000 euros touchés par McKinsey pour la préparation d'une potentielle réforme des retraites en 2019 auprès de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse, ou des 4 millions d'euros payés à McKinsey, encore, pour mettre en oeuvre la réforme des APL - « cette même réforme qui réduisait les aides de 5 euros par foyer », rappelle Éliane Assassi.

*Des dépenses qui passent mal, alors que le point d'indice est gelé depuis douze ans*

Les ministres auditionnés au Sénat ont mis en avant trois raisons pour lesquelles ils font appel à ces cabinets : la recherche d'une compétence spécifique ; la recherche d'un regard extérieur ; faire face à un pic d'activité. Des arguments largement battus en brèche par le rapport de la commission d'enquête, en particulier sur le supposé manque de compétences spécifiques en interne, même si ce déficit peut exister, notamment dans le domaine informatique. « Mais c'est surtout parce qu'on ne cherche pas du tout à former les fonctionnaires qui le réclament », indique Delphine Colin, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT. Pour le chercheur au CNRS Frédéric Pierru, le recours accru aux consultants entraîne aussi un cercle vicieux : « Leur intervention systématique fait perdre des compétences, ce qui rend encore plus nécessaire l'intervention des cabinets. » Beaucoup de fonctionnaires se sentiraient ainsi dévalués. D'autant que les administrations ne recensent plus suffisamment, selon le rapport, leurs besoins en compétences. Au près des agents du service public, ces dépenses mirobolantes en consultants passent mal, alors que leur point d'indice est gelé depuis douze ans et que les effectifs s'assèchent. « Le recours aux cabinets privés relève de choix politiques. L'objectif est d'éteindre la fonction publique d'État, en la contournant et en cassant les statuts », tance la sénatrice Éliane Assassi. Si les consultants viennent vraiment pallier un manque de personnel, que dire des 180 000 postes supprimés dans la fonction publique entre 2006 et 2018 ?

Les agents publics évoquent d'ailleurs souvent des infantilisations et du mépris de la part des consultants, en plus de l'utilisation d'un jargon très « start-up nation ». Dans ses préconisations, la commission sénatoriale propose ainsi que les cabinets « respectent l'emploi de termes français », l'usage d'anglicisme participant, selon le président LR de la commission, Arnaud Bazin, à « un rapport de forces et au rabaissement des agents de l'administration ». Les cabinets de conseil privés proposent en effet d'introduire

des « méthodes disruptives » dans l'administration publique, en privilégiant les PowerPoint, les gommettes, les jeux de rôle... « C'est le risque d'une république du Post-It », alerte Éliane Assassi. Pour la syndicaliste Delphine Colin, il y a dans l'exécutif de Macron une « fascination du privé » qui peut expliquer le recours exponentiel aux consultants : « Ils veulent qu'on applique partout les mêmes méthodes de management, d'organisation que dans le privé. »

### *Payés pour évaluer les économies réalisables par les administrations*

La « transformation de l'État » est d'ailleurs l'un des domaines de prédilection des cabinets de conseil privés lorsqu'ils interviennent auprès des administrations. Depuis 2018, les frais engagés auprès des cabinets pour des missions des « conseils en stratégie et organisation » ont été multipliés par 3,7. Un coût énorme pour... réduire les dépenses. « C'est le paradoxe du serpent : les préconisations des cabinets de conseil affaiblissent les ressources de la sphère publique, qui dépend de plus en plus d'eux ». Ainsi, McKinsey a estimé en 2018 qu'il y avait entre 20 % et 25 % de lits en trop à l'hôpital. Et en février 2021, le ministère de l'Économie a mandaté le cabinet Accenture dans l'objectif de réaliser 800 millions d'euros d'économies sur les services de l'État... « Avec cette commission, nous avons voulu démontrer qu'un système se met en place, qui veut remplacer celui de la fonction publique, juge même Éliane Assassi. Si on ne met pas un frein maintenant, des pans entiers de notre administration seront confiés au privé. »

Les cabinets de conseil évaluent ainsi les économies réalisables par les administrations, en influençant fortement la politique publique qui sera mise en place, sans être guidés par la recherche de l'intérêt général, contrairement aux fonctionnaires censés conduire ce type de missions. « Ou l'inverse : le décideur public va commander les missions en orientant ses demandes, pour que les préconisations correspondent à ses attentes », précise Arnaud Bazin.

