N° 578

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 16 mars 2022
Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mars 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un **phénomène tentaculaire** *: l'***influence croissante** *des* **cabinets** *de* **conseil** *sur les* **politiques publiques** *»,*

Président
M. Arnaud BAZIN,

Rapporteure
Mme Éliane ASSASSI,

Sénateur et Sénatrice

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Arnaud Bazin, *président* ; Mme Éliane Assassi, *rapporteure* ; M. Jérôme Bascher, Mme Valérie Boyer, M. Jean-Pierre Corbisez, Mmes Nicole Duranton, Nathalie Goulet, MM. Jean-Marie Janssens, Patrice Joly, Franck Montaugé, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Dany Wattebled, *vice-présidents* ; MM. Laurent Burgoa, Gilbert Favreau, Mme Christine Lavarde, MM. Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Stéphane Sautarel, Mickaël Vallet.

SOMMAIRE

SOMMAIRE **3**

L'ESSENTIEL **7**

PROPOS LIMINAIRE **19**

LES 19 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE **23**

MÉTHODE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE **27**

PREMIÈRE PARTIE : L'INQUIÉTANTE BANALISATION DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL **29**

I. UN RECOURS CROISSANT AUX CABINETS DE CONSEIL DANS LE SECTEUR PUBLIC **29**

A. UN MANQUE DE TRANSPARENCE QUI ENTRETIENT UN CLIMAT DE DÉFIANCE 29
1. Des données lacunaires et non centralisées *29*
2. Un constat d'opacité, qui alimente un climat de défiance *34*

B. LES DÉPENSES DE CONSEIL DE L'ÉTAT DÉPASSENT LE MILLIARD D'EUROS EN 2021 ET ONT PLUS QUE DOUBLÉ PENDANT LE QUINQUENNAT 39
1. Le conseil au secteur public est historiquement un marché limité en France *40*
2. Les dépenses de conseil de l'État ont plus que doublé depuis 2018 ..... *42*
3. Aux dépenses de conseil des ministères doivent s'ajouter celles des opérateurs, qui sont également importantes et croissantes *50*
4. Des dépenses de conseil également significatives dans le secteur parapublic *52*

C. UN MARCHÉ CONCENTRÉ AUTOUR DE QUELQUES GRANDS CABINETS 53
1. Une vingtaine de cabinets concentrent plus de la moitié des prestations de conseil aux ministères *53*
2. Le recours à la sous-traitance : les cabinets de conseil comme « hubs de compétences » *55*
3. Le secteur public, un marché qui reste minoritaire dans l'activité des cabinets de conseil *59*

D. DES FACILITÉS CONTRACTUELLES POUR FAIRE APPEL AUX CONSULTANTS : L'EFFET « PRESSE-BOUTON » 61
1. Une multiplication des accords-cadres, facilitant les commandes *61*
2. Le marché de la DITP et son « tourniquet » parfois grippé *64*
3. Les accords-cadres de l'UGAP et ses prestataires « pré-désignés » *68*

E. UNE PRISE DE CONSCIENCE (TROP) TARDIVE DE LA PART DU GOUVERNEMENT 70
1. L'exception : l'élaboration dès 2015 d'une doctrine de recours aux cabinets de conseil par le ministère des Armées *72*
2. Des pratiques très variables dans les autres ministères *74*
3. La circulaire du 19 janvier 2022 : des orientations à la fois tardives et incomplètes *75*

II. UN PHÉNOMÈNE TENTACULAIRE : L'INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL SUR DES PANS ENTIERS DES POLITIQUES PUBLIQUES 79

A. LA DOCTRINE AFFICHÉE PAR L'ÉTAT ET LES CABINETS DE CONSEIL : UN APPUI PONCTUEL À L'ADMINISTRATION 79
1. La recherche d'une compétence spécifique 80
2. La recherche d'un regard extérieur et d'une méthodologie 82
3. La recherche de ressources humaines qualifiées pour faire face à un pic d'activité 86

B. LE CONSTAT DOCUMENTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE : UN RISQUE DE DÉPENDANCE DE L'ADMINISTRATION VIS-À-VIS DES CABINETS DE CONSEIL 87
1. Le secteur informatique, un important pourvoyeur de prestations de conseil 89
2. L'appui à la « transformation » de l'administration 100
3. La nouvelle spécialité des cabinets de conseil : organiser des consultations citoyennes 119
4. Le recours aux consultants comme arbitres de l'administration 126

C. LA RÉINTERNALISATION DES COMPÉTENCES : UNE ARDENTE NÉCESSITÉ… QUI PRENDRA DU TEMPS 131
1. La capitalisation des livrables et le transfert de compétences : des exigences difficiles à mettre en œuvre 131
2. La réinternalisation des compétences : un chantier de longue haleine 133

DEUXIÈME PARTIE : LE RÔLE DES CABINETS DE CONSEIL DANS LA DÉFINITION ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES 137

I. DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES, POUR DES COÛTS SIGNIFICATIFS 137

A. DES DIFFICULTÉS POUR L'ADMINISTRATION À PILOTER ET À ÉVALUER SES CONSULTANTS 137
1. Le difficile pilotage des cabinets de conseil 137
2. Un effort insuffisant pour évaluer les prestations de conseil 140

B. DES LIVRABLES DE QUALITÉ INÉGALE, QUI NE CONNAISSENT PAS TOUJOURS DE SUITE 143
1. Des prestations inégales 145
2. Des prestations de conseil qui n'ont parfois pas de suite tangible : l'exemple de la CNAV et du projet de réforme des retraites 149

C. UNE JOURNÉE DE CONSULTANT COÛTE ENVIRON 1 500 EUROS À L'ÉTAT 150

II. L'INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA DÉCISION PUBLIQUE ..155

A. LA DOCTRINE AFFICHÉE PAR LES ACTEURS : AUCUNE INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA DÉCISION 156

B. LE CONSTAT DOCUMENTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE : UNE INFLUENCE AVÉRÉE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA PRISE DE DÉCISION 159
1. La stratégie d'influence des cabinets de conseil, véhiculant une certaine vision de l'action publique 159
2. L'intervention des consultants sur des réformes majeures 164
3. Proposer des scénarios « arbitrables »… mais le plus souvent orientés par les consultants 170

TROISIÈME PARTIE : UN ENCADREMENT DÉONTOLOGIQUE À RENFORCER : CONFLITS D'INTÉRÊTS, *PRO BONO* ET « PANTOUFLAGE » 177

I. DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES NOMBREUSES, DU CÔTÉ DE L'ADMINISTRATION COMME DES CABINETS DE CONSEIL.....178

A. LES RÈGLES PRÉVUES PAR L'ADMINISTRATION ET LES MARCHÉS PUBLICS..178

B. LES ENGAGEMENTS DÉONTOLOGIQUES DES CABINETS DE CONSEIL 181

II. DES RISQUES DÉONTOLOGIQUES AVÉRÉS, QUI IMPLIQUENT DE RENFORCER LES RÈGLES ET DE MIEUX LES CONTRÔLER 182

A. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS : AUCUNE VISIBILITÉ SUR L'ACTIVITÉ DES CABINETS DE CONSEIL POUR LE COMPTE DE LEURS AUTRES CLIENTS .183

B. LE RISQUE DU « PIED DANS LA PORTE » : LE DÉMARCHAGE ET LE PRO BONO 188

1. Le démarchage commercial des cabinets de conseil 188

2. Les dérives du pro bono : « quand c'est gratuit, c'est vous le produit » 191

C. LE RISQUE DE POROSITÉ : LE « PANTOUFLAGE » DES RESPONSABLES PUBLICS DANS LES CABINETS DE CONSEIL 208

1. Moins de 1 % des effectifs des cabinets de conseil 208

2. Des enjeux déontologiques qui demeurent et appellent de nouvelles précautions 213

D. MCKINSEY N'A PAS PAYÉ D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN FRANCE DEPUIS AU MOINS 10 ANS.....219

III. LE PARADOXE DE LA DONNÉE : L'ACCÈS ET L'EXPLOITATION PAR LES CABINETS DE CONSEIL DE DONNÉES SENSIBLES OU STRATÉGIQUES.....222

PUBLICATION DE LISTES DE PRESTATIONS DE CONSEIL.....227

GLOSSAIRE DES CABINETS DE CONSEIL 228

ÉTUDES DE CAS 231

COVID-19 : DES CABINETS DE CONSEIL AU CŒUR DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE.....231

LA MISSION DE MCKINSEY SUR L'ÉVOLUTION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT : UNE DÉPENSE ÉVITABLE POUR UN TRAVAIL DONT LA VALEUR AJOUTÉE RESTE À DÉMONTRER 299

LE GUIDE DU TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE 315

LES CABINETS DE CONSEIL ET LA DITP AU CHEVET DE L'OFPRA 323

RÉORGANISATION DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE (DAC) : MCKINSEY ET ACCENTURE AU CENTRE DE LA MACHINE ADMINISTRATIVE 331

LES CABINETS DE CONSEIL EN APPUI DE L'ÉTAT SUR DES DOSSIERS INDUSTRIELS SENSIBLES.....339

EXAMEN EN COMMISSION.....347

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION 349

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....353

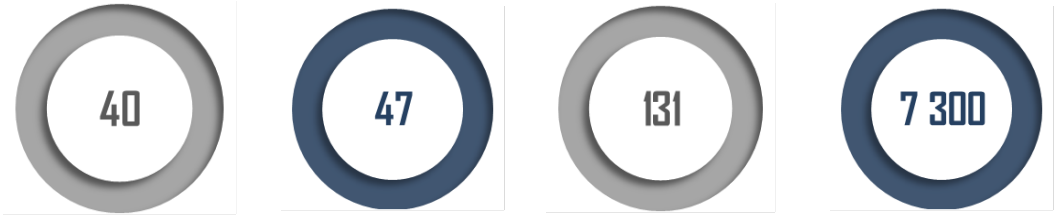
CONTRIBUTIONS ÉCRITES 357

L'ESSENTIEL

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.



Auditions | Personnes entendues sous serment | Questionnaires envoyés | Documents recueillis et analysés

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.

I. 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 »

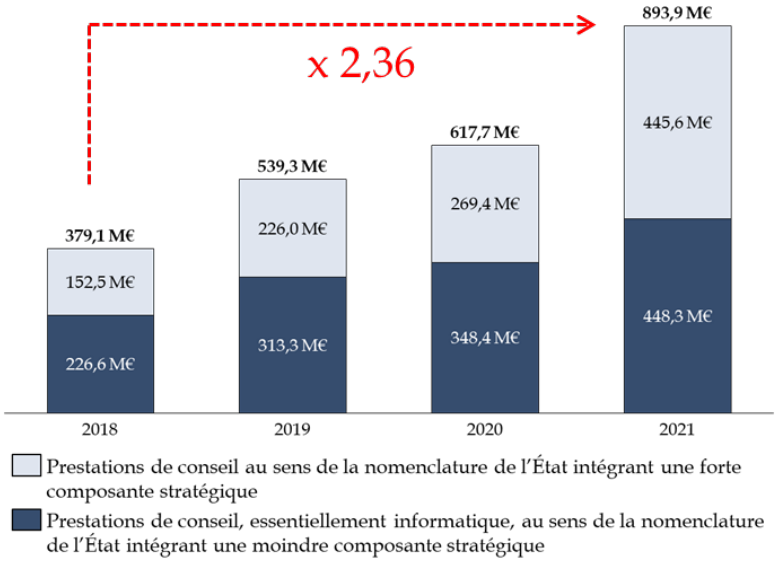
En 2021, les dépenses de conseil de l'État au sens large ont dépassé le milliard d'euros, dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 44 opérateurs.

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 %).

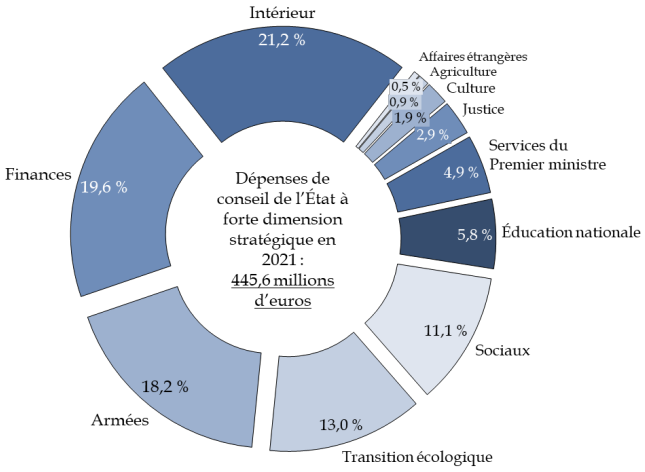
Évolution des dépenses de conseil des ministères *(en millions d'euros)*



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 QUINQUENNAT

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 cents 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 préfectures 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 1er 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 Matignon* », 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 1er janvier 2021. Au total, McKinsey aura reçu quatre commandes, pour un montant de 3,88 millions d'euros.

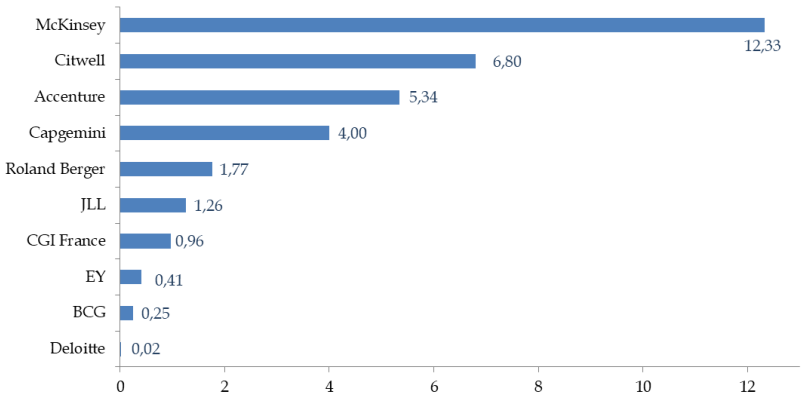
C. COVID-19 : DES PANS ENTIERS DE LA GESTION DE CRISE SOUS-TRAITÉS À DES CABINETS DE CONSEIL

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 3ème dose Point de situation sur les territoires ultramarins à l'été 2021
Gestion de projet	Préparation de réunions Appui à la restructuration de la *task force* « 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.

II. 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 **votent 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 1er 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.

III. 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 PROPOSITIONDE 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

PROPOS LIMINAIRE

Un point commun réunit des politiques publiques aussi différentes que la gestion de la crise sanitaire, la réforme des aides personnalisées au logement (APL), la réduction du délai des demandes d'asile, la création de l'Agence nationale de la cohésion de territoires (ANCT), l'évaluation de la stratégie nationale de santé ou encore l'organisation de la convention citoyenne pour le climat.

Ce point commun n'est autre que **l'intervention de cabinets de conseil privés**, sollicités par l'État pour l'accompagner dans des dossiers structurants **(conseil en stratégie)**, dans la transformation de son administration **(conseil en organisation)** ou encore dans sa digitalisation **(conseil en informatique)**.

Peu connus du grand public, les cabinets de conseil 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)**[1], **le Sénat a enquêté pendant quatre mois** sur l'influence de ces cabinets sur la conduite des politiques publiques.

La commission d'enquête a travaillé dans **un esprit collégial et pluraliste**, associant les représentants de chaque groupe politique du Sénat.

Son objectif n'est pas de se muer en juges ou en procureurs. Il n'est pas non plus de remettre en cause le professionnalisme des consultants, qui peuvent apporter un appui nécessaire à l'administration.

Son objectif est d'exercer **les prérogatives constitutionnelles du Parlement**, consacrées par l'article 24 de la Constitution, **pour mieux comprendre l'intervention des consultants dans la sphère publique**, à partir de faits documentés lors des auditions ou au travers des documents auxquels la commission d'enquête a eu accès.

*

Si le recours aux cabinets de conseil ne fait pas partie de la culture administrative de la France, **il n'a pas commencé sous ce quinquennat**. Chacun garde en mémoire l'appel assumé aux consultants pendant la révision générale des politiques publiques (RGPP).

---

[1] *Résolution n° 111 (2021-2022) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.*

La crise sanitaire a toutefois illustré un recours croissant, bien que méconnu, aux cabinets de conseil, d'abord pour l'approvisionnement en masques puis pour la campagne de vaccination.

Si le Gouvernement affirme qu'il n'a « *pas de position idéologique sur le recours aux consultants* »[1], les chiffres confirment **une multiplication des missions de conseil entre 2018 et 2021**, **sur tous les pans de l'action publique**. **Consulter la liste de ces prestations peut même donner le vertige**.

Le recours aux cabinets de conseil a pu devenir **un réflexe**. Ces derniers sont sollicités pour leur expertise technique, leur capacité à apporter un regard extérieur à l'administration et à pouvoir mobiliser très rapidement des consultants pour répondre aux priorités politiques du moment.

Au quotidien, les consultants sont chargés de **« transformer » l'administration**, **en utilisant des méthodes disruptives**, **parfois mal vécues par les fonctionnaires**.

Une relation de dépendance peut même s'installer entre les cabinets de conseil et l'administration, aux dépens de cette dernière. C'est particulièrement vrai dans le domaine informatique, alors que l'État souhaite « numériser » son action.

*

L'influence croissante des cabinets de conseil donne parfois le sentiment que l'État « ne sait plus faire », alors qu'il peut compter sur une administration dévouée et sur près de 2,5 millions de fonctionnaires attachés à leur métier et à une certaine idée du service public.

Outre le coût des prestations de conseil, **c'est notre vision de l'État qui est en jeu** : peut-on accepter qu'il « délègue » des missions stratégiques à des prestataires privés, dépourvus de légitimité démocratique ?

Quelle est la plus-value des cabinets de conseil, qui sont capables d'intervenir de manière indifférenciée sur toute la palette de l'action publique ?

*

Face à ces enjeux, les travaux de la commission d'enquête ont permis de documenter :

– **un recours croissant aux cabinets de conseil**, tout en examinant les causes de ce phénomène (première partie du rapport) ;

– **l'influence concrète des consultants sur la prise de décision publique** (deuxième partie) ;

---

[1] *Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, du 19 janvier 2022.*

– les progrès à accomplir en matière d'encadrement déontologique des prestations de conseil et de protection des données de l'administration (troisième partie).

Six exemples concrets sont approfondis dans des **études de cas**, comme la réflexion confiée à McKinsey sur l'évolution du métier d'enseignant ou l'intervention de Wavestone à l'Ofpra pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile.

*

Cette commission d'enquête constitue **un exercice de transparence démocratique** : ses auditions publiques et son rapport ont vocation à mieux faire connaître l'intervention des cabinets de conseil dans le secteur public.

C'est aussi pourquoi la commission a **publié en données ouvertes une liste de prestations de conseil des ministères entre 2018 et 2021**.

Il s'agit aussi d'un exercice prospectif : la commission d'enquête formule **19 propositions** pour en finir avec l'opacité des prestations de conseil, mieux encadrer le recours aux consultants, renforcer les règles déontologiques applicables et mieux protéger les données de l'État.

*

Ce rapport n'est pas une fin en soi, mais plutôt un commencement. Sa vocation est d'alimenter le débat public à partir de faits à la fois concrets et documentés.

Le président et la rapporteure prendront toute leur part à ce débat. **Une proposition de loi transpartisane sera déposée** pour que le Parlement puisse se prononcer sur ces recommandations.

LES 19 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

En finir avec l'opacité des prestations de conseil

1. Pour plus de transparence, **publier la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs** :

– dans un document budgétaire, annexé au projet de loi de finances ;

– et en données ouvertes, pour permettre leur analyse.

Préciser dans cette liste l'objet de la prestation, son montant, le cabinet de conseil sélectionné et ses éventuels sous-traitants.

2. Assurer la traçabilité des prestations des cabinets de conseil en :

– exigeant que chaque livrable précise le rôle qu'ont joué les cabinets dans sa conception ;

– interdisant aux cabinets de conseil d'utiliser le sceau ou le logo de l'administration.

Cette traçabilité devra demeurer en cas de publication de tout ou partie des livrables des cabinets.

3. Présenter les missions de conseil dans le bilan social unique des administrations, pour **permettre aux représentants des agents publics d'en débattre**.

Mieux encadrer le recours aux consultants

4. Rationaliser le recours aux accords-cadres de conseil, en particulier pour les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de l'UGAP et uniformiser les conditions de ces recours.

5. Prévoir un examen systématique de la DITP, avec avis conforme, pour toutes les prestations de plus de 150 000 euros (contre 500 000 euros dans la circulaire du 19 janvier 2022).

6. Cartographier les compétences au sein des ministères et élaborer, avec l'appui de la DGAFP, un plan de réinternalisation pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil.

7. Systématiser les fiches d'évaluation des prestations de conseil et les rendre publiques.

Appliquer les pénalités prévues par les marchés publics lorsque le prestataire ne donne pas satisfaction.

8. Les administrations doivent s'assurer contractuellement que les cabinets de conseil auxquels elles recourent **respectent l'emploi de termes français tout au long de leurs missions** et notamment dans leurs livrables.

Le non-respect de ces exigences pourra être considéré comme un manquement au contrat.

Renforcer les règles déontologiques des cabinets de conseil

9. Confier à la HATVP une nouvelle mission de contrôle des cabinets de conseil intervenant dans le secteur public, pour vérifier le respect de leurs obligations déontologiques.

Renforcer les moyens de la HATVP pour assurer cette mission.

10. Lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations déontologiques, interdire aux cabinets de conseil de se porter candidats aux marchés publics.

11. Faire signer par les cabinets de conseil, dès le début de leur mission, **un code de conduite** précisant les règles déontologiques applicables et les moyens de contrôle mis en place par l'administration.

12. Imposer **une déclaration d'intérêts** aux cabinets de conseil, à leurs sous-traitants et aux consultants, afin que l'administration puisse identifier et prévenir les risques de conflit d'intérêts.

En cas de doute, permettre à la HATVP de contrôler ces déclarations d'intérêts et de sanctionner les déclarations mensongères ou incomplètes.

13. Instituer une obligation de déclaration à la HATVP, par les cabinets de conseil, de leurs **actions de démarchage** auprès des pouvoirs publics.

Publier la liste de ces actions tous les ans, en données ouvertes.

14. Interdire aux cabinets de conseil de réaliser des prestations gratuites *(pro bono)* pour l'État et ses opérateurs.

15. Maintenir la possibilité pour les cabinets de conseil de réaliser des **missions de mécénat** dans les secteurs « non marchands » couverts par la loi « Aillagon » de 2003 (culture, éducation, social, humanitaire, etc.).

Pour plus de transparence :

- déclarer ces missions auprès de la HATVP ;
- publier la liste de ces missions tous les ans, en données ouvertes.

16. Prévoir un contrôle déontologique systématique de la HATVP :

– lorsqu'un responsable public part exercer une activité de consultant (« **pantouflage** ») ;

– ou lorsqu'un consultant rejoint l'administration (« **rétropantouflage** »).

17. Lorsqu'un responsable public devient consultant, **l'obliger à rendre compte de son activité à la HATVP**, à intervalles réguliers (tous les 6 mois) et sur une période de 3 ans.

Mieux protéger les données de l'État

18. À l'issue de la mission, prévoir **la destruction systématique des données** confiées aux cabinets de conseil.

En cas de doute, permettre à l'administration de saisir la CNIL pour qu'elle puisse diligenter des contrôles.

19. Faire réaliser par l'Anssi **un référentiel d'audit de la sécurité des systèmes d'information** attendue des prestataires réalisant une mission de conseil pour l'État et ses opérateurs.

Faire figurer dans les pièces nécessaires pour candidater à un appel d'offres public l'attestation de réalisation de cet audit.

MÉTHODE DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Définition des prestations de conseil

Au regard de l'ampleur du sujet, la commission d'enquête a centré ses travaux sur **le recours aux cabinets de conseil par l'État, excluant les collectivités territoriales de son champ d'investigation**.

Les prestations de conseil entrant dans son périmètre comprennent :

– le conseil en stratégie, y compris l'aide à la décision ;

– le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines ;

– le conseil en informatique ;

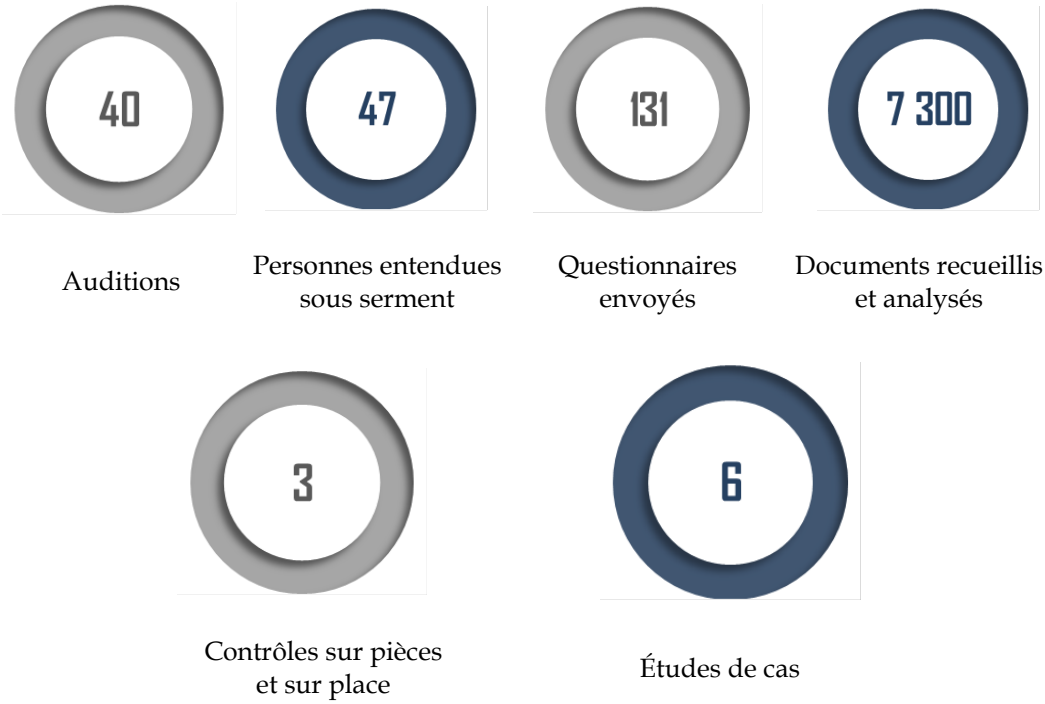
– le conseil en influence, y compris le conseil en communication ;

– le conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation ;

– l'expertise dans des domaines spécifiques, hors procédures contentieuses (conseils juridiques, financiers ou en assurance).

Sont en revanche exclues la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre pour des travaux.

Moyens d'investigation de la commission



Liste des études de cas

– Covid-19 : des cabinets de conseil au cœur de la gestion de la crise sanitaire

– La mission de McKinsey sur l'évolution du métier d'enseignant : une dépense évitable pour un travail dont la valeur ajoutée reste à démontrer

– Les cabinets de conseil et la DITP au chevet de l'Ofpra

– Réorganisation des directions d'administration centrale (DAC) : McKinsey et Accenture au centre de la machine administrative

– Les cabinets de conseil en appui de l'État sur des dossiers industriels sensibles

– Le guide du télétravail dans la fonction publique

PREMIÈRE PARTIE : L'INQUIÉTANTE BANALISATION DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL

La banalisation du recours aux cabinets de conseil s'exprime par **un recours croissant aux consultants**, documenté par la commission d'enquête, et par **une intervention sur des pans entiers des politiques publiques**.

I. UN RECOURS CROISSANT AUX CABINETS DE CONSEIL DANS LE SECTEUR PUBLIC

A. UN MANQUE DE TRANSPARENCE QUI ENTRETIENT UN CLIMAT DE DÉFIANCE

1. Des données lacunaires et non centralisées

À ce jour, **l'État ne dispose pas d'une vision agrégée suffisamment fiable et qualitative des dépenses de conseil engagées par les ministères et leurs opérateurs**.

La commission d'enquête a pu le constater dès sa première audition, au cours de laquelle M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique (DITP), a déclaré qu'il n'existait pas, à sa connaissance, de consolidation des commandes de conseil au sein de l'État[1].

En premier lieu, **le suivi de ces prestations s'inscrit presque exclusivement dans une logique budgétaire et comptable et non qualitative**.

En pratique et dans le meilleur des cas, ce suivi des dépenses de conseil *via* le logiciel *Chorus* permet de connaître **le groupe de marchandises auquel peut se rattacher une prestation**.

[1] *Audition de M. Thierry Lambert devant la commission d'enquête du 2 décembre 2021.*

Les groupes de marchandises se rattachant aux prestations de conseil

Définie par la direction des achats de l'État (DAE), cette nomenclature distingue six principaux groupes que sont les prestations de conseil :

– d'audit comptable et financier ;

– de communication ;

– en droits et assurance ;

– en systèmes d'information et en technologies numériques ;

– en stratégie d'organisation ;

– et en expertise métier.

Cette nomenclature, mise en œuvre à partir de l'année 2014 et régulièrement enrichie depuis, participe à améliorer le suivi budgétaire des prestations de conseil si l'on se compare à la situation qui prévalait lors des travaux conduits par la Cour des comptes en 2014.

Pour rappel, dans leur rapport consacré au recours par l'État aux cabinets de conseil extérieurs et réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat[1], les magistrats financiers avaient montré que **l'absence d'une nomenclature comptable adéquate rendait à l'époque « *difficile* » la quantification de ces dépenses « *pourtant stratégiques* »**.

Cette nomenclature en groupes de marchandises ne saurait suffire à offrir les moyens d'un suivi et d'une analyse pleinement qualitative du recours aux cabinets de conseil par l'État, ce que la commission d'enquête déplore.

En effet, si les montants acquittés ainsi que l'identité des fournisseurs sont bien renseignés par les ministères dans le logiciel *Chorus*, **la nature concrète des prestations, leur objet ou encore le véhicule juridique employé n'y sont pas consignés**.

Si ces informations sont généralement connues des responsables de programmes, la commission d'enquête a pu constater en interrogeant les ministères et leurs secrétariats généraux que le travail d'agrégation, d'enrichissement et de fiabilisation des données n'est pas réalisé de manière systématique et homogène.

En prenant l'exemple de l'exercice 2019, les éléments transmis en réponse aux questionnaires de la rapporteure montrent que, **dans plus de 80 % des cas, les ministères n'étaient pas en mesure d'indiquer les actions effectuées concrètement par les cabinets de conseil**.

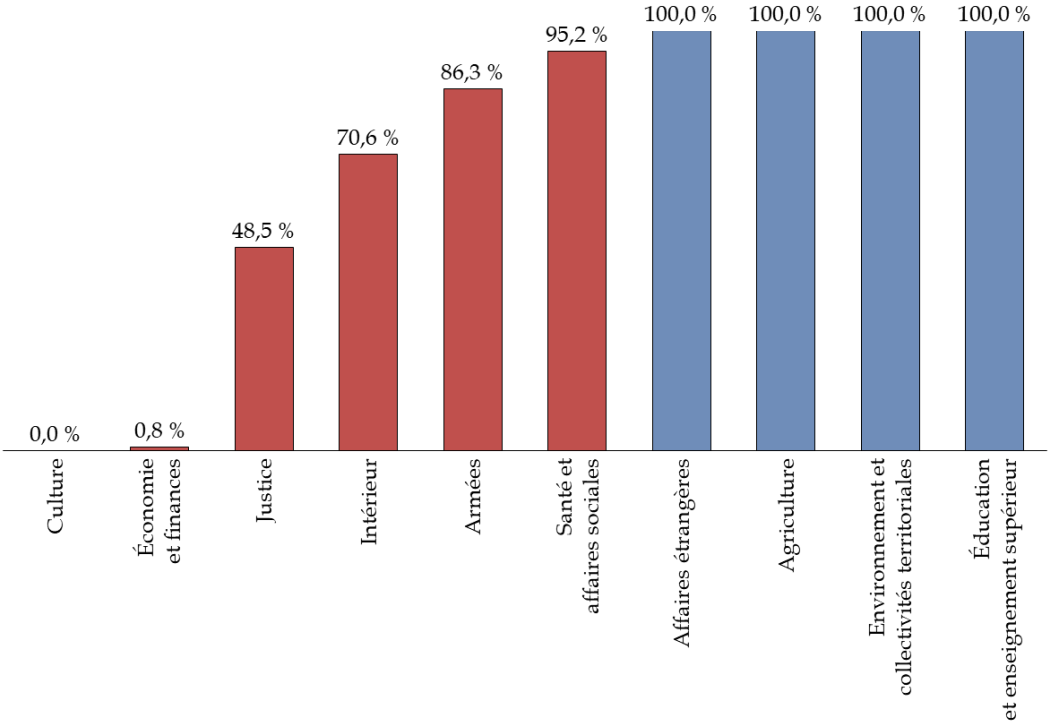
À cet égard, les données du ministère de la culture ou les ministères économiques et financiers sont particulièrement lacunaires et ne permettent

[1] *Rapport d'information n° 319 (2014-2015) de MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, sur la communication de la Cour des comptes relative aux recours par l'État aux conseils extérieurs.*

pas ou quasiment pas de connaître la nature des actions réalisées par les cabinets de conseil.

Part des prestations de conseil en 2019 pour lesquelles les ministères étaient en mesure d'indiquer la nature des actions concrètement réalisées à leur profit

(en pourcentage)



Source : calculs de la commission d'enquête, d'après les données transmises par les secrétaires généraux des ministères

En sens inverse, plusieurs ministères, dont celui de l'agriculture par exemple, se sont montrés capables de mettre à disposition de la commission d'enquête des tableaux renseignant l'ensemble des éléments utiles au suivi et au pilotage des prestations de conseil (montants, prestataires, actions réalisées, *etc.*)

Dans ce contexte, il apparaît que la faculté pour chaque ministère de se doter des moyens techniques et organisationnels permettant de réaliser un suivi fin des prestations de conseil relève davantage d'une question d'opportunité que d'un enjeu technique. **En d'autres mots, l'information existe naturellement mais doit encore, dans de nombreux cas, être collectée auprès des acteurs, fiabilisée et valorisée**.

Aussi, la commission d'enquête invite-t-elle chaque ministère à travailler à mettre en place les outils nécessaires à cette tâche. Une première piste pourrait reposer sur **un enrichissement des axes d'analyse du logiciel Chorus**, qui présente le mérite d'être bien appréhendé par les responsables de programme.

En deuxième lieu, **les informations dont disposent les ministères sur les prestations de conseil sont généralement parcellaires, même si l'on s'en tient au strict plan budgétaire et comptable**.

D'une part, **les données sont rarement disponibles ou exploitables avant l'année 2018**.

Cette situation résulte de difficultés matérielles comme l'indique le secrétariat général du ministère de la Justice lorsqu'il évoque des « *limites de disponibilité et de robustesse du système d'information pour les données les plus anciennes* »[1] en raison de **l'évolution de la nomenclature comptable depuis 2014**.

Sur ce dernier point, le secrétariat général des ministères de la cohésion des territoires, de la transition écologique et de la mer a confirmé qu'il « *n'est pas possible d'isoler les dépenses relatives à des conseils extérieurs pour les exercices antérieurs du fait* [du] *changement de nomenclature* »[2].

D'autre part, **les outils de suivi budgétaire et comptable de l'État n'intègrent pas les prestations de conseil commandées par ses opérateurs, qui représentent pourtant des montants significatifs** (voir *infra*).

En dernier lieu – et finalement en miroir de la situation décrite ci-avant –, **la commission d'enquête a pu relever qu'aucune structure de l'État ne s'était vu confier la tâche de procéder à un suivi centralisé de l'évolution des dépenses de conseil des ministères et de leurs opérateurs.**

Lors de son audition, la secrétaire générale du Gouvernement a ainsi confirmé qu'il « *n'existe pas d'administration chargée de contrôler [la] volumétrie* » budgétaire de ces prestations[3].

Pourtant, plusieurs administrations de l'État pourraient prétendre à exercer cette mission, qu'il s'agisse de la direction du budget, de la direction des achats de l'État (DAE) ou même de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

En pratique, toutefois, les capacités de suivi de chacune de ces administrations restent limitées.

---

[1] *Contribution écrite du Secrétariat général du ministère de la justice.*
[2] *Contribution écrite du Secrétariat général des ministères de la cohésion des territoires, de la transition écologique et de la mer.*
[3] *Audition de Mme Claire Landais devant la commission d'enquête du 5 janvier 2022.*

Ainsi, la direction des achats de l'État et la direction interministérielle de la transformation publique ne disposent d'informations que sur les seules prestations qui sont achetées dans le contexte des accords-cadres qu'elles mettent en œuvre (voir *infra*).

Aussi, **il serait apparu pertinent que la direction du budget exerce une mission de suivi financier « prestation par prestation », ce qui n'est, toutefois, pas le cas**.

D'abord, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)[1] n'engagent de contrôle *a priori* des dépenses des ministères que lorsque leur montant excède un seuil arrêté par le ministre du budget. En conséquence, une part des dépenses de conseil ne donne pas lieu à une opération de contrôle des CBCM.

Ensuite, **la direction du budget ne procède pas systématiquement à un exercice de synthèse des dépenses de conseil des ministères**. Et, lorsqu'elle engage *« de manière ponctuelle à la demande des autorités »*[2] des opérations de cette nature, celles-ci reposent sur l'analyse de montants déjà agrégés par ministère ou par groupe de marchandises.

Ainsi, la commission d'enquête a pu constater au cours de ses travaux que si des éléments de synthèses agrégées avaient pu rapidement être mis à sa disposition par l'administration, l'obtention de listes détaillant chacune des prestations de façon précise, exhaustive et cohérente entre les différents services de l'État s'avérait plus complexe.

Cette difficulté appelle certainement à **désigner une administration comme cheffe de file pour organiser la collecte, la fiabilisation et la valorisation des données** relatives aux prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs.

La commission d'enquête remarque que **la mise en application des orientations de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022**[3] **ne devrait pas permettre d'amélioration sur ce point.**

En effet, si la direction du budget se voit confier la tâche d'assurer *« un suivi du montant des dépenses de prestations intellectuelles à travers le réseau »* des CBCM, cette mission ne concernerait que le seul secteur du conseil en stratégie et organisation, ce qui est restrictif.

Par ailleurs, cette analyse continuerait de reposer essentiellement sur une analyse agrégée et « macro-économique » des dépenses, et non pas sur un travail « prestation par prestation ».

---

[1] *Pour mémoire, les CBCM sont placés sous la responsabilité conjointe de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques.*

[2] *Réponses écrites du 12 janvier 2022 de Mme Mélanie Joder, directrice du budget, complémentaires à son audition du 6 décembre 2021 par la rapporteure de la commission d'enquête.*

[3] *Circulaire du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.*

2. Un constat d'opacité, qui alimente un climat de défiance

Les auditions conduites par la commission d'enquête ont montré que l'intervention des cabinets de conseil auprès de l'État pouvait susciter un fort sentiment d'inconfort dans la société et plus particulièrement parmi les agents publics.

a) Des missions qui gagneraient à la transparence

Ce sentiment peut s'expliquer par **le constat d'opacité qui entoure l'intervention des cabinets de conseil** : en l'absence de données centralisées, il est difficile tant pour l'État que pour la société civile de disposer d'un regard objectif sur la place qu'occupent ces cabinets dans les politiques publiques.

Les consultants travaillent dans la discrétion, en accord et même à la demande de leurs clients.

Dans l'exemple de la crise sanitaire, **McKinsey écrit qu'il restera « *behind the scene* »** : « *notre intervention aux côtés du [ministère des solidarités et de la santé] restera confidentielle et tous nos documents seront réalisés au format du [ministère]. Les travaux et livrables fournis par McKinsey et divulgués à l'extérieur du [ministère] ne devront pas mentionner l'intervention ou le nom de McKinsey, sauf obligation légale* »[1]. Cette exigence est reprise dans tous les devis du cabinet, qui rappelle à plusieurs reprises sa volonté de « ***rester en retrait*** »[2].

Un exemple concret : rebaptiser le « *Copil McKinsey* » sur l'avenir du métier d'enseignant

Dans le cadre de la mission de McKinsey sur l'avenir du métier d'enseignant, le ministère de l'Éducation nationale envoie un courriel au cabinet le 25 février 2020 pour demander le report du « *Copil McKinsey* » prévu le lendemain, afin que le ministre Jean-Michel Blanquer « *puisse y participer, car tel est son souhait* »[3].

En réponse, le directeur associé de McKinsey soulève « *un point d'attention* » auprès de ses interlocuteurs : ***« n'appelons pas cette instance "Copil McKinsey". Il s'agit du "Copil DITP Enseignant XXI". C'est important que cela apparaisse dans les agendas »***.

[1] *Source : devis du 20 décembre 2020, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*
[2] *Voir par exemple le devis de McKinsey en date du 25 février 2021, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*
[3] *Source : courriels transmis par la DITP.*

Interrogé par la commission d'enquête, M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), a rappelé que « *si la transparence n'est pas un objectif en soi, c'est un moyen d'établir la confiance. Nous avons toujours intérêt à la transparence* »[1].

Les travaux de la commission d'enquête constituent une première réponse à ce besoin de transparence.

Outre ses auditions publiques et le présent rapport, la commission d'enquête a ainsi souhaité **publier, en données ouvertes, une liste des prestations de conseil des ministères**.

Cette liste a été constituée à partir des informations transmises par les secrétariats généraux des ministères et porte sur les prestations de 150 000 euros ou plus, engagées entre 2018 et 2021.

Au-delà de ses travaux, la commission d'enquête propose que **l'État publie chaque année la liste de ses prestations de conseil et de celles de ses opérateurs**, dans un document budgétaire dédié. Cette liste serait publiée en données ouvertes, pour faciliter l'analyse des données correspondantes.

Cette volonté de transparence est partagée par une partie de la profession, et notamment par les PME du conseil. Dans une tribune du 23 février 2022, trois prestataires – Vraiment Vraiment, Datactivist et Spintank – proposent ainsi de « *faire la transparence sur les bons de commande* »[2], objectif que la commission d'enquête partage pleinement.

Proposition n° 1 : Pour plus de transparence, publier la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs :

– dans un document budgétaire, annexé au projet de loi de finances ;

– et en données ouvertes, pour permettre leur analyse.

Préciser dans cette liste l'objet de la prestation, son montant, le cabinet de conseil sélectionné et ses éventuels sous-traitants.

La commission d'enquête s'est également interrogée sur **le mode d'intervention des cabinets de conseil**.

Au quotidien, les consultants peuvent être amenés à travailler en **« équipes intégrées »** chez leurs clients. Ils sont alors quasiment assimilés à des agents publics, qu'ils considèrent comme des « *collègues de travail* »[3].

---

[1] *Audition de M. Didier Migaud du mercredi 26 janvier 2022.*

[2] « Polémique sur les cabinets de conseil : propositions pour améliorer l'achat public de prestations intellectuelles », *23 février 2022.*

[3] *Expression utilisée par M. Laurent Penard, président de Citwell, lors de son audition du 15 décembre 2021.*

Pendant la crise sanitaire, les consultants ont par exemple rédigé des notes administratives sous le sceau de l'administration. Certains disposaient même d'une adresse électronique du ministère des solidarités et de la santé[1].

Ce mode de fonctionnement est par exemple **utilisé par la DITP**, comme l'a confirmé M. Thierry Lambert lors de son audition du 2 décembre 2021.

Il permet de constituer **une « équipe projet » mixte**, composée de consultants et d'agents publics, pour mener une mission. Il peut également faciliter le transfert de compétences vers l'administration, qui apprend des méthodologies que les consultants mettent en œuvre à ses côtés.

En pratique, il est même courant que les cabinets de conseil n'utilisent pas leur propre logo pour rédiger leurs livrables mais celui de l'administration, comme la commission d'enquête a pu le constater sur la crise sanitaire.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, l'a confirmé lors de son audition du 2 février 2022 : « ***si vous aviez voulu [les documents] estampillés par McKinsey présents dans le dossier, vous auriez eu une feuille blanche****. Vous avez là tous les documents auxquels [les cabinets de conseil] ont pu contribuer de près ou de loin, au titre des* ***renforts RH internalisés dans nos équipes*** *le temps de la mission, sans pouvoir décisionnel et sans lien direct avec le ministre* ».

M. Éric Labaye, président de l'École polytechnique et ancien consultant, a confirmé que l'utilisation par les consultants du logo de l'administration « *peut arriver* », en accord avec le client : « *le cabinet participe à l'organisation, mais le document est un document de l'organisation* »[2].

Cette méthode de travail soulève néanmoins **trois difficultés**.

En premier lieu, elle participe au **manque de transparence 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.

En second lieu, l'intégration des consultants au collectif de travail des agents publics peut, dans certaines situations, se rapprocher d'un **« marchandage » de main d'œuvre**, pourtant interdit par l'article L. 8231-1 du code du travail.

---

[1] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions.*
[2] *Table ronde des écoles publiques du 9 février 2022.*

Le risque de « marchandage » de main d'œuvre : l'exemple de la crise sanitaire

Dès le début de la crise sanitaire, les services de contrôle interne du ministère des solidarités et de la santé s'inquiètent de **l'imprécision des tâches confiées au cabinet Citwell**, chargé d'organiser l'approvisionnement en masques :

« ***Ce qui prime est la mise à disposition de personnels de Citwell***. *On peut donc craindre que cette situation constitue un* ***délit de marchandage*** *défini par l'article L. 8231-1 du code du travail comme toute opération à but lucratif de fourniture de main d'œuvre, ayant pour effet de causer un préjudice au salarié, de contourner les règles du code du travail ou d'éluder l'application de la convention collective* »[1].