Une double influence très problématique, dans un cadre très opaque. Même la commission d'enquête sénatoriale n'a pu avoir accès à tous les rapports des cabinets, encore moins à leurs conséquences dans les décisions prises. Les représentants des fonctionnaires déplorent aussi ne jamais être au courant de l'arrivée de consultants dans leurs équipes. L'État lui-même n'a pas de vision globale sur ses commandes. Les sénateurs de la commission, qui préparent une proposition de loi en ce sens, suggèrent ainsi de publier la liste des prestations commandées par l'État, d'en assurer la traçabilité, ou encore d'impliquer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Notamment via un contrôle déontologique systématique lorsqu'un consultant rejoint l'administration ou qu'un responsable public est recruté par un cabinet. Un « pantouflage » présent dans le domaine du « consulting », causant de grands risques de conflits d'intérêts.

Tout comme la proximité entre certains mouvements politiques et des cabinets privés. Pendant la campagne de 2017, Karim Tadjeddine, de McKinsey, avait ainsi utilisé son mail professionnel pour dialoguer avec le mouvement En marche. Ce même Karim Tadjeddine est par ailleurs accusé par la commission d'enquête de « faux témoignage », pour avoir assuré lors de son audition que McKinsey payait des impôts sur les sociétés en France, « ce qui n'est pas le cas depuis au moins dix ans », a déclaré le président de la commission, Arnaud Bazin. Parmi ses autres préconisations, la commission d'enquête propose d'interdire les « prestations gratuites "pro bono" », une pratique commerciale qui permet aux cabinets de s'offrir une publicité et une image de marque dans le privé sur le dos de l'État. La ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Amélie de Montchalin, avait émis un avis dans ce sens, lors de son audition le 15 février dernier. Le jour même, le premier ministre, Jean Castex, prenait une circulaire pour un « changement de doctrine » en matière de recours aux cabinets, avec l'objectif de réduire de 15 % les dépenses en la matière. « C'est opportun, tranche Éliane Assassi. Avec cette commission, il y a une certaine fébrilité qui a parcouru les rangs du gouvernement. Mais est-ce qu'il faut croire les pompiers pyromanes ? »

Florent Le Du avec Aurélien Soucheyre

## Document 8 - Libération, « Les cabinets de conseil squattent la transformation publique »

Par JÉRÔME LEFILLIÂTRE

La Direction interministérielle de la transformation publique a signé en 2018 un accord-cadre ouvrant en grand les portes de l'Etat à McKinsey, Capgemini et autres BCG. Alors que ce dernier est arrivé à échéance, le nouvel appel d'offres tarde à être publié.

Attribué il y a quatre ans, le marché public arrivait à échéance le 10 juin. Mais en pleine campagne des élections législatives, les services de l'Etat se sont bien gardés de lancer un nouvel appel d'offres pour ce très gros contrat, officiellement dénommé «Assistance à la conception et à la mise en oeuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique». S'agissait-il d'éviter de relancer «l'affaire McKinsey» au plus mauvais moment? «Un nouvel accord sera mis en place, tenant compte des recommandations du Sénat, assure le cabinet du nouveau ministre de la Transformation publique, Stanislas Guerini, réélu député dimanche. L'appel d'offres sera publié cet été.» Sa prédécesseure, Amélie de Montchalin, battue aux législatives, avait pourtant indiqué en début d'année qu'il le serait au printemps.

En 2018, le marché, d'un montant prévisionnel (quand il a été lancé) de 100 millions d'euros et coupé en trois tranches, avait été remporté par les plus gros cabinets de conseil privés de la place. Des noms que le grand public a appris à connaître ces derniers mois: McKinsey, Roland Berger, Boston Consulting Group dit BCG (pour le lot «Stratégies et politiques publiques»); EY, Eurogroup Consulting, Capgemini (pour le lot «Conception et mise en oeuvre des transformations»); Wavestone, Eurogroup Consulting et Capgemini (pour le lot «Performance et réingénierie des processus»).