Comme le soulignent les services du ministère, le marchandage se caractérise par **trois critères** :

– « *un transfert du lien de subordination : le salarié travaille sous l'autorité de l'entreprise cliente* » ;

– le « *but lucratif de l'opération* » : le prestataire « *tire profit de l'opération* » ;

– la « *violation des droits du salarié : il existe une inégalité de traitement entre le salarié mis à disposition et [les agents publics] (salaire, jours de congé…) ; la convention collective n'est pas appliquée* ».

En troisième lieu, cette méthode de travail **rend plus délicat l'exercice d'évaluation** : comment évaluer les prestations des consultants lorsqu'ils interviennent dans les mêmes équipes que les agents publics et que leurs livrables ne sont pas identifiables en tant que tels ?

Pour plus de clarté, la commission d'enquête propose que chaque livrable précise le rôle qu'ont joué les cabinets de conseil dans sa conception. Dans la même logique, les consultants ne pourraient plus utiliser le sceau ou les logos de l'administration pour rédiger leurs livrables.

Proposition n° 2 : Assurer la traçabilité des prestations des cabinets de conseil en :

– exigeant que chaque livrable précise le rôle qu'ont joué les cabinets dans sa conception ;

– interdisant aux cabinets de conseil d'utiliser le sceau ou le logo de l'administration.

Cette traçabilité devra demeurer en cas de publication de tout ou partie des livrables des cabinets.

[1] *Document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

b) Une intervention qui peut être mal vécue par les agents publics

Cette situation impacte également les agents publics, dont les représentants syndicaux ont indiqué que, bien souvent, ils n'étaient pas informés ni du volume ni de la nature des prestations de conseil achetées au sein des ministères dont ils relèvent.

Les syndicats se sont par exemple **émus du guide sur le télétravail dans la fonction publique**, rédigé en 2020 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 choqués, certes, mais nous aurions pu en discuter. […] Tout le monde était persuadé qu'il avait été fait par [l'administration]* »[1].

Pour lever tout malentendu, il est nécessaire de mieux informer les agents publics des prestations de conseil commandées par leur administration.

La commission d'enquête propose donc que le bilan social unique des administrations comporte une présentation des missions de conseil commandées au cours de l'exercice, afin que les représentants des agents soient informés et puissent en débattre au sein des comités sociaux[2].

Proposition n° 3 : Présenter les missions de conseil dans le bilan social unique des administrations, pour permettre aux représentants des agents publics d'en débattre.

Sur le terrain, l'intervention des consultants peut être mal vécue par les agents publics, comme le montre la mission de Wavestone à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (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 des 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* »[3].

---

[1] *Intervention de Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique, lors de la table ronde des syndicats de la fonction publique du 9 février 2022.*

[2] *Conformément à l'article L. 231-2 du code général de la fonction publique, le rapport social unique est présenté aux comités sociaux.* « Il sert de support à un débat relatif à l'évolution des politiques des ressources humaines et est rendu public. »

[3] *Pour plus de précisions, voir l'étude de cas sur l'intervention des consultants pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile à l'Ofpra.*

Selon Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique, « ***la route est encore longue vers une gestion du changement, de la modernisation ou de la transformation*** – *la terminologie évolue* – ***qui ne se fasse pas contre les agents mais avec eux*** »[1].

Sur le fond, cet inconfort trouve souvent son origine dans la **conception des spécificités du service public**, même si les cabinets de conseil tentent de les prendre en compte lorsqu'ils interviennent pour l'administration.

Pour Mme Estelle Piernas, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT, « ***c'est palpable quand des consultants parlent de "clients" et non "d'administrés"***. *Cette méconnaissance les amène à ne pas prendre en compte la qualité du service rendu à tous les administrés, en zone urbaine comme rurale* »[2].

Dans l'exemple de l'AP-HP, M. Martin Hirsch a confirmé **le malaise que peuvent ressentir les agents** : « *autant le fait de travailler, y compris dans le corps médical, sur un projet donné avec un regard extérieur ne pose aucun problème, autant le fait d'avoir une sorte d'abonnement auprès de grands cabinets de consultants et de personnes pour lesquelles l'hôpital n'est qu'un client n'était pas perçu positivement* »[3].

Comme l'indique le porte-parole du collectif « Nos services publics », M. Arnaud Bontemps, cette situation emporte « ***un risque en termes de qualité des politiques publiques*** *[car à force pour les consultants] d'intervenir de façon intermittente dans les dossiers sans connaître nécessairement le contexte, le produit peut être moins terminé ou adapté* »[4].

B. LES DÉPENSES DE CONSEIL DE L'ÉTAT DÉPASSENT LE MILLIARD D'EUROS EN 2021 ET ONT PLUS QUE DOUBLÉ PENDANT LE QUINQUENNAT

Mme **Amélie de Montchalin**, ministre de la fonction et de la transformation publiques, a déclaré devant la commission d'enquête : « ***les dépenses [de conseil des ministères] sont stables***. *La Cour des comptes, dans son rapport de 2014, a estimé les dépenses de consultants - hors informatique - à environ 130 millions d'euros en moyenne entre 2011 et 2013. Entre 2018 et 2020, l'État a dépensé environ 140 millions d'euros* »[5].

Relayé dans les médias par le porte-parole du Gouvernement[6], ce message présente toutefois **au moins trois lacunes** : il exclut le conseil en informatique ainsi que les dépenses des opérateurs de l'État (agences,

---

[1] *Table ronde des syndicats du 9 février 2022.*
[2] *Table ronde des syndicats du 9 février 2022.*
[3] *Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, 26 janvier 2022.*
[4] *Audition de M. Arnaud Bontemps du 1er février 2022.*
[5] *Audition de Mme Amélie de Montchalin du 19 janvier 2022.*
[6] *Interview sur BFM TV le vendredi 18 février 2022.*

établissements publics, *etc.*) ; il se fonde sur une moyenne sommairement calculée entre 2018 et 2020 ; il ne dit rien sur l'année 2021.

Les travaux de la commission d'enquête démontrent une tendance inverse et même une explosion des prestations de conseil, documentée à partir des données de la direction du budget.

Au sens large et en intégrant toutes les dépenses de conseil en informatique, **les prestations de conseil des ministères ont plus que doublé depuis 2018, pour atteindre 893,9 millions d'euros**.

Il faut également y ajouter **les opérateurs de l'État**. En l'absence de données centralisées, la commission d'enquête a examiné **un échantillon de 44 d'entre eux**, qui présentaient les budgets les plus importants[1].

Au total, les dépenses de conseil de ces opérateurs s'élèvent à **171,9 millions d'euros**, également en hausse depuis 2018. Ces dépenses sont en réalité plus élevées, l'échantillon retenu se limitant à environ 10 % des opérateurs.

En 2021, les dépenses de conseil de l'État, ministères et opérateurs compris, dépassent donc le milliard d'euros, en intégrant les dépenses d'informatique.

Ce constat d'augmentation des prestations de conseil est observé quel que soit le périmètre des données prises en compte.

Il rejoint le constat général établi par les professionnels au cours des auditions de la commission d'enquête. À titre d'exemple, M. Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria, a déclaré : « *depuis 2015, on observe une croissance importante [du conseil en général], au-dessus de 10 %, certaines années même assez nettement plus que ça. Entre 2015 et 2019, c'était sur tous les secteurs. Depuis le début de la crise pandémique, beaucoup de secteurs ont continué à avoir de la croissance, en particulier dans le secteur public, mais pas uniquement* »[2].

1. Le conseil au secteur public est historiquement un marché limité en France

Les données de la Fédération européenne des associations de conseil en organisation (**FEACO**) permettent d'établir des **comparaisons entre les pays**. Disponibles jusqu'en 2018, elles doivent toutefois être analysées **avec prudence** : contrairement aux travaux de la commission d'enquête, elles portent sur l'ensemble de la sphère publique et incluent les collectivités territoriales.

---

[1] *Sur un total de 483 opérateurs de l'État en 2020.*
[2] *Table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

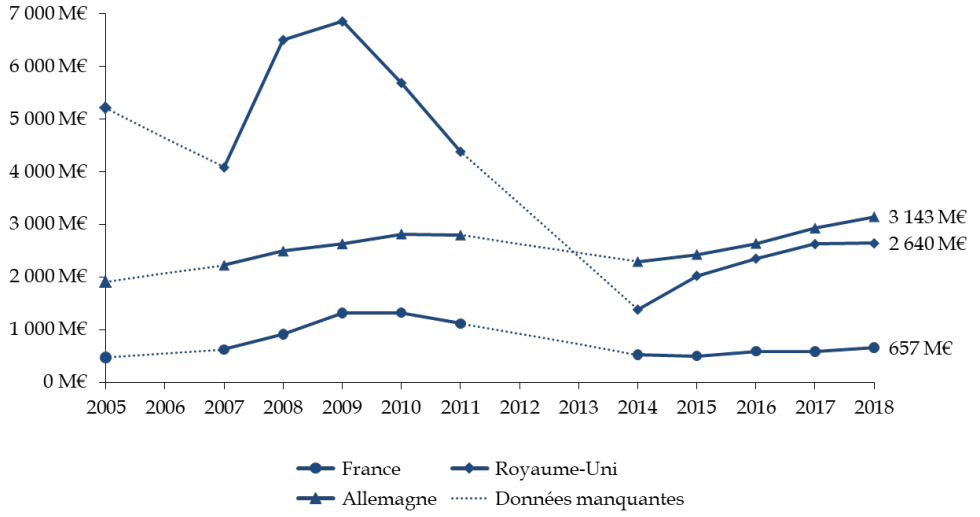
Par rapport aux autres pays européens, le conseil au secteur public apparaît historiquement limité en France : le chiffre d'affaires réalisé par les cabinets de conseil s'élevait à 657 millions d'euros en 2018 contre, par exemple, 3 143 millions d'euros en Allemagne et 2 640 millions d'euros au Royaume-Uni.

Cet écart s'explique notamment par **une différence de culture administrative** : comme l'a souligné le sociologue Frédéric Pierru, « *le politiste canadien Denis Saint-Martin, qui a mené une approche comparative internationale sur le sujet, estimait encore, au début des années 2000, que la France se montrait relativement imperméable à la colonisation des États par les grandes firmes du conseil, en raison de* ***l'obstacle représenté par les grands corps de l'État***. »[1]

Entre le milieu des années 2000 et 2018, le marché du conseil au secteur public a toutefois progressé de 188 millions d'euros en France selon les chiffres de la FEACO, soit une hausse supérieure à 40 %.

Chiffre d'affaires réalisé par les entreprises du secteur du conseil en secteur public

(en millions d'euros)



Source : calcul de la commission d'enquête, d'après les rapports annuels de la Fédération européenne des associations de conseil en organisation (FEACO)

En tout état de cause et malgré **une hausse sensible entre 2007 et 2010 à la faveur de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la part du conseil dans les dépenses des administrations publiques demeurait contenue en 2018**.

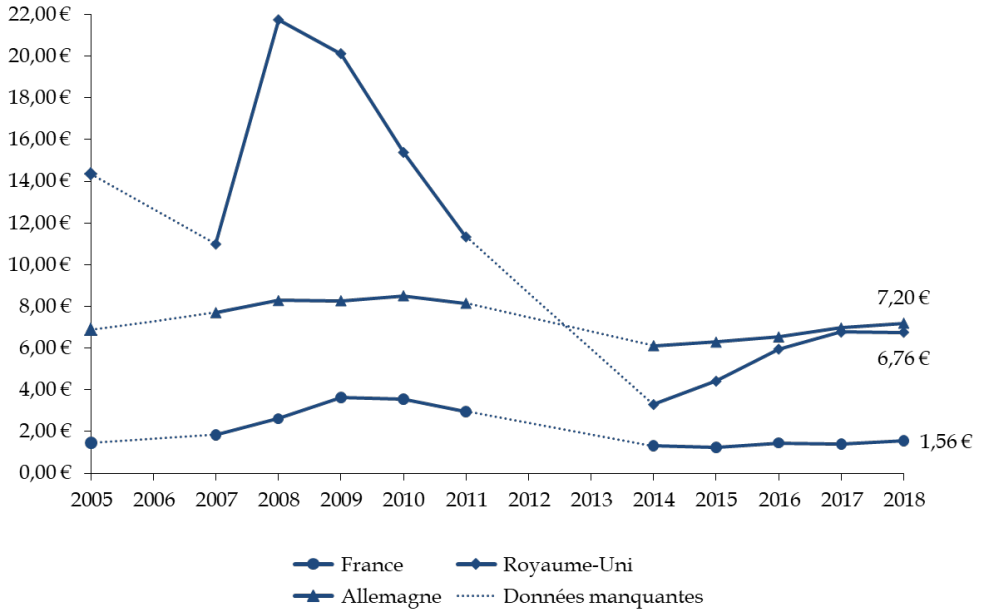
Ainsi, en 2018, sur mille euros de dépenses de fonctionnement, les administrations publiques avaient engagé 1,56 euro de dépenses de conseil en France contre 6,76 euros au Royaume-Uni et 7,20 euros en Allemagne.

[1] *Audition de M. Frédéric Pierru du 2 décembre 2021.*

Ce montant s'élevait à 1,46 euro pour mille euros de dépenses de fonctionnement en France en 2005, ce qui témoigne d'une augmentation sensible (+ 10 centimes d'euros), mais mieux contenue qu'en Allemagne (+ 0,32 centime d'euros) sur la même période.

Dépenses de conseil de l'ensemble des administrations publiques pour mille euros de dépenses de fonctionnement

(en euros)



Lecture : en 2018, sur 1 000 euros de dépenses de fonctionnement payées par les administrations publiques (fédérales, sociales et locales) allemandes, 7,20 euros étaient destinés à couvrir des prestations de conseil.

Source : calcul commission d'enquête d'après les rapports annuels de la Fédération européenne des associations de conseil en organisation (FEACO), les comptes nationaux publiés par l'OCDE et les taux de change annuel euros/livres sterling publiés par l'INSEE

2. Les dépenses de conseil de l'État ont plus que doublé depuis 2018

a) Plusieurs périmètres d'analyse coexistent

La commission d'enquête a souhaité concentrer ses travaux sur le seul périmètre de l'État et de ses opérateurs.

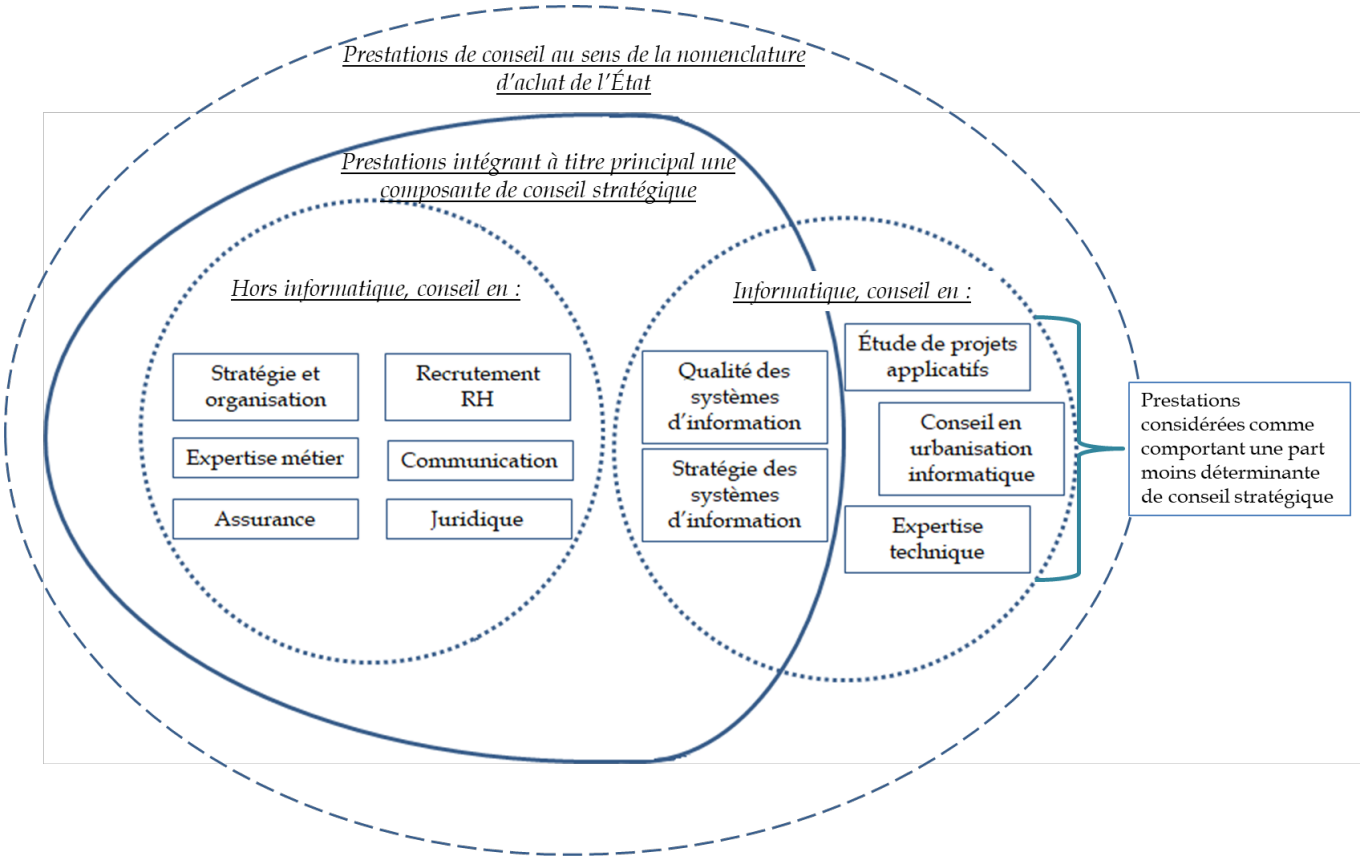
Dans un souci de précision et au regard de **la diversité des activités qui peuvent être regardées comme relevant du conseil** au plan fonctionnel, juridique ou budgétaire, elle a estimé qu'il était nécessaire de **présenter les différentes typologies de prestations rencontrées**.

Ces dépenses regardées comme du conseil aux administrations par **la nomenclature des achats de l'État** peuvent relever du **champ de l'informatique** (stratégie des systèmes d'information ou expertise technique,

par exemple) **ou de prestations hors informatique** (stratégie et organisation, ressources humaines, assurance et communication, *etc.*).

Néanmoins, au sein de l'ensemble du conseil en informatique, les échanges avec l'administration ont montré que **certaines prestations comportaient une dimension de conseil stratégique plus faible**, qu'il paraît nécessaire de distinguer.

Typologies d'analyse des prestations de conseil aux administrations de l'État



Source : commission d'enquête

Au final, au sein de l'ensemble des prestations considérées comme du conseil au sens de la nomenclature des achats de l'État, **deux catégories d'analyse sont retenues par la commission d'enquête** :

– **les prestations de conseil au sens large**, incluant des prestations, essentiellement informatiques, dont la part de conseil stratégique est plus faible (étude de projet applicatif, expertise technique, *etc.*) ;

– **le conseil, y compris en informatique, qui intègre une forte dimension stratégique** (stratégie et organisation, recrutement RH, expertise métier, stratégie des systèmes d'information, *etc.*).

Exemples illustrant la nature des actions concrètement réalisées pour les principales catégories de prestations de conseil au sens de la nomenclature des achats de l'État

Groupe de marchandises « Stratégie et organisation »

– « *Réalisation de diagnostics, scénarios d'organisation processus et modalités de fonctionnement, organisation d'ateliers de travail et entretiens, études sur l'impact des évolutions des missions du secrétariat général du ministère* » (Ernst & Young pour le ministère de l'économie en 2019 - 1,3 million d'euros) ;

– « *Accompagnement dans la mise en place d'une démarche comportementale de prévention des risques en lien avec les missions d'exploitation et d'entretien du réseau routier, incluant une dimension managériale* » (Id'Quation pour le ministère de la transition écologique entre 2018 et 2020).

Groupe de marchandises « Expertise métier »

– « *Identification d'opportunités d'actions nouvelles* [en matière de politique d'achat], *accélération d'actions déjà engagées, parangonnage des achats de l'État avec d'autres organismes ou entreprises* » (Accenture pour le ministère de l'Économie entre 2020 et 2021) ;

– « *Évaluation économique de l'EPR II (structure du coût du projet)* » (Roland Berger pour le ministère de la transition écologique en 2020).

Groupe de marchandises « Stratégie des systèmes d'information »

– « *Établissement d'un plan stratégique de développement du portail commun de recouvrement et assistance méthodologique de la direction de programme au pilotage de sa maîtrise d'ouvrage* » (Tasmane pour le ministère de l'économie en 2020) ;

– « *Étude de faisabilité de la mise en place d'un système d'information partagé Accompagnement des services connaissance des territoires et évaluation (SCTE)* » (Naomis pour le ministère de la transition écologique en 2016).

Source : commission d'enquête à partir des données transmises par les secrétariats généraux des ministères

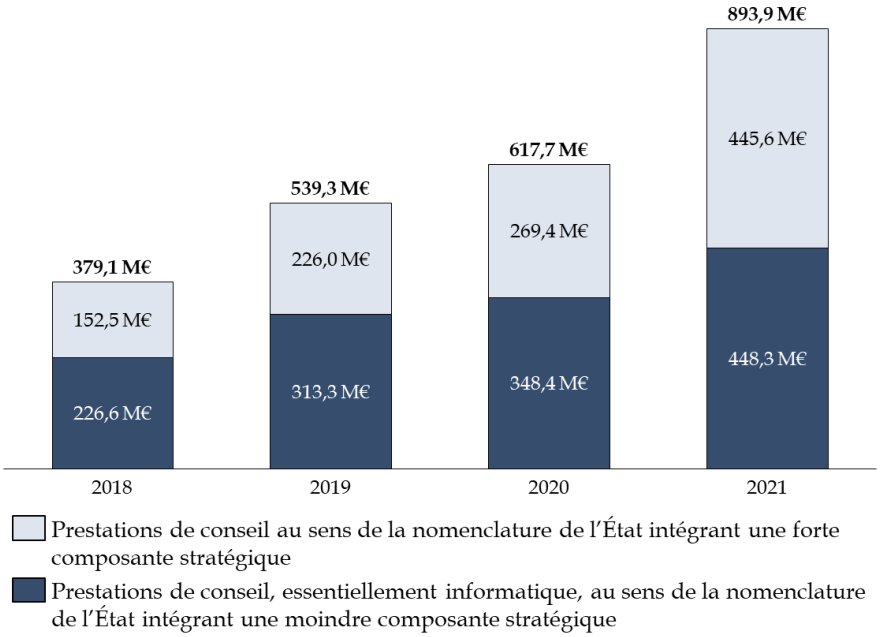
b) En 2021, les dépenses de conseil, au sens large, des ministères atteignent 893,9 millions d'euros

D'après les informations produites par la direction du budget à la demande de la commission d'enquête, le montant des dépenses des ministères relevant du conseil au sens de la nomenclature des achats de l'État s'élevait à **893,9 millions d'euros en 2021, contre 379,1 millions d'euros en 2018** (hors opérateurs).

Les dépenses de conseil ont donc plus que doublé au cours de la période, avec une forte accélération lors de l'exercice 2021 (+ 45 %).

Évolution des dépenses de conseil des ministères

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

c) Une hausse également attestée pour les dépenses les plus stratégiques, qui s'élèvent à 445,6 millions d'euros en 2021

Les dépenses de conseil à forte dimension stratégique (voir *supra*) **s'élèvent en 2021 à 445,6 millions d'euros**, dont plus de la moitié (247,5 millions d'euros) correspond à des prestations hors informatique.

Elles ont **presque triplé depuis 2018** (152,5 millions d'euros), ce qui atteste une nouvelle fois de la forte augmentation des dépenses de conseil pendant le quinquennat.

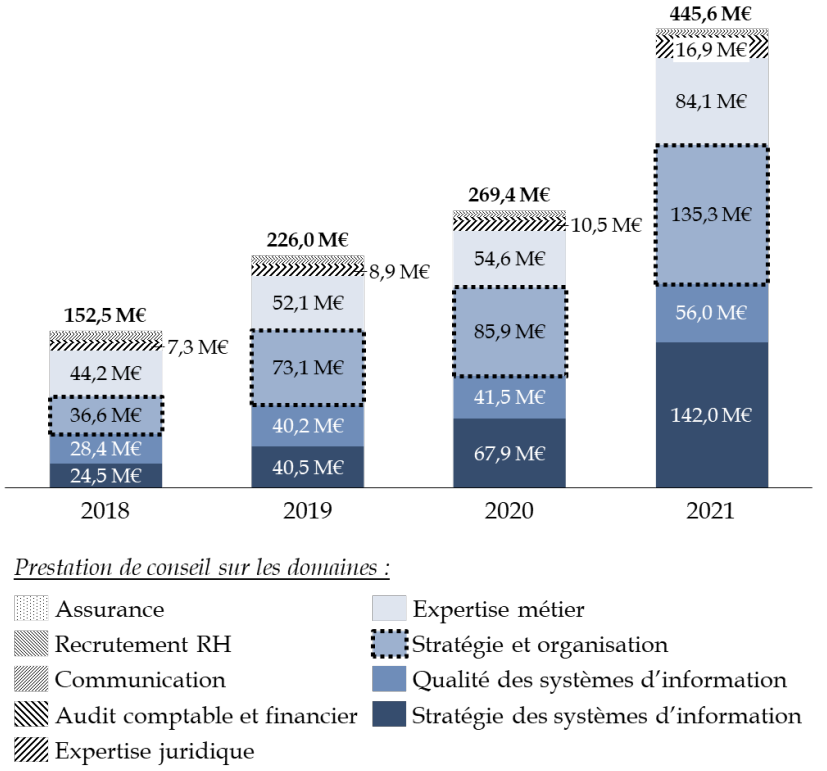
Au sein de cette enveloppe, les principaux postes de dépenses concernent :

– le conseil en stratégie et organisation (135,3 millions d'euros), qui a été multiplié par 3,7 depuis 2018 ;

– et le conseil en stratégie des systèmes d'information (142 millions d'euros), qui a été multiplié par 5,8 depuis 2018 et pour lequel l'État manque clairement de moyens en interne.

Évolution des dépenses de conseil des ministères intégrant une forte dimension de conseil stratégique

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

La commission d'enquête relève que même au périmètre strict des prestations de conseil en stratégie et organisation, la dépense a largement progressé depuis 2018, au contraire du constat d'une stabilité évoqué par la ministre.

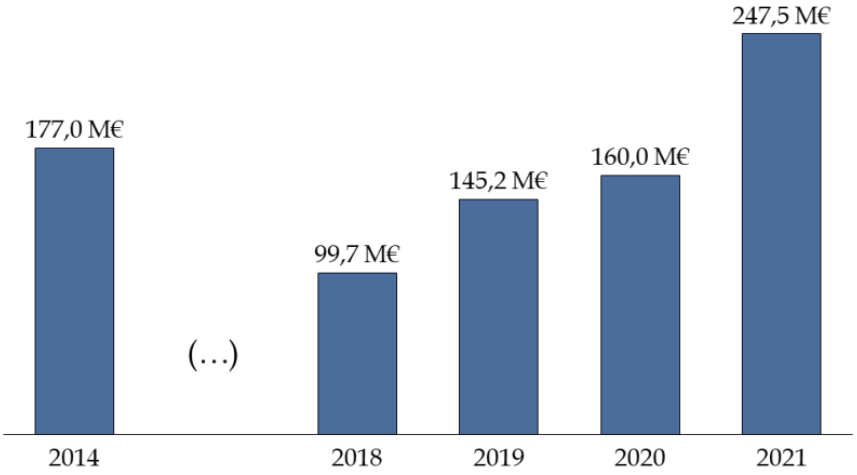
Dans un horizon temporel plus large, et toujours pour les dépenses les plus stratégiques, il apparaît également que, **si le coût des prestations de conseil hors informatique des ministères s'était manifestement réduit entre 2014 et 2018, il a depuis fortement accéléré**.

Ainsi, **les montants de ces prestations étaient inférieurs entre 2018 et 2020 à ceux observés en 2014 (177 millions d'euros)** tels qu'ils ont été évalués par la direction du budget.

En 2021, toutefois, les dépenses de conseil, hors informatique, ont dépassé de 70,5 millions d'euros le niveau atteint en 2014 pour s'établir à 247,5 millions d'euros.

Évolution des dépenses de conseil des ministères
hors informatique

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

Les différences constatées avec les chiffres évoqués par Mme de Montchalin lors de son audition

Évoqué par Mme Amélie de Montchalin, le chiffre de 140 millions d'euros de dépenses de conseil semble correspondre à **une moyenne des dépenses de conseil des ministères hors informatique entre 2018 et 2020**.

Les chiffres de la commission d'enquête sont plus complets dans la mesure où :

– ils reposent sur une analyse des dépenses annuelles, et non sur une moyenne ;

– ils intègrent le conseil en informatique, secteur pour lequel le Gouvernement a besoin d'un appui extérieur important ;

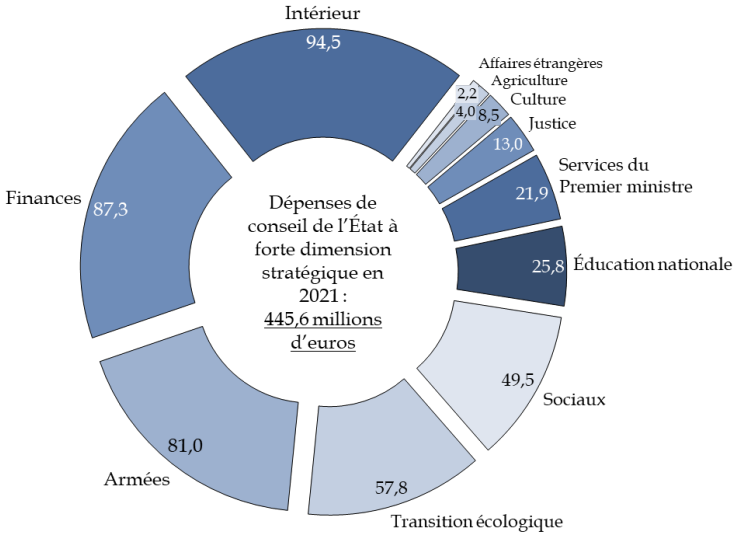
– ils prennent en compte 2021, année pendant laquelle les dépenses de conseil ont fortement augmenté.

d) Cinq ministères concentrent l'essentiel de la dépense de conseil en 2021

En 2021, **l'essentiel des dépenses de conseil les plus stratégiques**, y compris informatiques, soit 445,6 millions d'euros, **se partage entre cinq ministères** : l'Intérieur, les ministères financiers, les Armées, le ministère de la transition écologique et les ministères sociaux.

Ventilation par ministère des dépenses de conseil à forte dimension stratégique en 2021

(en millions d'euros, y.c informatiques)

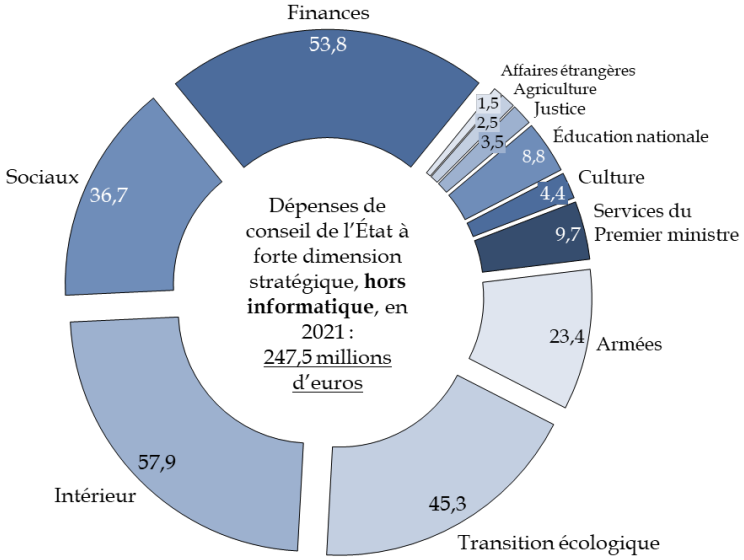


Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

Il en va de même sur le périmètre des dépenses de conseil hors informatique, soit 247,5 millions d'euros en 2021[1].

Ventilation par ministère des dépenses de conseil <u>hors</u> informatique en 2021

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

[1] *Avec toutefois un poids moins important du ministère des Armées, ce qui s'explique par des dépenses élevées en informatique, dans un contexte de transformation présenté par la ministre lors de son audition du 1er février 2022* (« depuis 2018, nous avons recentré ce recours aux cabinets de conseil sur la transformation numérique »).

e) Une hausse des dépenses de conseil dans tous les ministères

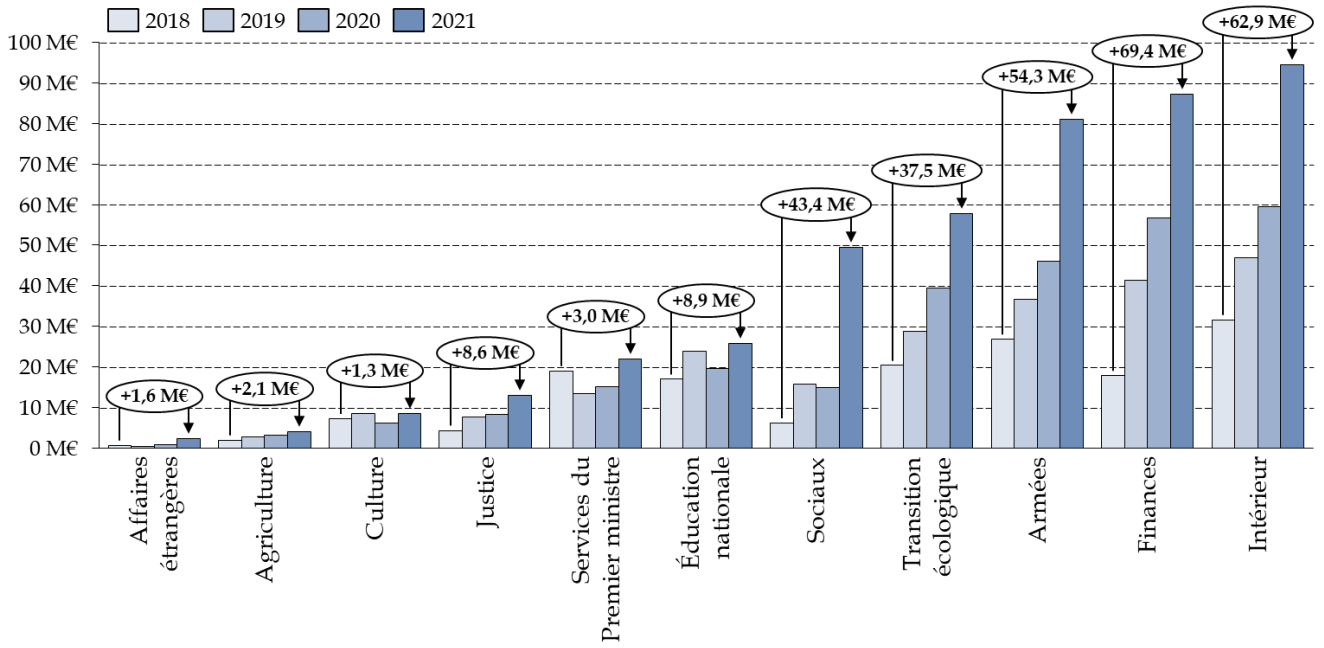
Les dépenses de conseil ont donc augmenté en général et toutes catégories de prestations confondues entre 2018 et 2021.

Cette hausse concerne l'ensemble des ministères, comme la commission d'enquête a pu le constater.

Sur le périmètre des dépenses de conseil les plus stratégiques, y compris informatiques, les augmentations les plus importantes sur la période concernent les ministères financiers (+ 69,4 millions d'euros), le ministère de l'Intérieur (+ 62,9 millions d'euros) et le ministère des Armées (+ 54,3 millions d'euros).

Évolution des dépenses de conseil par ministère au périmètre des prestations les plus stratégiques, y compris informatiques

(en millions d'euros)



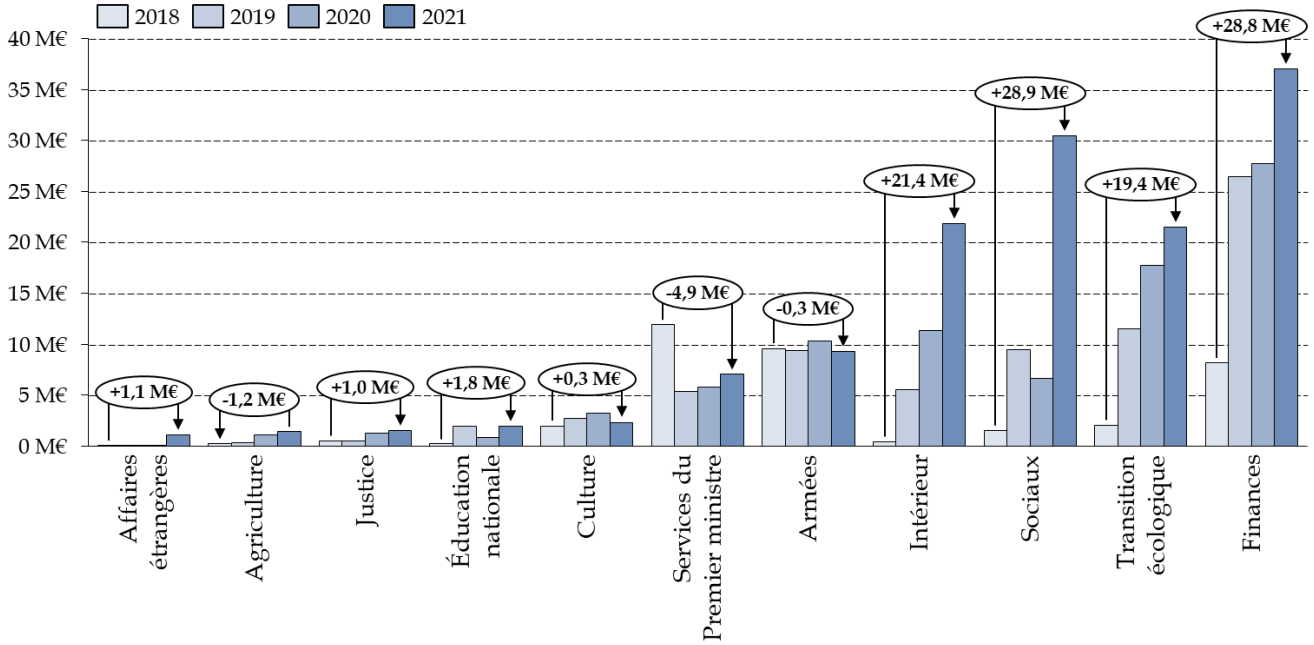
Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

En se concentrant sur le périmètre du seul conseil en stratégie et organisation, on peut relever l'importante augmentation des dépenses des ministères sociaux (+ 28,9 millions d'euros).

Ainsi, au cours de la période 2018-2021, **les ministères sociaux ont multiplié par vingt le montant de leurs dépenses de conseil en stratégie et organisation, dans le contexte de la crise sanitaire**.

Évolution des dépenses de conseil en stratégie et organisation par ministère

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la direction du budget

3. Aux dépenses de conseil des ministères doivent s'ajouter celles des opérateurs, qui sont également importantes et croissantes

Les dépenses de conseil des ministères ne représentent pas l'ensemble de celles engagées par l'État : les dépenses des opérateurs n'y sont pas retracées[1].

Dans ce contexte, **la mesure, le suivi et l'analyse des dépenses de conseil des opérateurs constituent une opération extrêmement complexe et que l'État ne met d'ailleurs pas en œuvre**.

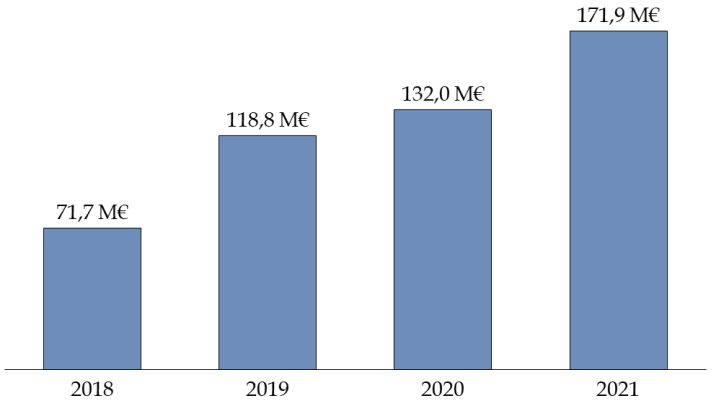
[1] *Comme cela a pu être évoqué* supra, *les opérateurs de l'État ne sont pas pleinement intégrés au processus de suivi budgétaire mis en œuvre par le logiciel* Chorus.

Or, les informations transmises par la quarantaine d'opérateurs interrogés montrent que **cette dépense serait loin d'être négligeable et qu'elle progresserait rapidement**.

En effet, et sous toutes réserves, en incluant des dépenses informatiques, le coût annuel lissé[1] du recours à des cabinets de conseil par ces 44 opérateurs pourrait s'être élevé, au minimum, à **171,9 millions d'euros en 2021, en hausse de 100 millions d'euros par rapport à l'année 2018**.

Évaluation des dépenses minimales de conseil des opérateurs de l'État

(en millions d'euros - en moyenne lissée sur la période d'exécution des contrats)



Source : calculs de la commission d'enquête d'après les réponses fournies par les opérateurs

Les dépenses de conseil des opérateurs sont en réalité plus élevées : si la commission d'enquête a retenu ceux dont le budget était le plus important, l'échantillon ne représente qu'environ 10 % du nombre d'opérateurs.

[1] *Dans la mesure où un certain nombre de prestations sont servies sur plusieurs années, notamment dans le secteur informatique, le coût annuel retenu par la commission d'enquête correspond au coût renseigné par les opérateurs divisé par le nombre d'années. En pratique, le véritable profil de décaissement des prestations peut laisser apparaître une plus forte concentration des paiements à certains moments de l'exécution du contrat.*

4. Des dépenses de conseil également significatives dans le secteur parapublic

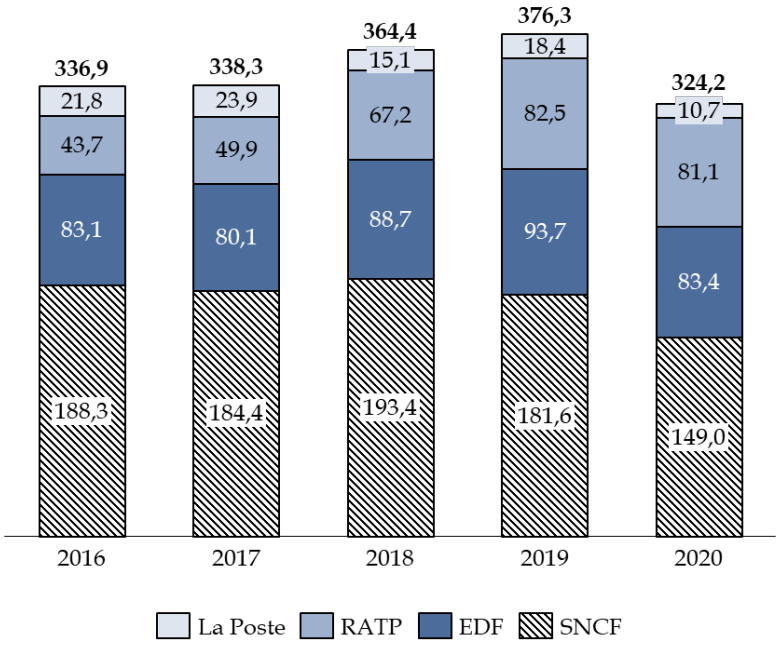
En parallèle, **la rapporteure a interrogé quatre grandes entreprises publiques** afin d'évaluer l'intensité de leur recours à des prestations de conseil.

Les montants en jeu sont ici aussi très importants puisqu'en 2020, la SCNF, La Poste, EDF et la RATP auraient dépensé en moyenne lissée **environ 324,2 millions d'euros en services de conseil**, y compris informatiques[1]. Il s'agit, là encore, d'un échantillon du secteur parapublic, qui n'est pas exhaustif.

La tendance apparaît également haussière même si l'année 2020 marque un léger reflux des dépenses dans le contexte de la crise sanitaire et des confinements.

Évaluation des dépenses de conseil de quatre grandes entreprises publiques

(en millions d'euros – en moyenne lissée sur la période d'exécution des contrats)



Source : calculs de la commission d'enquête d'après les réponses fournies par les entreprises citées

[1] *La méthode de calcul est la même que pour les opérateurs (coût annuel lissé, voir* supra*).*

C. UN MARCHÉ CONCENTRÉ AUTOUR DE QUELQUES GRANDS CABINETS

1. Une vingtaine de cabinets concentrent plus de la moitié des prestations de conseil aux ministères

D'après les informations transmises par l'organisation professionnelle Syntec Conseil, **le marché du conseil pourrait compter environ 15 000 entreprises** en France, au nombre desquelles son président, M. Matthieu Courtecuisse, estime qu'environ « ***200 [...] jouissent aujourd'hui d'une certaine importance et sont établies dans la durée*** ». Au total, cette activité pourvoit entre 30 000 et 40 000 emplois directs[1].

En pratique, **le marché du conseil aux administrations centrales pourrait compter un nombre d'acteurs plus faible encore**.