Ces contrats, dits «accords-cadres», constituent l'une des plus importantes portes d'entrée dans l'Etat - sinon la principale - des grands consultants payés à prix d'or pour aider la machine administrative et gouvernementale à agir et se «réformer». Comme l'indique le rapport, publié en mars, de la commission d'enquête du Sénat qui a soulevé l'affaire McKinsey, ils «mettent à la disposition des ministères un vivier de cabinets de conseil, dans lequel ils peuvent aisément piocher». En clair, dès qu'un membre du gouvernement, son cabinet ou l'une de ses administrations estiment avoir besoin de consultants externes pour mettre en place une politique publique (la stratégie de vaccination, la réforme des APL, etc.), ils passent par ce guichet fonctionnant selon un principe de «tourniquet»: la dernière sollicitation en date échoit au prestataire ayant alors le montant total de commandes le plus faible, dans un souci d'équité. A l'épreuve, ce système a eu pour effet d'exploser le budget initialement prévu: fin 2021, 208 millions d'euros avaient été dépensés par l'Etat dans ce cadre, selon les travaux de la commission d'enquête du Sénat. Sa rapporteure, la communiste Eliane Assassi, qui a déposé mardi une proposition de loi sur l'encadrement du recours aux consultants, résume d'une phrase: «L'accord-cadre de la DITP est un outil mis à la disposition des cabinets de conseil.» La DITP? L'acronyme désigne la Direction interministérielle de la transformation publique, le service peu connu de la haute administration qui a signé en 2018 cet accord-cadre. Elle est l'intermédiaire essentiel entre l'Etat et les McKinsey, Capgemini et autres BCG.

«TOUJOURS DÉBORDÉS» Dotée de 87 employés (en équivalent temps plein) et placée sous la double autorité du ministère de la Transformation publique et de Matignon, la Direction interministérielle de la transformation publique a été pensée pour être le consultant interne de l'Etat. Sa mission première est de conseiller les services et ministères ayant des besoins en matière d'organisation interne, de production de politiques publiques et d'interaction avec les citoyens. Dans son dossier de présentation officiel, l'agence affiche un slogan très macronien: «Libérer l'énergie publique». Et elle use d'une novlangue pleine de concepts furieusement «start-up nation»: «Efficacité opérationnelle», «expérience usagers», «transformation digitale», «coaching managérial» Sollicitée par Libé, la DITP n'a pas souhaité répondre à nos questions. L'une de ses principales réalisations a été la mise en place en janvier 2021 du baromètre des résultats de l'action publique. L'outil permet de suivre l'état de déploiement concret des mesures gouvernementales, département par département: le nombre de classes primaires dédoublées, de kilomètres de pistes cyclables construits, d'heures de patrouilles sur la voie publique Accessible en ligne à tous, l'outil n'est pas exactement un succès populaire. La DITP a aussi été la coordinatrice, au début du quinquennat écoulé, du rapport CAP 2022, du nom d'un groupe de travail d'une trentaine de personnalités ayant planché sur la réforme de l'Etat - avec, comme objectif prioritaire, de réduire la dépense publique.

En pratique, la DITP s'appuie aussi, au-delà de sa propre équipe, sur des «prestataires externes». Soit les géants du consulting décriés. La plateforme numérique du baromètre des résultats de l'action publique a ainsi été créée par Capgemini pour la non modique somme de 3,6 millions d'euros, selon le rapport

parlementaire. «Nous sommes une toute petite équipe au regard des besoins immenses de l'Etat, et nous n'avons pas de trop de moyens pour répondre aux demandes qui nous sont adressées par les administrations», a justifié le patron de la DITP, Thierry Lambert, auditionné par le Sénat le 2 décembre, qui y voyait la meilleure façon d'«augmenter nos capacités d'écoute et de production». Une employée de la DITP, qui ne souhaite pas être nommée, ajoute : «On a la réputation d'être toujours débordés. Lorsque les dossiers nous intéressent, on les prend en interne. Si c'est plus laborieux, on active un cabinet de conseil.» La Direction interministérielle est d'autant plus encline à le faire que sa culture interne emprunte beaucoup au monde du consulting privé. Héritière de la Direction générale de modernisation de l'Etat (DGME), qui avait mis en oeuvre la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de Nicolas Sarkozy et avait ouvert en grand la porte de l'administration aux cabinets de conseil, elle est née avec l'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir. Son premier directeur, entre 2017 et 2019, Thomas Cazenave, est un inspecteur des finances proche du président de la République. L'homme vient d'être élu député de Bordeaux et est connu pour avoir dirigé un ouvrage publié en 2017, l'Etat en mode start-up. L'un des contributeurs du bouquin était Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey et soupçonné d'avoir produit un faux témoignage devant le Sénat en janvier.