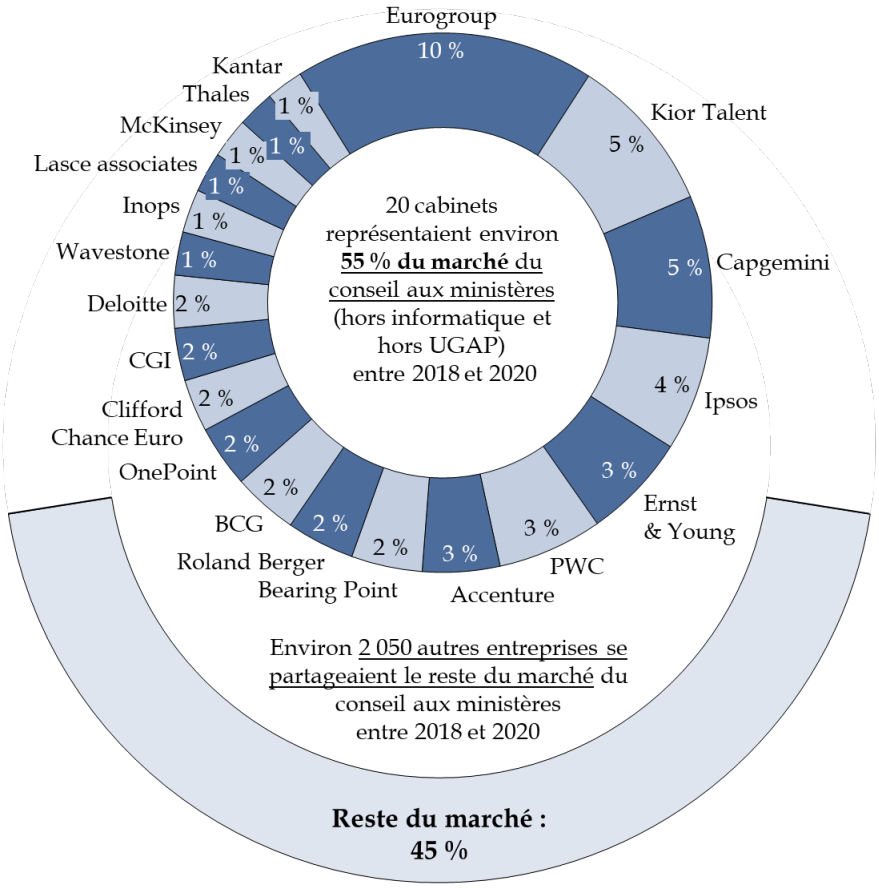
Dans le cas des prestations des ministères, hors informatique et hors accords-cadres de l'UGAP, ce sont un peu plus de 2 000 entreprises uniques (2 070) qui ont été recensées à partir des listes des contrats passés entre 2018 et 2020.

Toutefois, **un nombre très limité d'acteurs semblent se partager l'essentiel du marché** puisque sur les 2 070 prestataires recensés, **20 cabinets représentaient, à eux seuls, 55 % du conseil aux ministères**.

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et fondateur du cabinet de conseil Sia Partners, du 5 janvier 2022, et contribution écrite.*

Répartition du marché du conseil aux ministères entre 2018 et 2020 (estimations)

(en pourcentage des dépenses de conseil des ministères sur la période, hors informatique et hors accords-cadres de l'UGAP)



Source : commission d'enquête, d'après les documents transmis par les secrétariats généraux des ministères

Le nombre total de cabinets est d'environ 2 070, dont 20 qui représentent 55 % du marché.

Par définition, la part des cabinets spécialisés dans le conseil en informatique, comme Accenture ou Capgemini, est minorée dans ce graphique.

2. Le recours à la sous-traitance : les cabinets de conseil comme « hubs de compétences »

Cette forte concentration s'accompagne d'**un recours accru, et qui peut poser question, à la sous-traitance** ainsi qu'à la constitution de partenariats entre cabinets de conseil.

Comme l'a confirmé la DITP en ce qui concerne son accord-cadre, « *les cabinets de conseil généralistes se sont dotés de profils formés à l'innovation mais ont toujours* ***recours à des entreprises spécialisées en cotraitance ou sous-traitance pour répondre à des besoins nécessitant une expertise plus pointue*** »[1]. C'est par exemple le cas des consultations en ligne organisées par les cabinets de conseil, qui relèvent en réalité d'acteurs spécialisés comme Bluenove, Make.org ou Cap collectif[2].

Faute de données qualitatives suffisantes, **ce phénomène est difficile à quantifier**. Ainsi, au regard des informations transmises par les ministères, il apparaît qu'entre 2016 et 2020, seuls 3,8 % des prestations – comparativement à leur montant – auraient été réalisées par plusieurs cabinets, travaillant en collaboration ou en sous-traitance.

Or, une telle évaluation ne paraît pas refléter la réalité du phénomène : **dans le seul cas des marchés de l'UGAP, « *entre 15 % et 30 %* » des missions seraient sous-traitées par les prestataires**[3].

Le président du cabinet Wavestone, M. Pascal Imbert, impute cet état de fait à ce qu'il qualifie de « *lourdeurs du code des marchés publics* », qui inciteraient les cabinets de conseil à « *constituer des groupements qui* ***entraînent des cascades de sous-traitance [...] sans grande valeur*** »[4].

En pratique, le recours à la sous-traitance semble varier d'un cabinet à l'autre et en fonction de la technicité de la prestation. À noter également le cas particulier d'**INOP'S**, qui est à la tête d'un réseau de 800 PME spécialisées dans le numérique, couvrant 160 domaines de compétence, et 35 000 travailleurs indépendants[5].

---

[1] *Source : contribution écrite de la DITP.*
[2] *Voir le II. A de la présente partie pour plus de précisions sur l'organisation de consultations en ligne par les cabinets de conseil.*
[3] *Réponses de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) au questionnaire adressé par la rapporteure de la commission d'enquête.*
[4] *Table ronde des cabinets de conseil du 22 février 2022.*
[5] *Source : chiffres transmis par l'UGAP, dont INOP'S est l'un des prestataires.*

Recours à la sous-traitance par les cabinets de conseil : quelques exemples concrets

Eurogroup

La part de la sous-traitance de l'accord-cadre de la DITP est comprise **entre 19** % (lot n° 2, « *conception et mise en œuvre des transformations* ») et **11** % (lot n° 3, « *performance et réingénierie des processus* ») du volume des prestations.

Le cabinet précise que « *le recours à la sous-traitance est utilisé pour compléter notre expertise, en particulier sur deux sujets :* ***le numérique et la concertation citoyenne*** ». Conformément au code de la commande publique, « *aucune mission n'est sous-traitée à 100 %* »[1].

McKinsey

Selon M. Karim Tadjeddine, directeur associé, « *lorsque nous répondons aux appels d'offres, nous mettons en place des groupements pour proposer, au-delà de nos compétences internes,* ***un réseau de sous-traitants, notamment locaux, capable d'apporter des prestations spécifiques*** ».

« *Le montant des prestations de sous-traitance s'élève* ***entre 5 et 10 %*** », selon les appels d'offres[2].

À titre d'exemple, McKinsey a intégralement sous-traité la rédaction du guide du télétravail dans la fonction publique (221 820 euros en 2020, avec le pilotage de la DITP) **au cabinet Alixio, spécialisé dans les ressources humaines**[3].

Sopra Steria

D'après son directeur général, M. Vincent Paris, Sopra Steria fait appel à des sous-traitants « *dans des proportions de* ***4 %*** »[4].

Sur le fond, **les cabinets de conseil généralistes se positionnent en « *hub de compétences* »** pour reprendre l'expression utilisée par Roland Berger et Wavestone dans leur réponse à l'accord-cadre de la DITP en 2017 : ils mobilisent tout **un écosystème varié de partenaires**, « *dans une logique de fertilisation* » et en garantissant un « ***fonctionnement sans couture*** *à l'administration* »[5].

Les offres présentées pour cet accord-cadre de la DITP illustrent bien ce double phénomène de recours massif à la sous-traitance et de multiplication des partenariats.

En effet, l'ensemble des attributaires, à l'exception d'un seul, se sont constitués en groupement incluant de deux à trois cabinets et ont prévu l'intervention de sous-traitants. Ils y étaient d'ailleurs invités par l'appel d'offres, qui demandait aux candidats de mobiliser « *un large écosystème*

[1] *Source : contribution écrite d'Eurogroup transmise à l'issue de l'audition du 19 janvier 2022.*
[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey le 18 janvier 2022.*
[3] *Source : contribution écrite transmise par McKinsey à l'issue de l'audition.*
[4] *Table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*
[5] *Réponse de Roland Berger à l'appel d'offres de la DITP (à l'époque SGMAP), novembre 2017.*

d'acteurs, y compris des PME, des laboratoires d'innovation et des start-ups, et des centres de recherche, notamment en sciences sociales et économiques »[1].

En l'espèce, sur les trois lots de l'accord-cadre de la DITP, plus de 86 sous-traitants sont référencés dont 65 sociétés uniques, certaines étant présentes sur plusieurs lots, comme Sciences Po Paris ou encore Polytechnique.

Aux sous-traitants s'ajoute **une galaxie de partenaires** : si leur intervention était envisagée au moment de la signature du contrat, elle n'a finalement pas donné lieu à l'élaboration d'un dossier de sous-traitance.

À titre d'exemple, le tableau suivant dresse la liste des partenaires et des sous-traitants du lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP, « *stratégie et politique publiques* ».

Attributaires, sous-traitants et partenaires du lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP

Attributaires	Sous-traitants et partenaires	
Boston Consulting Group (BCG) et EY	BeMyApp	Neeria
	Sciences Po (centre de sociologie des organisations)	Tts
	Hello Tomorrow	ICHOM
	Public Digital	TED
	Stratumn	Cnam
	AdminXt	Stormz
	Cap Collectif	On Map
	DataStorm	Vooter
	Turningpoint	Scan research
	Julhiet sterwen	50 partners
	Easy vista	Lineberty
	Seren	Jade-i
	Apptio	Klaxoon
	Codesign-it	Linkfluence

[1] *Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de l'accord-cadre de la DITP.*

Attributaires	Sous-traitants et partenaires	
	Efficient team	Blockchain Partner
	Opta	Glowbl
	CogniStreamer	Beedez
	Inside Board	
McKinsey et Accenture	Algoé Consultants	Orphoz
	Fjord	Science Po Paris
	HEVA	SparkBeyond
	Make.org	Theodo
	Octo Technology	Toulouse School of Economics
	Open Citiz	Vraiment Vraiment
	Alixio	
Roland Berger et Wavestone	Chaire innovation publique de l'ENSCI	BVA
	École polytechnique	Balthazar
	Planète publique	OpenDataSoft
	Missions Publiques	Bluenove
	Agorize	

Source : commission d'enquête à partir des documents transmis par la DITP

Cette liste résulte des offres initiales des attributaires. Dans les faits, certains partenaires ne sont pas intervenus dans les prestations exécutées depuis 2018, faute de commandes portant sur leur domaine de compétence.

McKinsey et son cycle de conférences avec ses partenaires

Dans son offre rédigée à la fin de l'année 2017, McKinsey propose à la DITP (alors SGMAP) **des « *échanges réguliers ([par exemple] tous les deux mois) avec nos membres*** *pour cadrer les réflexions futures et maintenir une vue d'ensemble sur les enjeux à venir* ».

Le cabinet **projette d'organiser cinq conférences entre février et novembre 2018** sur des thèmes comme « *les grands défis RH à anticiper dans la transformation de l'action publique* », « *les dispositifs de consultation large des parties prenantes* » ou encore « *les meilleures pratiques internationales de cadrage budgétaire et d'incitation financière à la transformation* ».

La conférence de février porterait sur « *les grands enjeux économiques de la transformation de l'action publique* », pour laquelle McKinsey propose les intervenants suivants :

– **M. Jean Tirole**, « *prix Nobel d'économie* » ;

– **M. Éric Labaye**, « *ancien président de McKinsey Global Institute* » ;

– **M. Yann Algan**, « *doyen de l'école d'affaires publiques de Sciences Po* ».

Interrogé par la commission d'enquête, **M. Yann Algan n'avait toutefois pas été informé que son nom ait pu être associé à un tel événement**, dont rien n'indique qu'il ait finalement eu lieu.

Il a confirmé que l'école d'affaires publiques de Sciences Po Paris a « *répondu à cet accord-cadre pour apporter une expertise de chercheurs dans la réflexion sur la transformation publique. En tant que doyen de cette école, j'ai donné mon nom comme chercheur mobilisable.* »

En revanche, **M. Yann Algan n'a « *pas été sollicité pour participer à cette conférence ou à d'autres événements comparables* » et n'a « *jamais été rémunéré* » par McKinsey**. De même, il n'a « *jamais été sollicité, ni à titre personnel ni en tant que doyen de l'école d'affaires publiques, pour intervenir dans une quelconque activité liée à cet accord-cadre* ».

3. Le secteur public, un marché qui reste minoritaire dans l'activité des cabinets de conseil

Le conseil au secteur public ne représente généralement qu'une part relativement faible de l'activité des principaux cabinets de conseil.

Ainsi, les données transmises par les trente principaux cabinets en France montrent que, **pour la majorité d'entre eux, les clients du secteur public et parapublic représenteraient entre 2018 et 2020 moins du tiers de leur chiffre d'affaires**.

Comme l'a confirmé M. Matthieu Courtecuisse, « *le marché du secteur public est de l'ordre de 10 % en moyenne* » dans l'activité des cabinets de conseil[1].

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et fondateur du cabinet de conseil Sia Partners, du 5 janvier 2022.*

Plus encore, **le poids du secteur public tend à se réduire rapidement à mesure que le chiffre d'affaires des cabinets de conseil augmente**.

Ainsi, **parmi les cinq principaux cabinets** – dont le chiffre d'affaires moyen sur la période 2018-2020 a dépassé 800 millions d'euros –, **aucun ne générait plus de 10 % de ses revenus en travaillant pour le secteur public**.

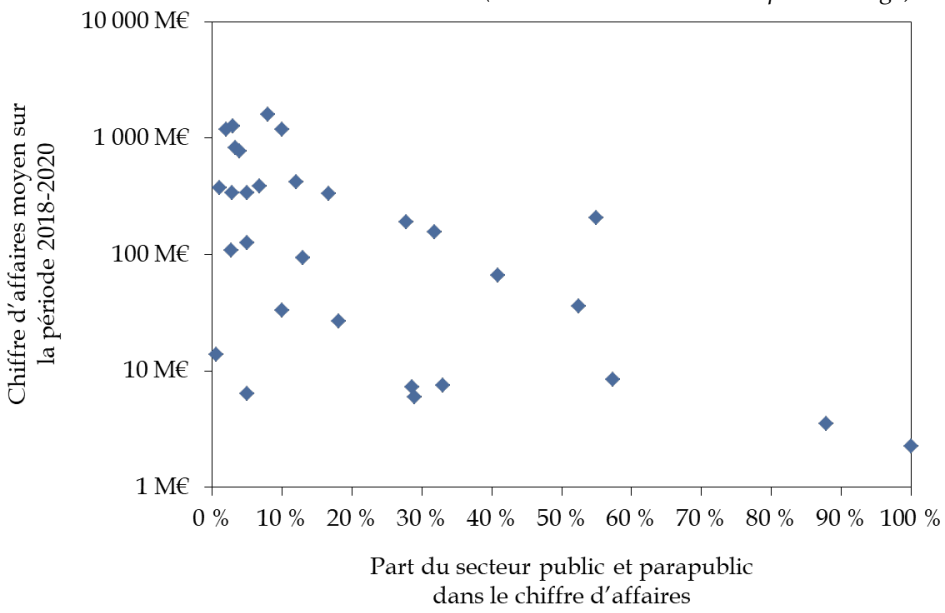
À l'inverse, on peut relever que, parmi l'échantillon retenu, les cabinets de conseil dont l'activité est la plus orientée vers le secteur public sont ceux dont le chiffre d'affaires est également le moins important.

Une exception notable peut être mentionnée s'agissant de l'entreprise **Sopra Steria** qui a généré plus de 200 millions de chiffres d'affaires en moyenne sur la période, tout en réalisant près de 55 % de celui-ci en lien avec le secteur public et parapublic.

De même, **un cabinet comme Wavestone a souhaité depuis 2016 accroître sa présence dans le secteur public**, qui représente aujourd'hui 14 % de son chiffre d'affaires.

Relation entre le chiffre d'affaires et le poids du secteur public dans le revenu des principaux cabinets de conseil en France

(en millions d'euros – en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après les documents transmis par les cabinets de conseil interrogés

D. DES FACILITÉS CONTRACTUELLES POUR FAIRE APPEL AUX CONSULTANTS : L'EFFET « PRESSE-BOUTON »

1. Une multiplication des accords-cadres, facilitant les commandes

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a recensé au moins 15 accords-cadres conclus par l'État pour des prestations de conseil.

Ces contrats permettent de constituer **un vivier de cabinets de conseil** dans lequel les administrations peuvent aisément « piocher ».

Chaque accord-cadre dispose de ses propres règles pour la répartition des prestations entre les cabinets. Les lots peuvent compter un seul ou plusieurs prestataires. Dans ce dernier cas, les commandes peuvent faire l'objet d'une remise en concurrence entre les attributaires (marchés subséquents) ou d'une rotation entre eux (« tourniquet »).

Les accords-cadres clefs sont celui de la **DITP** sur la transformation de l'action publique (juin 2018), ceux de **l'UGAP** (mars 2019 et janvier 2020) et ceux de la direction des achats de l'État (**DAE**) pour la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage informatique.

Cartographie des accords-cadres de prestations de conseil
(liste non exhaustive)

Intitulé	Administration « cheffe de file »	Date de passation	Nombre de lots	Mode d'attribution des prestations
Assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique	DITP	Juin 2018	3	« Tourniquet »
Innovation publique : démarches de co-conception, de *design* de services, de sciences comportementales, d'expérimentation et de formation à ces méthodes	DITP	Mars 2019	5	NC
Conception et animation de dispositifs de formation et d'accompagnement des acteurs de la transformation publique	DITP	Mars 2020	2	NC
Prestations intellectuelles (hors informatique)	UGAP	Mars 2019	4	Attribution au titulaire de premier rang
Prestations intellectuelles dans le secteur informatique		Janvier 2020	6	

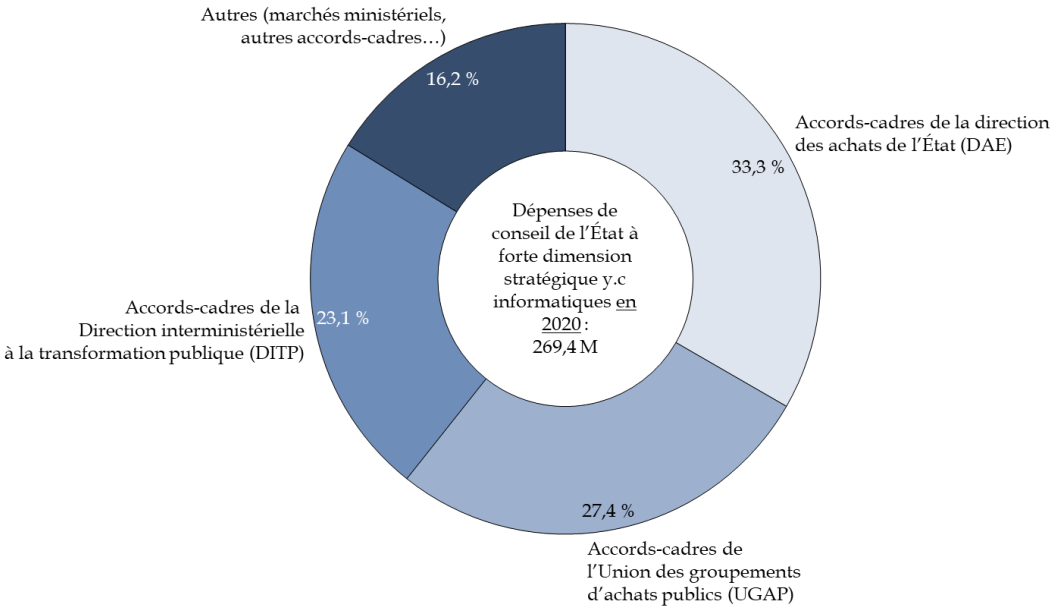
Intitulé	Administration « cheffe de file »	Date de passation	Nombre de lots	Mode d'attribution des prestations
Prestations de conseil au profit des organismes et services du ministère des Armées et de ses établissements publics	Ministère des Armées	Décembre 2017 *(en cours de renouvellement)*	11	Marchés subséquents
Appui à l'administration dans le cas de restructurations et/ou de transformations d'entreprises	Ministère de l'économie et des finances	Janvier 2021	6	« Tourniquet »
Conseil en ressources humaines	DAE	Décembre 2018	0	« Tourniquet » et marchés subséquents
Conseil en immobilier	Direction de l'immobilier de l'État	Juin 2019	9	Un seul titulaire par lot (sauf pour un lot)
Prestations de services juridiques, de représentation en justice et de conseil juridique	Ministère de l'économie et des finances	2021	10	Diffère selon les lots
Conseil et expertise numérique et système d'information	DINUM	Avril 2018	6	NC
Assistance à maîtrise d'œuvre en informatique	DAE	Août 2021	9	Diffère selon les lots
Assistance à maîtrise d'ouvrage en informatique	DAE	Juin 2019	6	Diffère selon les lots
Valorisation de la donnée (« *data science* »)	Ministère de l'Intérieur	Mai 2020	3	Diffère selon les lots
Expertise et audit en sécurité des systèmes d'information	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Mars 2020	2	Attribution au titulaire de premier rang

Source : commission d'enquête

Les accords-cadres concentrent aujourd'hui la plupart des prestations de conseil de l'État. En 2020, les contrats de la DAE, de l'UGAP et de la DITP ont ainsi porté près de 85 % des dépenses de conseil à forte dimension stratégique.

Ventilation par véhicule juridique des dépenses de conseil à forte dimension stratégique en 2020[1]

(estimations, en %)



Source : calculs de la commission d'enquête d'après les données fournies par la DITP, la DAE, l'UGAP et la direction du budget

Les accords-cadres présentent l'avantage de garantir **un cadre juridique sécurisé pour l'ensemble des ministères**, y compris pour ceux qui ne recourent que ponctuellement aux consultants.

Sur le plan financier, les « ***solutions mutualisées sont toujours plus intéressantes au niveau des prix*** », comme l'a souligné M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP[2]. Les accords-cadres définissent ainsi *ab initio* les montants de chaque catégorie de prestations, fixés avec les cabinets avant l'attribution du contrat.

Pour M. Hervé de la Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public de EY, « ***le recours au conseil s'est professionnalisé****, à travers l'utilisation de centrales d'achat, qui sont des professionnels de l'achat du conseil, et des grands accords-cadres interministériels comme celui de la DITP* »[3].

Chaque ministère reste néanmoins responsable de ses propres commandes. **Il dispose d'un droit de tirage sur les accords-cadres, sans réelle coordination au niveau interministériel**.

---

[1] *Voir le I.B de la présente partie pour plus de précisions sur le périmètre des dépenses de conseil les plus stratégiques.*

[2] *Audition de M. Edward Jossa du 8 décembre 2021.*

[3] *Intervention de M. Hervé de la Chapelle lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

Interrogé sur ce point, M. Michel Grévoul, directeur des achats de l'État, a ainsi déclaré : « *évidemment, vous nous dites : "vous faites un accord-cadre et puis les administrations se débrouillent ensuite". Mais les ministères sont heureux que nous disposions d'un accord-cadre et que nous ayons sélectionné des prestataires. La définition précise de leurs besoins et le suivi de la prestation relèvent de leur responsabilité* »[1].

Surtout, les accords-cadres peuvent créer **un effet levier, ou effet « presse bouton », facilitant la multiplication des prestations de conseil**.

Sur le plan juridique, il n'a jamais été aussi facile pour un ministère de s'attacher les services d'un cabinet de conseil, en particulier lorsqu'il passe par l'UGAP (voir *infra*). Il lui suffit alors de puiser dans le vivier de consultants à disposition, sans avoir à rédiger de nouveaux marchés publics.

Enfin, **les accords-cadres participent à l'opacité des prestations de conseil**.

L'État communique, certes, une estimation de leur montant au moment de l'attribution des contrats, conformément aux règles de la commande publique. Mais, une fois les accords-cadres conclus, **les bons de commande successifs ne font l'objet d'aucune publicité**, alors qu'il s'agit pourtant de l'information la plus importante.

2. Le marché de la DITP et son « tourniquet » parfois grippé

Attribué en juin 2018, **l'accord-cadre de la DITP** constitue le véhicule privilégié pour le conseil en stratégie et en organisation.

Il bénéficie même d'**un monopole (ou principe d'exclusivité)** : lorsqu'il couvre les besoins des ministères, ces derniers doivent passer par cet accord-cadre, à l'exception du ministère des Armées qui dispose de son propre dispositif.

L'accord-cadre est constitué de **trois lots**, pour lesquels plusieurs entreprises ont été retenues.

[1] *Audition de M. Michel Grévoul du 8 décembre 2021.*

Liste des attributaires de l'accord-cadre de l'UGAP

N° du lot	Prestation	Attributaires
1	Stratégie et politiques publiques	BCG et EY
		McKinsey et Accenture
		Roland Berger et Wavestone
2	Conception et mise en œuvre des transformations	Capgemini et Mazars
		BCG et EY
		Eurogroup, CMI et Sémaphores
		INOP'S
3	Performance et réingénierie des processus	Capgemini, Mazars et Sia Partners
		Eurogroup, CMI et Sémaphores
		Roland Berger et Wavestone

Source : commission d'enquête

Dans l'accord-cadre de la DITP, les prestations sont attribuées selon **la règle du « tourniquet** » : en théorie, les prestataires de chaque lot se voient attribuer un volume de prestations comparables.

Cette règle doit permettre une répartition équilibrée des bons de commande entre les différents cabinets de conseil.

Accord-cadre de la DITP : la règle du « tourniquet »[1]

Est pris l'exemple du lot n° 1 de l'accord-cadre, qui a été attribué à trois groupements d'entreprises.

Les trois premiers bons de commande sont affectés dans l'ordre de classement des offres de l'accord-cadre.

Ensuite, chaque bon de commande est attribué au groupement qui a reçu, à date, le montant total de commandes le plus faible.

Deux exceptions sont toutefois prévues :

– **le droit de suite** : le groupement qui a bénéficié d'un précédent bon de commande peut être reconduit pour assurer la continuité d'une mission ;

– l'**impossibilité** : si le groupement n'est pas en mesure de réaliser la prestation, il est fait appel au cabinet suivant dans l'ordre du « tourniquet ».

En pratique, l'application de la règle du « tourniquet » soulève **trois difficultés**.

En premier lieu, il existe **un « tourniquet » par ministère** : **chaque ministère est responsable de ses commandes et donc du respect de la règle**.

Aucun contrôle centralisé n'est prévu, comme l'a confirmé le ministère de la transformation et de la fonction publiques : « *la DITP n'assure pas de suivi de la mise en œuvre de ces règles dans les ministères* »[2].

En deuxième lieu, **certains ministères peuvent avoir une vision extensive du droit de suite**, ce qui permet de multiplier les commandes auprès d'un même prestataire.

C'est par exemple le cas du ministère des solidarités et de la santé pendant **la crise sanitaire**, qui a confié 18 commandes au même groupement (McKinsey et Accenture) pour un montant total de 16,21 millions d'euros et pour répondre à trois besoins distincts : le système d'information pour la vaccination, la campagne vaccinale et le système d'information pour le passe sanitaire. À cette même période, le ministère a aussi eu recours à l'UGAP pour confier de nouvelles prestations à Accenture[3].

De même, le ministère de la cohésion des territoires a rappelé McKinsey près d'un an après une première mission sur la mise en œuvre de **la réforme des aides personnalisées au logement (APL)**, alors que cette nouvelle prestation aurait, semble-t-il, pu être assurée par un autre cabinet[4].

---

[1] *Source : article 5 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre de la DITP.*

[2] *Contribution écrite du ministère de la transformation et de la fonction publiques.*

[3] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions sur la répartition des commandes entre les différents cabinets de conseil.*

[4] *Voir le II.B de la présente partie pour plus de précisions sur le rôle de McKinsey dans la mise en œuvre de la réforme des APL.*

En dernier lieu, le « tourniquet », lorsqu'il est respecté, conduit à **désigner un cabinet de conseil de manière automatique**, au regard des volumes de commandes déjà passées par le ministère, **alors même qu'un autre cabinet pourrait être plus compétent pour répondre au besoin de l'administration**.

Des ministères sont alors incités à reporter une commande donnée, pour « laisser passer » le « tourniquet » et pouvoir, quelques semaines plus tard, s'attacher les services du cabinet souhaité.

Face à ces difficultés, la DITP souhaite modifier les règles de son accord-cadre, qui arrivera à échéance le 10 juin 2022 (avec la possibilité de poursuivre, jusqu'en septembre 2022, les missions préalablement engagées)[1].

Le système « hybride » que la DITP envisage reste toutefois complexe à mettre en œuvre et ne garantit pas l'équité entre les cabinets de conseil.

Renouvellement de l'accord-cadre : le système « hybride » envisagé par la DITP pour l'attribution des prestations

– **Un tour de rôle** serait organisé pour les prestations en dessous d'un certain seuil. Le roulement serait organisé **à chaque commande, sans prendre en compte leur volume financier** (contrairement au « tourniquet »).

Cette règle risque de **désavantager le cabinet qui recevrait une commande d'un faible montant**. Il devrait alors attendre le prochain tour de rôle pour obtenir une commande plus conséquente, sans en être assuré ;

– Au-dessus de ce même seuil, les prestations de conseil feraient l'objet d'un **marché subséquent**.

Pour ces commandes, l'administration rédigerait alors un cahier des charges spécifique et remettrait en concurrence les attributaires de l'accord-cadre. Le cabinet qui présentera la meilleure offre sur le plan technique et financier se verrait attribuer le bon de commande.

Au regard de la spécificité des missions de conseil, la commission d'enquête propose un dispositif plus exigeant : chaque nouveau besoin devrait faire l'objet d'un marché subséquent et donc d'une remise en concurrence des cabinets de l'accord-cadre de la DITP.

[1] *Contribution écrite de la DITP.*

Les missions de conseil demandent en effet une attention particulière. **Ce ne sont pas des prestations comme les autres** : pour être pertinentes, elles doivent s'adapter au cas d'espèce et au contexte de la commande.

L'administration doit donc se mettre en position de sélectionner le cabinet de conseil qui sera le plus à même de répondre à ses besoins, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

3. Les accords-cadres de l'UGAP et ses prestataires « pré-désignés »

L'UGAP possède **deux accords-cadres de conseil** : l'un pour le conseil hors informatique et l'autre pour le conseil informatique.

Comme l'a souligné son président-directeur général, M. Edward Jossa, « *l'intérêt de passer par l'UGAP est, comme pour toutes les centrales d'achat, un gain de procédure : passer un marché de conseil en direct prend six mois ;* ***l'acheteur gagne du temps lorsqu'il achète une prestation sur étagères****, à l'UGAP ou à une autre centrale d'achat.* »[1]

Concrètement, les ministères n'ont qu'à passer commande à l'UGAP, qui mobilise les cabinets de conseil de ses accords-cadres, sans autre formalité ni remise en concurrence.

Les commandes de conseil passées à l'UGAP par les ministères ont ainsi augmenté de 55 % entre 2018 et 2021. Le conseil en informatique représente près de 80 % des dépenses en 2021.

Le fonctionnement de ces accords-cadres diffère de celui de la DITP : **pour chaque lot, l'UGAP désigne un attributaire de premier rang**. **Ce cabinet bénéficie de l'ensemble des prestations du lot**, sauf s'il renonce à la commande au profit du cabinet suivant[2].

---

[1] *Audition de M. Edward Jossa du 8 décembre 2021.*

[2] *Voir, par exemple, l'article 6 du cahier des clauses administratives particulières de l'accord-cadre de conseil (hors informatique) de l'UGAP.*

Liste des attributaires des accords-cadres de l'UGAP

N° du lot	Prestation	Attributaire de premier rang
Hors informatique		
1	Conseil en stratégie	McKinsey
2	Conseil en organisation	Groupement Eurogroup et cabinet Landot
3	Conseil en finance	Deloitte
4	Conseil en immobilier	Groupement Colliers et BearingPoint
Informatique		
1	Conseil en systèmes d'information	Groupement BearingPoint et Capgemini
2	Assistance à la maîtrise d'ouvrage informatique (AMOA)	Groupement Capgemini et Onepoint
3	Assistance à la maîtrise d'œuvre informatique (AMOE) et tierce maintenance applicative (TMA)	Groupement Atos et Open
4	Sécurité des systèmes d'information	Advens
5	Assistance à la dématérialisation informatique	Inop's
6	Intelligence de la donnée	Groupement Accenture et Inop's

Source : commission d'enquête

Le système de l'UGAP présente l'avantage de la simplicité.

Il soulève toutefois **une difficulté majeure** : **les ministères qui recourent à cette centrale d'achat connaissent par avance le cabinet de conseil qui sera missionné pour répondre à leur besoin**.

Pour augmenter le volume des commandes de conseil, l'UGAP demande d'ailleurs aux cabinets de démarcher des clients potentiels, dans une logique purement commerciale[1].

De même, **les cabinets de conseil restent partagés sur le fonctionnement des accords-cadres de l'UGAP**.

[1] *Pour plus de précisions sur le démarchage des cabinets de conseil envers les responsables publics et les risques déontologiques rencontrés, voir le II.B de la troisième partie.*

Pour l'organisation professionnelle Syntec Conseil, « *les marchés UGAP font entrer l'achat public dans* ***une logique assez "brutale" : absence de "tourniquet"*** *[…] ; cela reste sans doute le moins mauvais dispositif, mais il nécessite pour être efficace de fortes compétences de pilotage et d'évaluation, donc une bonne maturité de l'acte d'achat* ».

En pratique, l'accord-cadre de l'UGAP participe à **la concentration du conseil au secteur public**, ses attributaires de premier rang étant assurés de recevoir un volume massif de commandes.

C'est pourquoi la commission d'enquête recommande que l'UGAP propose un vivier d'entreprises pour chaque type de prestations. Ce vivier serait ensuite remis en concurrence pour chaque besoin, en cohérence avec la proposition faite sur l'accord-cadre de la DITP.

Proposition n° 4 : Rationaliser le recours aux accords-cadres de conseil, en particulier pour les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de l'UGAP et uniformiser les conditions de ces recours.

E. UNE PRISE DE CONSCIENCE (TROP) TARDIVE DE LA PART DU GOUVERNEMENT

Saisie par la commission des finances du Sénat, **la Cour des comptes établit dès 2014 un constat sévère sur le recours par l'État aux cabinets de conseil**[1].

Elle formule alors **11 recommandations** pour rationaliser les dépenses de conseil, renforcer le pilotage des prestataires et faciliter le transfert de compétences au profit de l'administration.

[1] *Cour des comptes,* Le recours par l'État aux conseils extérieurs, *Communication à la commission des finances du Sénat, novembre 2014. Le périmètre de ce rapport est plus restreint que celui de la commission d'enquête, la Cour ayant centré son analyse sur le conseil en stratégie et en organisation, hors conseil en informatique.*

Les principaux constats et recommandations de la Cour des comptes

En novembre 2014, la Cour des comptes souligne que le recours par l'État à des cabinets de conseil répond à « ***des besoins multiples aux justifications inégalement pertinentes*** ». Il « *procède parfois, en l'absence de réflexion préalable sur son opportunité et de doctrine transversale, d'une logique de recours au cas par cas.* »

De même, « *une fois engagée, parfois dans* ***des chantiers qui se situent au cœur de l'action de l'État****, l'action des consultants n'est pas suffisamment encadrée par l'administration* ». Elle est insuffisamment évaluée par les bénéficiaires, « *qui ne se mettent pas en condition d'utiliser au mieux les résultats et d'assimiler les nouveaux savoir-faire.* »

Enfin, « *des marges de progrès existent […] pour sensibiliser à la fois les prestataires et les commanditaires aux* ***questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts****.* »

La Cour des comptes appelle ainsi à « *formaliser, dans chaque ministère, sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement, des* ***doctrines de recours aux conseils extérieurs*** *et, pour chaque domaine, des guides de bonnes pratiques pilotés par une administration chef de file* ». Elle propose également de créer des « *outils de recensement des expertises disponibles au sein de l'État* » et de « *mettre en réseau les services de conseils internes et les corps d'inspection et de contrôle.* »

La Cour confirme ses observations en avril 2018, en se concentrant sur le recours aux cabinets de conseil dans les établissements publics hospitaliers[1].

Elle constate notamment que « *les productions des consultants ne donnent que* ***rarement des résultats à la hauteur des prestations attendues****. […] Il ressort que nombre de rapports de mission utilisent essentiellement des données internes, se contentent de copier des informations connues ou reprennent des notes ou des conclusions existantes. […] Pour une mission de mise en place d'un Agenda 21, les outils proposés existaient déjà dans l'établissement.* »

Les recommandations de la Cour des comptes sont pour la plupart restées lettre morte jusqu'aux travaux de la commission d'enquête sénatoriale.

[1] *Cour des comptes,* Le recours aux marchés publics de consultants par les établissements publics de santé, *23 avril 2018, référé n° G/64/18-0152*E.

Certes, Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, a déclaré : « *en 2017, quand le Gouvernement a été formé, ce sujet est apparu comme majeur* » ; « *le Gouvernement a voulu rompre avec certaines pratiques observées par le passé* »[1]. Aussi, l'accord-cadre de la DITP (2018) aurait-il permis « *d'établir des règles* » et « *d'éviter des liens de favoritisme à l'encontre de tel ou tel cabinet de conseil* ».

En pratique, la formalisation de l'accord-cadre de la DITP ne faisait pas partie des recommandations de la Cour des comptes, qui critiquait les marchés dits de « *boîte à outils* », et peut même encourager le recours aux cabinets de conseil (effet « *presse-bouton* »)[2].

À la suite du rapport de la Cour des comptes, seul le ministère des Armées a mis en œuvre une procédure d'encadrement et de suivi des prestations de conseil. **Dans les autres ministères, la réaction a été beaucoup plus tardive avec la publication d'une circulaire – incomplète – du Premier ministre le 19 janvier 2022[3], soit quelques semaines avant la fin du quinquennat**.

1. L'exception : l'élaboration dès 2015 d'une doctrine de recours aux cabinets de conseil par le ministère des Armées

Comme l'a souligné Mme Florence Parly, ministre des Armées, « *le ministère […] s'est pleinement saisi [des] recommandations* » de la Cour des comptes : « ***dès 2015, [il] a mis en place une politique ministérielle d'achat de conseil*** »[4].

Organisée de manière progressive entre 2015 et 2021, cette doctrine s'organise autour de trois axes :

– renforcer la procédure de validation du recours aux cabinets de conseil, *via* la rédaction d'une fiche de prestation de conseil soumise à plusieurs validations ;

– centraliser l'adjudication des marchés, avec deux services prescripteurs[5], contre plusieurs centaines auparavant ;

– internaliser le conseil, *via* la création en 2020 de la délégation à la transformation et à la performance ministérielles (DTPM).

---

[1] *Audition de Mme Amélie de Montchalin devant la commission d'enquête du 19 janvier 2022.*
[2] *Voir le I.D de la présente partie pour plus de précisions sur les facilités contractuelles pour recourir aux prestations de conseil.*
[3] *Circulaire sur l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.*
[4] *Audition de Mme Florence Parly devant la commission d'enquête du 1er février 2022.*
[5] *Les services prescripteurs du ministère des Armées étant le secrétariat général pour l'administration (SGA) pour les prestations hors informatique et la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (Dirisi) pour les prestations informatiques.*

La procédure du ministère des Armées

Pour chaque commande de conseils, le **ministère des Armées remplit une fiche de présentation**, qui poursuit un triple objectif : s'assurer que *« la soutenabilité budgétaire est assurée »*, de *« l'absence d'alternative à l'achat »* et enfin garantir que *« la maîtrise d'ouvrage interne est suffisamment structurée pour garantir le pilotage et le suivi de l'accompagnement du cabinet de conseil, et permet d'assurer le transfert de compétences »*[1].

Chaque prestation est soumise à **quatre validations successives** : la délégation à la transformation et à la performance ministérielles (DTPM), l'autorité fonctionnelle de référence (direction des affaires juridiques, direction des affaires financières ou direction des ressources humaines), un grand subordonné (comme le chef d'état-major des armées par exemple) et le cabinet de la ministre.

En 2021, sur 41 demandes de prestations de conseil en stratégie et en organisation exprimées auprès du secrétariat général pour l'administration (SGA), seules 14 ont finalement été validées[2].

La fiche de prestation comporte enfin **un volet dédié à l'évaluation**, rempli une fois la mission terminée. Le ministère des Armées souhaite aujourd'hui la compléter pour que chaque prestataire rédige un rapport de fin de mission de 3 pages maximum pour capitaliser l'information et partager les bonnes pratiques.

Un référent ministériel pour le conseil (RMC) est chargé d'animer ce dispositif, dont la mise en œuvre peut se révéler complexe. En début d'année, la programmation des prestations de conseil est présentée au cabinet de la ministre.

Initialement réservée au conseil en stratégie et en organisation, **cette procédure a été étendue en juin 2021 au conseil en informatique**.

Le ministère des Armées dispose de son propre accord-cadre de prestations de conseil et ne passe par celui de la DITP ni par l'UGAP. Entré en vigueur le 1er janvier 2018 et composé de 11 lots, ce contrat est en cours de renouvellement.

Il fonctionne sur la base de marchés subséquents, et non d'un « tourniquet ». Concrètement, chaque commande fait l'objet d'une nouvelle mise en concurrence entre les attributaires[3], ce qui permet un contrôle plus étroit des devis présentés par les cabinets de conseil.

À titre d'exemple, le cabinet McKinsey, qui est pourtant l'un des attributaires du lot 1A (*« stratégie et cadrage de projet »*), n'a reçu aucune commande du ministère des Armées depuis 2018. Comme l'a indiqué Mme Florence Parly devant la commission d'enquête, *« soit McKinsey n'a pas été le meilleur répondant aux appels à candidatures, soit il n'y a pas eu de sollicitation particulière dans le domaine où ce cabinet pouvait répondre. »*

---

[1] *Source : réponse transmise à la commission d'enquête par le secrétariat général du ministère des Armées.*

[2] *Audition de Mme Florence Parly devant la commission d'enquête du 19 janvier 2022.*

[3] *À l'inverse de la règle « tourniquet », où chaque cabinet de conseil se voit attribuer des prestations à tour de rôle, comme dans l'accord-cadre de la DITP (voir le I.D de la présente partie pour plus de précisions).*

2. Des pratiques très variables dans les autres ministères

La commission d'enquête, qui a demandé **une contribution écrite à l'ensemble des 11 secrétaires généraux des ministères**, constate des pratiques hétérogènes dans le recours aux cabinets de conseil.

Dans certains ministères, il n'existe pas de procédure formalisée.

Exemple du secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur

« *Le pilotage, l'encadrement et l'évaluation de l'action des prestataires sont réalisés à travers les différents comités de suivi, de pilotage, technique et d'exécution prévus dans les cahiers des charges des marchés.*

La mise en œuvre de la comitologie est définie dans différents articles du cahier des clauses techniques particulières (CCTP). ***Ce suivi réalisé par des agents publics n'a pas fait pour l'heure l'objet d'un recensement, il se décline selon l'importance financière ou stratégique du marché.*** »

D'autres ministères ont dédié une équipe au sein de leur secrétariat général pour suivre les prestations de conseil. Dans la plupart des cas, cette centralisation ne concerne néanmoins que les prestations relevant des accords-cadres interministériels et exclut le conseil en informatique.

Exemple du secrétariat général des ministères sociaux

« *Nous disposons de compétences spécialisées sur la modernisation et la conduite de projets, via le pôle Modernisation, petite entité (6 ETP) directement rattachée au Secrétariat général, qui assure notamment l'accompagnement des chefs de projet du ministère.* »

L'accompagnement inclut notamment une « *vérification de l'opportunité du recours à la prestation et [l']identification le cas échéant de solutions alternatives* » et un « *appui au pilotage de la prestation quand elle est particulièrement complexe.* »

Il se dégage de cet aperçu le constat que la décision de recours au conseil extérieur et le pilotage de la prestation restent, dans une assez large mesure, **à la main des services concernés**, avec pour conséquence une absence de cohérence et de politique harmonisée.

3. La circulaire du 19 janvier 2022 : des orientations à la fois tardives et incomplètes

C'est dans ce contexte que, le 19 janvier 2022 – soit le matin même de son audition par la commission d'enquête – Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, annonçait par voie de presse la volonté de l'État de « *faire baisser en 2022 de 15 % au moins les dépenses sur les conseils en stratégie et en organisation pour tous les ministères* »[1].

Cette annonce s'est traduite par **une circulaire du Premier ministre**, prise ce même 19 janvier, pour mettre en place « *une nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles* ».

a) Des mesures tardives et marquées par une certaine urgence

Le calendrier de cette initiative gouvernementale peut surprendre, bien que Mme Amélie de Montchalin ait déclaré que la circulaire était en préparation « *depuis de longs mois* »[2].

Entendue en audition deux semaines plus tôt, Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, n'avait pas été informée de cette circulaire. Devant la commission d'enquête, elle a même déclaré : « *je ne dis pas qu'il existe aujourd'hui une doctrine du bon recours aux cabinets de conseil. Je pense personnellement que ce serait difficile à faire. Je ne crois pas que les règles seraient faciles à poser* »[3].

De même, les réponses écrites des secrétariats généraux des ministères, reçues début janvier 2022, n'en laissent rien paraître. Tout au plus le ministère de l'intérieur mentionne-t-il des travaux interministériels sur des « *échanges de bonnes pratiques en matière de prestation de conseil* » et un « *partage des livrables* »[4].

Seule la DITP mentionne des réflexions interministérielles dans le cadre, plus large, du plan achat de l'État[5].