**DÉTAIL PIQUANT** Cette administration est peuplée d'employés ayant travaillé dans le passé pour ces grandes firmes, ce qui favorise une grande porosité entre les deux mondes. Une politique assumée par Thierry Lambert, qui disait devant le Sénat y voir une «valeur ajoutée particulière» pour son administration. Ces anciens consultants se regroupent dans le plus gros service de la Direction interministérielle, fort d'une trentaine de membres et nommé «Accélération de la transformation». Cette branche est dirigée par Axel Rahola qui a été, entre 2011 et 2018, le vice-président de Capgemini. Citons aussi les cas de Charles-Henri Bescond, chef du pôle budgets-marché et ancien d'Accenture, ou de François Gobillard, directeur de projet et ex de Roland Berger. La DITP est-elle le cheval de Troie des géants du consulting, comme l'affirme la sénatrice Eliane Assassi ? Un ancien contractuel, spécialiste de l'évaluation des politiques publiques, nuance : «Le plus gros bataillon est formé par les ex-consultants qui font du lean management, dont le savoir-faire est de réduire, rationaliser, organiser. Mais le discours selon lequel ceux-là peuvent et savent tout faire est moins présent qu'avant. La DITP s'est ouverte à du conseil soft : participation citoyenne, sciences comportementales, design des politiques publiques Il y a eu un rééquilibrage.» Ces missions sont regroupées dans les services baptisés «Expérience usagers» et «Innovation publique». A écouter plusieurs sources internes, la culture n'est plus la même qu'à celle de l'époque de la Direction générale de la modernisation de l'Etat, lorsque le tout-puissant instrument administratif de la RGPP était dirigé par François-Daniel Migeon, un ancien associé de McKinsey. Le changement a débuté sous François Hollande, avec le remplacement de la DGME par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique. Le patron de la DITP, Thierry Lambert, n'est d'ailleurs pas un consultant de métier, mais un haut fonctionnaire. Inspecteur des finances, il a fait carrière chez le fabricant de matériaux Saint-Gobain. Détail piquant, cependant : il a expliqué devant le Sénat qu'il s'était déporté de tous les dossiers touchant McKinsey car son fils y travaille «Dire que la DITP fait de la propagande au sein de l'Etat pour les cabinets de conseil est faux, commente notre ex-employée. Elle ne promeut pas cette pratique, mais elle la diffuse et elle la questionne très peu. Mais pour moi, le mal originel est vraiment le plafond d'emplois.» Le gouvernement précédent en semblait lui-même conscient : Amélie de Montchalin avait promis de renforcer l'équipe avec dix équivalents temps plein supplémentaires en 2022. Il revient à Stanislas Guerini, qui a choisi un ancien consultant de BCG comme directeur de cabinet adjoint, de concrétiser cet engagement.

«BOÎTE À OUTILS» Pour beaucoup d'observateurs avisés, le problème réside dans l'absence de pilotage clair de la structure, dont les missions sont mal définies par l'Etat. «Les équipes des services sont très différentes, voire contradictoires. Et comme presque tout le monde est contractuel, il y a beaucoup de turnover», constate l'ex-employée. Un haut fonctionnaire, directeur d'une agence publique, très soucieux du rôle de l'Etat : «La DITP, ça ne marche pas. Parce qu'elle ne porte pas de doctrine. Ce n'est pas un cabinet noir, mais une construction mal aboutie. Elle n'est pas un lieu de construction des réformes, mais une boîte à outils, un guichet. Si tu ne vas pas les voir, il ne se passe rien.» Maître de conférences en droit public et membre de l'Observatoire de l'éthique publique, Mathias Amilhat raconte avoir découvert l'existence de la DITP à l'occasion de l'affaire McKinsey : «C'est assez opaque. Elle est censée être le cabinet de conseil interne de l'Etat mais elle externalise. Une direction de ce type devrait raisonner en termes de mobilisation des ressources de la fonction publique, sur tout le territoire. Il faut la refondre.» L'ancien gouvernement n'était pas loin de penser aussi qu'il fallait revoir son fonctionnement. Devant la commission d'enquête du Sénat, l'ex-ministre de la Transformation publique, Amélie de Montchalin, avait promis d'en faire une vraie «tour de contrôle pour encadrer, suivre et accompagner les ministères dans le recours aux cabinets de conseil». Aussi bizarre que cela puisse paraître, la Direction interministérielle de la transformation publique n'avait jusqu'à présent aucun pouvoir de validation ou de contrôle sur ces prestations extérieures. Le prochain accord-cadre doit changer cette incongruité. A voir.