Plusieurs instances clefs n'ont pas été consultées sur la circulaire, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour la protection des données ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour la prévention des conflits d'intérêts.

Le président de la HATVP, M. Didier Migaud, a d'ailleurs regretté cette absence de consultation : « *compte tenu du rôle de la Haute Autorité, on peut effectivement penser qu'un avis serait utile* »[1].

---

[1] *Entretien accordé à L'Obs, mercredi 19 janvier 2022 :* https://www.nouvelobs.com/politique/20220119.OBS53399/amelie-de-montchalin-l-etat-baissera-de-15-ses-depenses-aupres-des-cabinets-de-conseil.html.
[2] *Audition de Mme Amélie de Montchalin devant la commission d'enquête du 19 janvier 2022.*
[3] *Audition de Mme Claire Landais devant la commission d'enquête du 5 janvier 2022.*
[4] *Réponse transmise à la commission d'enquête par le secrétariat général du ministère de l'intérieur.*
[5] *Réponse transmise à la commission d'enquête par la DITP.*

Enfin, cette circulaire arrive à la fin du quinquennat, plus de 7 ans après le premier rapport de la Cour des comptes et alors que la commission d'enquête sénatoriale menait des auditions ouvertes au public et à la presse. Il s'agit d'une réponse tardive et marquée par une certaine urgence, plus que l'aboutissement d'une réflexion menée au sein de l'État sur la place qu'ont prise les cabinets de conseil dans l'action publique.

b) Des mesures incomplètes

La circulaire du Premier ministre comporte **trois volets** : la rationalisation du recours aux conseils en stratégie et en organisation, la diffusion des bonnes pratiques et la valorisation des compétences internes de l'administration.

Les principales mesures de la circulaire du Premier ministre

1° Rationaliser le recours aux conseils en stratégie et en organisation :

– **réduire de 15 % des dépenses de conseil en stratégie et organisation, par rapport à l'année en 2021** (hors conseil en informatique) :

– mettre en place dans chaque ministère un dispositif de pilotage associant les inspections et conseils généraux, pour s'assurer de la nécessité de recourir à un prestataire extérieur ;

– **pour les conseils en stratégie et en organisation, prévoir que les bons de commande supérieurs à 500 000 euros soient 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[2] ;

– demander à la direction du budget d'assurer **un suivi du montant des prestations intellectuelles**, à l'échelle globale et à travers le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ;

2° Diffuser les bonnes pratiques :

– renforcer le rôle de la DITP, qui sera chargée d'élaborer **une base de données « *sur les prestations [de conseil] déjà commandées par l'État***, *les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés* » ;

– **évaluer les prestations de conseil**, « *non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire […] mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin* » ;

– **éviter toute confusion entre les agents publics et les consultants**, ces derniers ne devant « *aucun cas se voir affecter une adresse de messagerie électronique* » de l'administration ;

[1] *Audition de M. Didier Migaud devant la commission d'enquête du 26 janvier 2022.*

[2] *Cette mesure s'inspire du droit applicable aux projets informatiques de l'État, qui doivent être validés par la DINUM lorsque leur montant excède 9 millions d'euros (article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique).*

– prévoir dans les clauses de marché des déclarations d'intérêts pour les consultants et **exclure toute contrepartie pour les missions *pro bono***, qui devront être autorisées par le secrétaire général du ministère (interdiction de tout « droit de suite ») ;

– accorder une attention particulière à **la protection des données** (minimiser les données transmises aux consultants, respecter les standards de protection des données ou de confidentialité, exiger que le prestataire supprime les données transmises à la fin de sa mission) ;

3° Valoriser les compétences internes de l'administration :

– **mieux cartographier les ressources de l'administration**, en mettant en place une « *base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics* », sous la responsabilité de la DITP et de la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese) ;

– former, par l'Institut national du service public (INSP), au moins **100 chefs de projet en 2022** ;

– davantage recourir aux inspections générales et conseils généraux ministériels pour des missions de conseil interne.

Ces mesures confirment, en creux, les manquements constatés par la commission d'enquête au cours de ses travaux (absence de suivi des dépenses de conseil, évaluation insuffisante des prestations, utilisation par les consultants d'adresses électroniques de l'administration, *etc*.).

De plus, une circulaire n'a, par définition, **pas de caractère contraignant**.

Enfin, outre son caractère tardif, la circulaire du Premier ministre présente quatre principales lacunes.

1° Aucune mesure sur la transparence

La transparence des prestations de conseil demeure la grande oubliée de la circulaire du Premier ministre, ce qui a conduit la commission d'enquête à formuler plusieurs propositions en ce sens ;

2° Des moyens insuffisants

Les moyens mis à disposition semblent très insuffisants pour transformer la DITP en une « tour de contrôle » des prestations de conseil ou encore créer « *le cabinet de conseil interne* » annoncé le 18 février dernier par le porte-parole du Gouvernement et dont les contours n'ont pas été précisés[1].

Bénéficiant aujourd'hui de 87 équivalents temps plein (ETP), les renforts de la DITP seraient limités à 10 ETP supplémentaires en 2022.

[1] *Intervention du porte-parole du Gouvernement sur la radio RMC le 18 février 2022.*

3° Un objectif de réduction des dépenses peu ambitieux

En dehors de l'effet d'annonce du Gouvernement, l'objectif de réduire en 2022 de 15 % les dépenses de conseil par rapport à 2021 doit être relativisé :

– d'une part, il ne porte que sur le conseil en stratégie et en organisation, et non sur le conseil en informatique ;

– d'autre part, la base du calcul (exercice 2021) repose sur une année record en termes de commande de prestations de conseil[1].

4° Un dispositif de contrôle parcellaire

Enfin, la commission d'enquête déplore le caractère trop élevé du seuil de 500 000 euros à partir duquel une dépense de conseil en stratégie et en organisation d'un ministère doit être validée par un comité d'engagement, associant la DITP et les inspections ou conseils généraux compétents.

Dans l'exemple du ministère de l'intérieur, moins d'un tiers des prestations de conseil commandées depuis 2011 auraient été soumis à cette procédure de validation, leur montant excédant 500 000 euros. Autre cas concret, la réflexion confiée à McKinsey sur l'avenir des enseignants (496 800 euros, 2020) n'aurait pas été concernée.

Pour un meilleur encadrement des prestations de conseil, la commission d'enquête propose donc de réduire ce seuil de contrôle de moitié, pour le fixer à 150 000 euros.

Dans cette hypothèse, et pour reprendre l'exemple du ministère de l'intérieur, la procédure de contrôle aurait ainsi concerné plus de la moitié (56 %) des prestations commandées depuis 2011, ce qui paraîtrait plus sérieux.

Proposition n° 5 : Pour un meilleur encadrement des prestations de conseil de l'État, prévoir un examen systématique de la DITP, avec avis conforme, pour toutes les prestations de plus de 150 000 euros (contre 500 000 euros dans la circulaire du 19 janvier 2022).

[1] *Voir le I.B de la présente partie pour plus de précision sur la hausse des commandes de prestations de conseil en 2021.*

II. UN PHÉNOMÈNE TENTACULAIRE : L'INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL SUR DES PANS ENTIERS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a documenté l'écart qui peut exister entre :

– la doctrine affichée par l'administration et les cabinets de conseil, selon laquelle l'appui des consultants resterait circonscrit et ponctuel ;

– et le risque de dépendance de l'administration envers ses consultants, en particulier dans le secteur informatique ou sur les tentatives de « transformation » de l'administration.

A. LA DOCTRINE AFFICHÉE PAR L'ÉTAT ET LES CABINETS DE CONSEIL : UN APPUI PONCTUEL À L'ADMINISTRATION

Au cours des auditions, **trois raisons** ont été systématiquement évoquées par l'État et les cabinets de conseil pour justifier le recours aux consultants[1] :

– **la recherche d'une compétence technique spécifique** qui n'est pas, ou l'est insuffisamment, disponible au sein de l'administration ;

– **la recherche d'un point de vue extérieur** et d'une méthodologie spécifique ;

– **la recherche d'une « force de frappe »**, c'est-à-dire d'un renforcement temporaire en ressources humaines pour faire face à un pic d'activité.

L'appui des cabinets de conseil resterait ainsi ponctuel, comme l'a indiqué Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Il s'agirait d'un « ***apport d'expertise de manière temporaire****, dont il n'est pas pertinent [pour l'administration] de vouloir disposer de façon pérenne en interne* »[2].

M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, confirme : « ***notre métier de conseil est d'accompagner de manière temporaire – j'insiste sur ce terme – des responsables opérationnels*** *pour les aider à accomplir leur mission, renforcer et développer les compétences de leur équipe. Nous ne remplissons pas de mission d'externalisation ou d'*outsourcing*, c'est-à-dire des délégations durables de mission* »[3].

---

[1] *Ces trois raisons étant explicitement reprises dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.*

[2] *Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, devant la commission d'enquête du 19 janvier 2022.*

[3] *Audition des représentants du cabinet McKinsey devant la commission d'enquête du 18 janvier 2022.*

1. La recherche d'une compétence spécifique

Les administrations recourent aux consultants pour accéder à des compétences qui ne sont pas disponibles – ou insuffisamment disponibles – en leur sein.

Cette indisponibilité peut prendre différentes formes.

Elle peut résulter d'un état de fait, par exemple dans les domaines informatique ou de la conduite de projet, dans lesquels l'État ne dispose pas des ressources suffisantes au regard de ses besoins. Mais elle peut également résulter de la spécificité de l'expertise recherchée dont le coût d'internalisation serait trop important.

Les cabinets de conseil jouent alors un rôle de « *plateforme de compétences* » pour reprendre l'expression de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil[1], en particulier face à l'accélération du progrès technologique.

Cet aspect est très présent dans le récent rapport de Mme la députée Cendra Motin sur *l'outsourcing*, qui qualifie le recours aux consultants « *d'**externalisation à haute valeur ajoutée*** » : « *la spécialisation dans certains secteurs (expérience usager, coaching, sciences comportementales, transformations managériales) permet aux administrations de disposer de méthodologies à l'état de l'art pour […] se projeter dans toutes sortes d'innovations publiques* »[2].

Ce recours aux consultants n'est au demeurant pas propre à l'État : comme M. Laurent Penard, président de Citwell Consulting, l'a souligné, « *toute entreprise fait aujourd'hui appel à du conseil. Amazon ou Decathlon font appel à du conseil, et pourtant, ils ont des spécialistes de la logistique* »[3].

---

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse devant la commission d'enquête du 5 janvier 2022.*
[2] *Rapport d'information n° 4928 au nom de la mission d'information relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs, janvier 2022.*
[3] *Audition de M. Laurent Penard devant la commission d'enquête du 15 décembre 2021.*

La recherche d'une compétence spécifique chez les cabinets de conseil

Le point de vue de l'administration

– « ***Un certain nombre de compétences ne sont pas disponibles à un instant donné dans les administrations***. *C'est le cas, par exemple, en matière de logistique ou d'optimisation des processus* » (Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, audition du 19 janvier 2022) ;

– « *Je pense qu'il est* ***impossible, en l'état actuel, de se priver, sur des points ponctuels, de l'éclairage des experts***. *J'y recours sans que cela me pose de problèmes. Je* ***citais le patrimoine immobilier*** *: nous n'avons pas d'équipe spécialisée dans ce domaine, où les cabinets de conseil qui ont travaillé avec d'autres bailleurs peuvent nous aider, dans le cadre de prestations limitées, techniques et suivies. Il est [aussi] extrêmement compliqué de tout internaliser dans les systèmes d'information* » (M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, audition du 24 janvier 2022) ;

– les cabinets de conseil « ***apportent un savoir-faire, une expertise, des expériences et des compétences non disponibles au sein de l'entreprise*** *(expertise technique sur l'intelligence artificielle, les datasciences, sur l'impact de nouvelles règlementations – exemple : taxonomie verte, RGPD… –, expertise sur la régulation, méthodologie de l'excellence opérationnelle,* etc.*), avec l'objectif soit de répondre à un besoin ponctuel, soit dans certains cas de les internaliser ensuite lorsqu'elles sont nécessaires dans la durée* » (contribution écrite de la RATP).

Le point de vue des cabinets de conseil

– « *L'accélération du progrès technologique à laquelle nous assistons rend de plus en plus difficile de maintenir à jour ses compétences, y compris pour nous. Alors qu'une vague technologique durait dix ans en moyenne, ce temps a été réduit par deux. Le défi à relever est considérable* » (M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, audition du 15 décembre 2021) ;

– « *Le niveau de spécialisation ne cesse de croître et certaines expertises sont utilisées trop ponctuellement ou de manière insuffisante pour justifier une internalisation.* ***Nous pouvons mettre à disposition de nos clients quasi immédiatement les expertises les plus pointues et les plus récentes*** » (M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, audition du 18 janvier 2022) ;

– « *Nos équipes apportent avant tout de l'expertise, comme par exemple dans l'élaboration de propositions de modèles économiques adaptés à une infrastructure publique, dans l'élaboration d'une nouvelle organisation pour un service public ou encore pour la mise en place de dispositifs de conduite du changement.* ***Cette expertise constitue le capital intellectuel mis à la disposition de nos clients et elle est constamment enrichie par des activités de recherche interne [...] sur des thématiques innovantes*** *comme, par exemple les enjeux de l'hydrogène, l'urgence écologique ou la robustesse des organisations face aux crises* » (M. Laurent Benarousse, associé senior de Roland Berger, audition du 19 janvier 2022).

Les agences et les opérateurs de l'État font plus particulièrement mention d'un besoin de conseil en matière juridique, au-delà des contentieux. Sur 55 organismes interrogés par la commission d'enquête, 45 déclarent avoir eu recours à ce type de prestations.

À titre d'exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) évoque la nécessité d'une « *expertise juridique et financière [extérieure] dans des conventions d'aides importantes, de notifications à la commission européenne d'aides d'État ou en cas de pré-contentieux sur des avances remboursables* »[1].

2. La recherche d'un regard extérieur et d'une méthodologie

La recherche d'un regard extérieur et d'une méthodologie spécifique constitue le second motif habituel de recours aux cabinets de conseil, souvent pour engager une transformation de l'administration.

Comme l'a souligné M. Charles Boudet, directeur général du cabinet JLL France, « ***un cabinet de conseil a la chance d'avoir beaucoup de clients et de savoir comment chacun aborde la problématique de la transformation dans un monde qui s'accélère***, *ce qui permet de créer des sauts de valeur importants pour celui qui veut se transformer à grande vitesse* »[2].

Les cabinets de conseil peuvent alors représenter **« *des réducteurs d'incertitude* »** pour reprendre les mots de M. Philippe Wahl, directeur général de La Poste[3] : grâce à l'expérience accumulée auprès de leurs clients, ils peuvent partager les bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres organisations.

---

[1] *Contribution écrite de l'Ademe à la commission d'enquête.*
[2] *Audition de M. Charles Boudet devant la commission d'enquête du 15 décembre 2021.*
[3] *Audition de M. Philippe Wahl devant la commission d'enquête du 16 février 2022.*

La recherche d'une méthode de transformation :
l'exemple de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi)

« *Nous avons […] eu recours à des cabinets de conseil, car nous avons eu besoin d'aide pour réformer notre direction des systèmes d'information (DSI), pour nos propres besoins numériques. Il y avait des marges de progrès, ce qui est paradoxal, car 80 % de nos effectifs sont des informaticiens. Nous avons donc fait appel à un prestataire dont c'est le métier, qui nous a dit des choses que nous savions déjà mais que nous n'arrivions pas à admettre.* ***Un cabinet extérieur peut vous dire les évidences que vous ne voulez pas vous dire à vous-même****. Cette aide, dont le montant est resté limité, a été précieuse* » (M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi, audition du 10 janvier 2022).

Les cabinets de conseil, et en particulier les grands cabinets internationaux, disposent enfin d'une capacité à réaliser des **parangonnages (« *benchmarks* »)** grâce à leur implantation et leur activité de conseil dans de nombreux pays.

À titre d'exemple, le cabinet McKinsey dispose d'un réseau de presque 35 000 collaborateurs répartis dans 67 pays[1] ; Bearing Point compte 4 500 collaborateurs, qui interviennent dans 78 pays[2].

Comme l'a expliqué M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, « *s'agissant du* benchmark, *il nous faut un certain nombre d'expériences dans un domaine donné pour pouvoir anonymiser les données que nous utilisons. On détecte* ***des tendances de marché, des tendances organisationnelles****,* etc., *sur la base d'un certain nombre de références connues. […] Ce qui est important, c'est le nombre.* ***C'est pourquoi il existe une barrière à l'entrée de notre profession : il faut avoir réalisé beaucoup de missions dans un domaine donné pour pouvoir anonymiser les résultats*** »[3].

Les conditions d'élaboration de ces *benchmarks* sont plus particulièrement évoquées dans la partie consacrée au paradoxe de la donnée[4].

---

[1] *Audition des représentants de McKinsey devant la commission d'enquête du 18 janvier 2022.*
[2] *Contribution écrite de Bearing Point à la commission d'enquête.*
[3] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse devant la commission d'enquête du 5 janvier 2022.*
[4] *Voir le III de la troisième partie du rapport.*

Benchmark : quelques exemples identifiés par la commission d'enquête

– La gestion des sujets de sécurité par les grandes agglomérations, dans le contexte des attentats du Bataclan (BCG, 2016, *pro bono*) ;

– Les systèmes de paiement en santé à travers le monde (McKinsey, 2018, 670 745 euros) ;

– La formation initiale et continue de la haute fonction publique (Roland Berger, 2019, 174 746 euros) ;

– *Benchmark* européen sur l'offre Digiposte, pour le compte de La Poste (EY, 2020, 160 000 euros) ;

– Analyse internationale de la fonction RH des États (EY avec l'appui de la DITP, 2020, 150 000 euros) ;

– Le comptage et la mobilité électrique, pour le compte d'ENEDIS (Wavestone, 2020, 108 000 euros) ;

– Les acteurs de l'écosystème de la protection sociale dans le cadre du projet de refondation de la relation client de la Caisse des dépôts et consignations (PMP, 2020, 96 000 euros) ;

– La maturité en e-santé des pays de l'Union européenne, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (BCG, 2021, 196 200 euros) ;

– Les coûts de collecte des déchets au niveau européen (Roland Berger, 2021, 149 201 euros) ;

– Les délais d'instruction des projets d'implantation industrielle en Europe, en particulier en Allemagne, Pologne et Suède (McKinsey, en lien avec la DITP, 2021, 403 548 euros).

Cette capacité des cabinets de conseil à produire des benchmarks a été mobilisée à de nombreuses reprises lors de la crise sanitaire.

À titre d'exemple, le cabinet McKinsey a été missionné en avril 2020 pour créer un outil de modélisation de l'offre et de la demande de tests PCR en lien avec la DITP et pour un montant de 219 540 euros[1].

Cette prestation comprenait également une série de comparaisons internationales sur les tests mais également sur des questions plus larges, comme la situation sanitaire en général ou la réouverture des écoles.

[1] *Source : documents transmis par la DITP à la commission d'enquête.*

Exemple de benchmarks réalisés par le cabinet McKinsey, en lien avec la DITP

Situation sanitaire au 5 mai 2020 (6 mai 2020 pour la Corée du Sud)

GOUVERNEMENT

Situation COVID-19

J = 05/05/2020 sauf pour Corée du Sud (06/05/2020)

Augmentation | Constant | Diminution

		Italie	Espagne	Allemagne[2]	Royaume-Uni	Corée du Sud	France
	Source :	Dipartimento Protezione Civile	Ministerio de Sanidad	John Hopkins University et DIVI	Public Health England et ICNARC	Center for Disease Control and Prevention	Point de situation COVID du DG ARS
	Début du confinement national :	9 mars 2020	13 mars 2020	22 mars 2020	24 mars 2020	Pas de confinement	17 mars 2020
Conta-gion	Total des cas déclarés de COVID-19	213 013	220 325	167 007	201 101	10 806	137 150
	Nouveaux cas déclarés de COVID-19 (J-1)	1 075	996	855	6 111	2	4 183
	Taux de croissance de nouveaux cas[1]	0,5%	0,5%	0,5%	3,1%	0,0%	3,1%
				Johns Hopkins University			
Prise en charge en Réa	Total de cas déclarés de COVID-19 en Réa	1 427	-	1 884	-	21	3 147
	Evolution du solde des cas déclarés de COVID-19 en Réa	(52)	-	(53)	-	-	(283)
	Taux de croissance de nouveaux cas[1]	-3,5%	n.a.	-2,7%	n.a.	0,0%	-8,3%
				DIVI[3]			Détails pages suivantes
Décès	Total de décès liés au COVID- 19	29 315	25 857	n.a	30 076	255	Hôpital 16 237 / EHPAD 9 572
	Nouveaux décès liés au COVID-19 (J-1)	236	244	-	649	1	177 / 101
	Taux de croissance de nouveaux décès	0,8%	1,0%	-	2,2%	0,4%	1,1% / 1,1%
				Données non publiées			
				Johns Hopkins University			

1 Taux de croissance = Nombre de nouveaux cas COVID-19 à J / Nombre total de cas COVID-19 à J-1 2. Différence de données épidémiologiques
3 Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv 4. Décès hospitaliers
Source: Dipartimento Protezione Civile, Ministerio de Sanidad, Santé Publique France, MOHW et Public Health England

Situation des écoles au 20 avril 2020

GOUVERNEMENT

20/04/2020

Les politiques de réouverture des écoles diffèrent significativement selon les pays entre l'absence de réouverture et les ouvertures sous condition

Détails en pages suivantes

Port du masque obligatoire
Prise de température quotidienne
Lavage de main régulier

Réouverture fortement engagée
Réouverture en cours
Réouverture non programmée

		Statut	Date d'ouverture	Modalités particulières	Port du masque obligatoire	Prise de température quotidienne	Lavage de main régulier	Précautions sanitaires clés
Europe	Suède	●	-					
	Danemark	◑	15/04 - primaire 10/05 - secondaire				✓	• Interdiction des visites • Bureaux séparés et places attitrées • Marquage au sol des distances de sécurité
	Allemagne	◑	04/05	• Priorisation des classes concernées par des examens en fin d'année				• Pas de précisions à date
	Espagne	○	-	-				-
	Italie	○	-	-				-
	Royaume-Uni	○	-	-				-
Asie	Chine	◑	13/04	• Ouverture progressive des écoles en commençant par les plus âgés	✓	✓	✓	• Ecoles certifiées par des autorités d'hygiène avant ouverture • Aménagement des bus scolaires
	Japon	◑	06/05	• Taux de réouverture à date de 38% (59% pour les crèches) • Fermeture immédiate des établissements dès confirmation d'un cas	✓	✓	✓	• Maintien d'une distance de sécurité entre les bureaux • Ventilation des salles
	Singapour	◑	-	• Mise en place de classes virtuelles pour la majorité des élèves • Participation physique des élèves selon des critères socio-économiques		✓	✓	• Places fixes en classe et à la cantine • Horaires de récréation séparés • Suspension des activités en groupe
	Corée du Sud	○	-	• Mise en place de classes virtuelles				-

Source: UNESCO

Source : document transmis par la DITP

Enfin, le recours à des consultants peut s'avérer contraint au regard des normes juridiques applicables. Dans sa contribution écrite, Météo France mentionne par exemple les prestations liées à la certification de ses comptes ou encore sa certification ISO 9001.

3. La recherche de ressources humaines qualifiées pour faire face à un pic d'activité

Les cabinets de conseil sont capables de **mobiliser très rapidement des ressources humaines et de l'expertise pour répondre à un pic d'activité de l'administration**.

Comme l'a souligné M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique, « *le recours aux consultants n'est pas toujours justifié par le fait que nous ne savons pas faire : **ils servent à renforcer ponctuellement nos moyens*** »[1].

La réponse à un pic d'activité

Le point de vue de l'administration

– « *Le recours à des cabinets de conseil permet d'**absorber des pics de charge** en disposant de capacités indisponibles au sein de l'État pour accélérer un projet de transformation numérique* » (Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, audition du 19 janvier 2022) ;

– « *Nous faisons […] appel à des prestations extérieures dans le cadre du plan de relance, même si cela se situe entre le conseil et la prestation de services […]. Nous bénéficions d'une enveloppe de 136 millions d'euros pour remettre à niveau la cybersécurité dans le secteur public. […] **Je n'ai pas eu un seul agent de plus pour gérer cette nouvelle enveloppe et je suis incapable d'organiser 700 audits de sécurité avec les ressources internes de l'Anssi*** » (M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi, audition du 10 janvier 2022).

Le point de vue des cabinets de conseil

– « *Les responsables sont sujets à des évolutions très importantes concernant leurs charges : instruire ou réaliser un projet peut nécessiter de mobiliser des équipes de plusieurs dizaines de collaborateurs durant quelques semaines ou quelques mois. **Répondre à une crise [...] implique d'être en mesure de réunir du jour au lendemain des équipes pluridisciplinaires**. Nous avons cette capacité au service des responsables publics* » (M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, audition du 18 janvier 2022).

Pour M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, **l'intervention des cabinets de conseil pendant la crise sanitaire** s'inscrit dans cette logique : « *les cabinets privés sont intervenus en plus [des renforts administratifs]. Nous les avons recherchés pour leur expertise spécifique en logistique et systèmes d'information, notamment, et pour leur capacité à mobiliser très rapidement des équipes importantes et expertes* »[2].

---

[1] *Audition de M. Thierry Lambert devant la commission d'enquête du 29 novembre 2021.*
[2] *Audition de M. Olivier Véran devant la commission d'enquête le 2 février 2022.*
Voir l'étude de cas consacrée à la crise sanitaire pour plus de précisions sur l'intervention des cabinets de conseil lors de la crise sanitaire.

En dehors des périodes de crise, **l'intervention de cabinets de conseil permet de dégager des ressources pour mener des processus de transformation**, en parallèle de l'activité quotidienne des administrations.

À titre d'exemple, lorsqu'un cabinet de conseil intervient en lien avec la DITP, l'objectif « *est d'augmenter la force de frappe. Dans un projet de transformation, le temps est extrêmement important, notamment* ***le temps d'écoute passé avec les agents d'exécution de terrain****. Il faut aussi appréhender les situations complexes que ceux-ci rencontrent. Pour augmenter nos capacités d'écoute et de production, [la DITP] a recours à des prestataires externes* »[1].

B. LE CONSTAT DOCUMENTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE : UN RISQUE DE DÉPENDANCE DE L'ADMINISTRATION VIS-À-VIS DES CABINETS DE CONSEIL

Dans les faits, le recours aux cabinets de conseil a pu devenir le réflexe d'un État donne qui parfois le sentiment qu'il « ne sait plus faire ».

Les consultants peuvent alors être appelés pour compenser **un manque de ressources au sein de l'administration, pour des missions complexes mais également pour des tâches de gestion**, comme le démontre l'exemple du rôle confié à Deloitte dans les dispositifs d'aide aux journalistes et aux diffuseurs de presse.

La délégation au cabinet Deloitte de la gestion de dispositifs d'aide aux journalistes et aux diffuseurs de presse

Le ministère de la culture a confié deux contrats au **cabinet Deloitte** afin qu'il gère la mise en œuvre des dispositifs d'aides publiques :

- pour la **modernisation des diffuseurs de presse**, institué en 2004 ;
- au profit des **journalistes pigistes dans le contexte de la crise sanitaire**.

Dans les deux cas, on peut clairement s'interroger sur la plus-value d'un cabinet de conseil pour gérer le versement d'aides publiques.

Concernant l'aide pour la modernisation des diffuseurs de presse :

Depuis le mois de **mai 2005**, le cabinet Deloitte a été désigné par le ministère de la culture comme gestionnaire du dispositif d'aides pour la modernisation de la presse prévu à l'article 134 de la loi de finances rectificative pour 2004.

La convention prévoyant la concession de service passée avec l'État a été renouvelée ou prolongée en 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018 et 2021. La présente convention court jusqu'en 2023.

[1] *Audition de M. Thierry Lambert devant la commission d'enquête le 29 novembre 2021.*

Dans le cadre de sa mission, Deloitte intervient pour :

- l'attribution des subventions par le ministère en assurant la réception, l'instruction, l'aide à la décision et la notification d'accord ou de refus ;

- la mise en paiement des subventions ;

- gérer la relation avec les diffuseurs et répondre à leurs questions.

Depuis 2014, le coût pour l'État de cette concession de service s'élèverait, d'après le ministère de la culture, à 1,9 million d'euros.

Pour justifier le choix d'externaliser cette mission, le ministère estime ne pas disposer des ressources nécessaires en interne pour faire face à la **charge de travail** représentée par le volume de demandes à traiter.

Concernant l'aide exceptionnelle au profit des journalistes pigistes :

Le décret n° 2021-1175 du 10 septembre 2021 a institué **une aide exceptionnelle au bénéfice des journalistes pigistes** dont les revenus tirés de cette activité ont diminué entre 2019 et 2020, d'une part, et entre 2020 et 2021, d'autre part.

Préalablement à la publication du décret et sur la base des travaux préparatoires engagés en concertation avec les représentants du secteur, le ministère de la culture a lancé une consultation le 9 juin 2021 en vue de la conclusion d'un marché public portant sur la gestion du dispositif d'aide.

Au terme de la procédure de mise en concurrence, l'offre du cabinet Deloitte a été retenue et l'attribution du marché lui a été notifiée le 12 août 2021.

Les missions confiées Deloitte dans le cadre de cette prestation consistent à :

- créer et maintenir une plateforme permettant le dépôt des dossiers de demandes d'aide ;

- assurer la diffusion des informations utiles sur le dispositif auprès des publics visés ;

- accompagner les demandeurs ;

- instruire les demandes d'aides et les paiements ;

La plateforme a été mise en ligne par Deloitte le 30 septembre 2021. À la clôture de la première campagne à la mi-novembre 2021, **1 106 demandes avaient été transmises, dont 594 donneront finalement lieu à une décision favorable**. Une seconde campagne a été engagée à compter du mois de février 2022 et s'achèvera à la mi-mars.

À date, le coût pour l'État de cette prestation s'élève à 142 014 euros pour un montant d'aides versées supérieur à 2,6 millions d'euros.

Comme précédemment, le ministère justifie le choix de recourir à un prestataire externe par l'impossibilité de ses services à assumer **la charge de travail** induite pour la gestion du dispositif.

La commission d'enquête a souhaité examiner **quatre exemples concrets dans lesquels une relation de dépendance peut s'installer entre l'État et ses consultants** :

– le conseil en informatique, secteur dans lequel l'État ne dispose pas des ressources suffisantes ;

– l'appui à la « transformation » de l'administration, les consultants étant appelés à mettre en œuvre des méthodes « disruptives » pour réorganiser les services ;

– les consultations citoyennes, qui sont devenues la nouvelle spécialité des cabinets de conseil et de leurs sous-traitants ;

– et l'appel aux cabinets de conseil pour légitimer les décisions de l'État, voire pour arbitrer entre ses différentes administrations.

1. Le secteur informatique, un important pourvoyeur de prestations de conseil

a) Le recours aux consultants pour répondre aux manques de ressources de l'administration

Les travaux de la commission d'enquête ont mis à jour **l'importance du segment informatique dans l'ensemble du marché du conseil au secteur public**.

En effet, au sens de la nomenclature des achats de l'État[1], **les dépenses de conseil en informatique atteignaient 646,4 millions d'euros en 2021, représentant ainsi 72 % des dépenses**. **Elles ont plus que doublé depuis 2018** (279,4 millions d'euros).

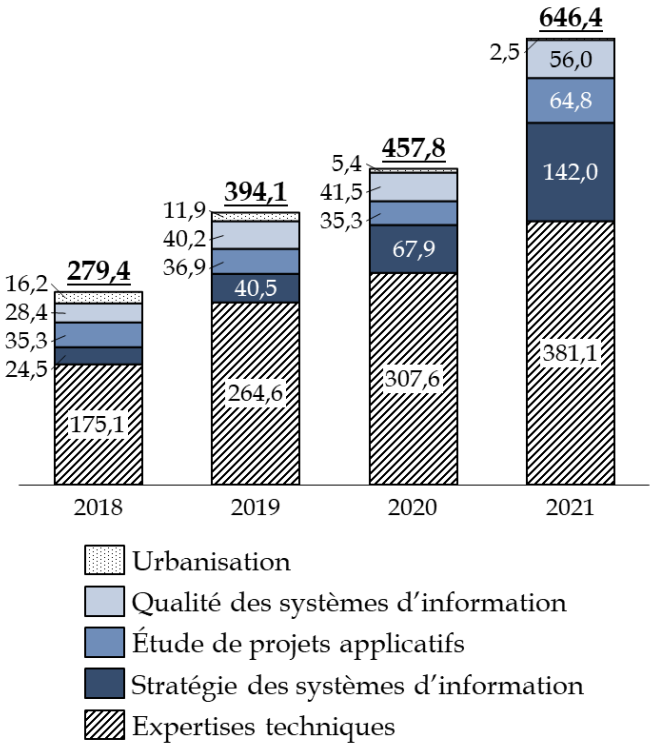
Pour mémoire, **ces dépenses de conseil n'incluent pas celles liées à l'achat de logiciels et de matériels ou encore celles concernant la réalisation de solutions logicielles.**

Elles sont constituées des seules dépenses de conseil en informatique c'est-à-dire le conseil en : qualité des systèmes d'information ; stratégie des systèmes d'information ; étude de projets applicatifs ; urbanisation et expertise technique.

[1] *Voir le I.B de la présente partie pour plus de précisions sur le périmètre des prestations de conseil au sens de la nomenclature des achats de l'État.*

Évolution des dépenses de conseil en informatique des ministères

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données transmises par la direction du budget

Si l'accélération des dépenses de conseil trouve, en première analyse, une explication dans l'important mouvement de transformation numérique poursuivie par les administrations, elle met surtout en lumière **leurs difficultés à mobiliser des compétences en interne afin de définir, concevoir, maintenir et faire évoluer leurs applications**.

Ces difficultés sont manifestes pour la Secrétaire générale du Gouvernement, Mme Claire Landais, qui note que « *dans le champ informatique et numérique,* ***il est évident que le recours aux cabinets de conseil est lié à des manques internes****, qui sont comblés par des compétences extérieures pointues* »[1].

Comme l'a souligné M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, l'État compte ainsi **18 000 informaticiens** et en recrute 2 000 par an mais « *il est soumis à extrêmement forte concurrence* » : « *dans le secteur privé, vous pouvez bénéficier de salaires trois, quatre ou cinq fois supérieurs pour faire à peu près la même chose que ce qui est demandé dans le secteur public* »[2].

[1] *Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, 5 janvier 2022.*
[2] *Audition de M. Cédric O du 2 février 2022.*

L'insuffisance de ressources en interne : l'exemple de la direction du numérique (DINUM) du ministère de l'intérieur[1]

Créée en 2020, la direction du numérique (DINUM) du ministère de l'intérieur « *recourt aux prestataires extérieurs notamment afin de faire face à des pics d'activité ou à un besoin temporaire, mais aussi du fait de l'insuffisance des ETP dans un contexte budgétaire dégradé s'agissant du recrutement d'agents publics.* »

Dans ce cas, **le cabinet de conseil « *n'apporte pas une expertise spécifique par rapport aux compétences disponibles en interne mais il pallie un manque d'effectifs.* »**

Au mois de novembre 2021, la sous-direction de l'architecture et des infrastructures techniques était par exemple composée de 195 agents et avait recours à 71 prestataires, doit 36 % de l'effectif ».

Au-delà de la disponibilité des compétences en matière de développement informatique, plusieurs responsables ministériels, à l'instar de la secrétaire générale du ministère de l'Économie et des finances, Mme Marie-Anne Barbat-Layani, ont pu pointer **les difficultés liées au manque d'agents présentant des compétences en direction de projets**.

Sur ce point, M. Cédric O a rappelé qu'**un travail de** « ***ré-internalisation d'une partie de la compétence*** *sur le suivi de projet et sur le conseil à l'intérieur de l'État* » avait été engagé[2].

Cet effort apparaissait d'autant plus nécessaire que, selon ses termes, **des « *dérives* » importantes ont été constatées dans la réalisation de plusieurs grands projets** comme Louvois pour la paie des militaires ou encore le système d'information de gestion des ressources humaines et des moyens (SIRHEN) du ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi que la Cour des comptes a pu le documenter, à la demande de la commission des finances du Sénat[3], **les ministères rencontrent d'importantes difficultés pour définir et piloter la réalisation de leurs projets numériques**, alors même qu'ils recourent de façon croissante à des prestataires extérieurs.

Ces faiblesses ont contribué à **la survenue d'importants dérapages calendaires et budgétaires** caractérisés, à la fin de l'année 2020, par des retards moyens de 26,6 % et des dépassements moyens d'environ 36,6 % par rapport aux coûts initialement prévus.

---

[1] *Source : contribution écrite du secrétariat général du ministère de l'intérieur.*
[2] *Audition de M. Cédric O du 2 février 2022.*
[3] *Rapport d'information n°47 du 14 octobre 2020 fait par M. Jean-François Husson, sénateur, au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur la conduite des grands projets numériques de l'État.*

Si de notables progrès ont pu être enregistrés comme en témoignent la réduction des taux d'écarts budgétaire et calendaire des projets informatiques de l'État[1], **certains échecs récents, à l'instar du logiciel Scribe pour le ministère de l'Intérieur, appellent à interroger davantage encore l'architecture et les moyens internes dédiés au pilotage de projets**.

L'échec du logiciel SCRIBE

Le projet SCRIBE vise à dématérialiser les procédures de la police nationale, et notamment la rédaction des plaintes.

Avec 11,7 millions d'euros et 4 ans de développement investis, il constitue **un exemple emblématique des échecs de chantiers informatiques de l'État**.

Porté par la police nationale et un prestataire privé[2], **Capgemini**, ce résultat est la conséquence d'insuffisances tant de la part du prestataire que de l'entité pilote.

Chronologie du projet SCRIBE :

Le projet SCRIBE a été lancé en 2017 à partir d'un contrat de maintenance dont Capgemini est le prestataire.

Face aux retards constatés, l'administration prend l'initiative de lancer un nouveau marché début 2020, à nouveau remporté par Capgemini.

En janvier 2021, Capgemini lance un audit sur la mission, qui amène au constat que le projet est un échec, dont la presse nationale s'est fait l'écho en novembre 2021. Le ministère cherche alors à relancer le projet avec un nouvel appel d'offres, pour une entrée en service à l'horizon 2024.

Les insuffisances de l'administration :

Selon le ministère de l'Intérieur, **le projet a souffert dès sa conception de plusieurs défauts majeurs** : le support juridique choisi était inadapté, les solutions techniques proposées par le prestataire n'avaient pas été suffisamment bien évaluées et l'équipe de pilotage du projet mise en place par la police nationale était sous-dimensionnée.

Les insuffisances du prestataire privé :

Le ministère de l'Intérieur reproche à Capgemini :

– d'avoir proposé des solutions techniques insuffisamment maîtrisées ;

– de ne pas avoir fourni les compétences techniques ni les ressources humaines suffisantes pour mener à bien le projet ;

– de ne pas avoir organisé un suivi de haut niveau au sein du cabinet, malgré l'importance des montants engagés ;

– de ne pas avoir su proposer une nouvelle architecture pour le logiciel offrant des garanties de succès suffisantes à la suite de son audit début 2021.

Source : commission d'enquête d'après les réponses aux questionnaires

---

[1] *Voir le panorama des grands projets numériques de l'État, dont le dernier a été publié en novembre 2021 : https://www.numerique.gouv.fr/publications/panorama-grands-projets-si/.*

[2] *D'autres prestataires sont intervenus ponctuellement sur le projet – Wavestone, Octo et Sopra Steria –, en réponse aux difficultés rencontrées.*

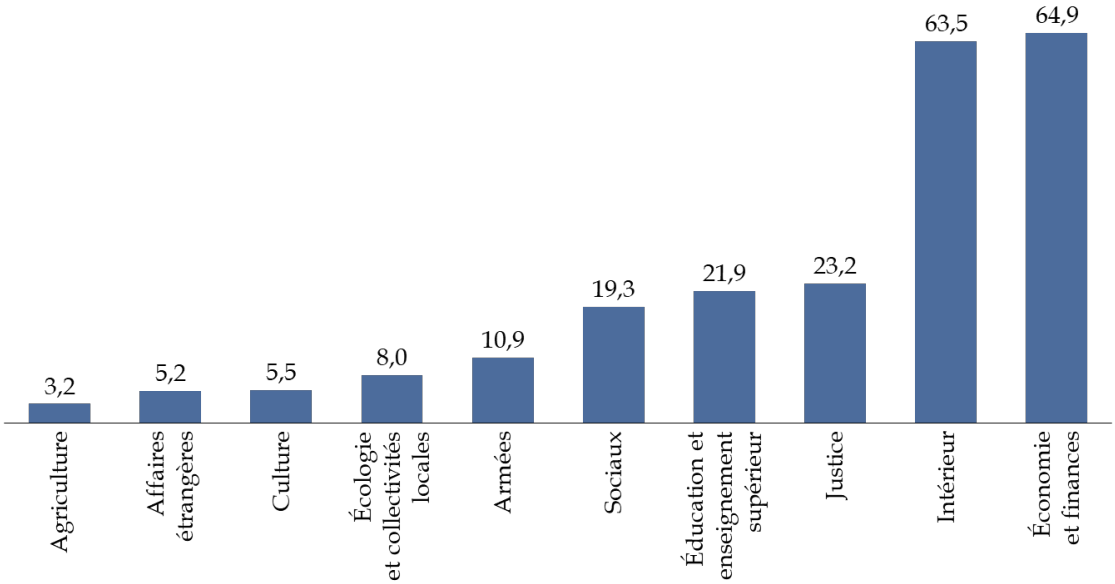
On rappellera que Mme Florence Parly, lors de son audition du 1er février 2022, s'était engagée à informer la commission d'enquête des conditions de recours éventuels à un cabinet conseil pour la mise en place (puis l'abandon) du logiciel Louvois. Or, à date, la commission d'enquête n'a pas reçu d'éléments complémentaires pour éclaircir ce point.

Par ailleurs, et parmi les points de vigilance qu'elle identifie, la commission d'enquête estime que **l'importance des montants consacrés à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMOA) en matière de projets informatiques doit alerter**.

Entre 2018 et 2020, les ministères ont dépensé au minimum 225,7 millions d'euros chaque année pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière informatique.

Évaluation des dépenses minimales moyennes d'assistance à maîtrise d'ouvrage en informatique entre 2018 et 2020

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les données transmises par les secrétariats généraux des ministères

Dans l'exemple de la crise sanitaire, l'État a dû massivement recourir aux cabinets de conseil pour développer les applications de lutte contre l'épidémie.

Le rôle d'Accenture dans les applications de la crise sanitaire

Le cabinet Accenture est l'architecte du système d'information « vaccination covid » (VAC-SI) et du passe sanitaire.

Son intervention s'élève au total à 5,2 millions d'euros dont :

– 3,3 millions d'euros pour le VAC-SI (11 commandes, 1 an et 5 mois de prestation) ;

– 1,9 million d'euros pour le passe sanitaire (4 commandes, 1 an de prestation).

En pratique, **l'État se trouve dans une situation de dépendance** : l'ensemble des spécifications techniques du VAC-SI et du passe sanitaire ont été rédigées par Accenture.

M. Olivier Girard, président du cabinet pour la France et le Benelux, a décrit ainsi le début de l'intervention sur le VAC-SI : « *entre le 6 et le 8 janvier [2021], nos experts ont contribué à* ***la rédaction du cahier des charges informatique, comprenant notamment les fonctionnalités requises, les modalités d'interconnexion, les exigences de sécurité, de performance et de disponibilité du service****. Les 11 et 12 janvier, nous avons participé aux tests techniques entre les systèmes, et, le 13 janvier, le Premier ministre a annoncé l'ouverture du dispositif le 14 janvier au matin. Le délai était tenu* »[1].

Ces spécifications techniques sont restées maîtrisées par Accenture pendant de longs mois.

Le transfert de compétences en direction de l'administration n'est apparu que tardivement dans les missions d'Accenture. Il ne devrait aboutir qu'à la fin du mois de mars 2022, les contrats correspondants étant toujours en cours à la date de publication du rapport[2].

Ces prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage sont également l'occasion pour les ministères et pour les cabinets de conseil d'engager une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement même des administrations.

À titre d'exemple, la société Capgemini est intervenue entre les années 2020 et 2021 au profit du ministère de l'Intérieur dans le contexte de **la mise en œuvre d'un nouveau système d'information sur le passage des frontières dans l'espace Schengen**.

Dans ce cadre, **le rôle du cabinet ne s'est pas limité aux seuls enjeux informatiques** puisqu'il a aussi accompagné le ministère dans **la compréhension et la définition des processus métiers**, c'est-à-dire le travail des agents eux-mêmes.

Il en est de même pour **la gestion des radars routiers**, projet dans lequel les prestations informatiques s'accompagnent d'un suivi opérationnel des appareils.

[1] *Table ronde des cabinets de conseil du 15 décembre 2021.*

[2] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions sur le rôle d'Accenture.*

Un exemple concret : l'externalisation de la maîtrise d'ouvrage des radars routiers

Le département du contrôle automatisé (DCA) du ministère de l'Intérieur est engagé depuis 2017 dans plusieurs contrats d'**assistance à maîtrise d'ouvrage pour la gestion des plus de 4 000 radars installés au bord des routes**.

Le DCA dispose aujourd'hui de deux prestataires : **le cabinet de conseil Sopra Steria** et **la société d'ingénierie EGIS**.

Sopra Steria mobilise 63 personnels pour :

– accompagner le développement et l'évolution des systèmes d'information des radars ;

– avoir une vision « en temps réel » sur le parc de radars, par exemple pour remplacer ceux qui ne sont plus en état de marche ;

– suivre le déploiement des radars et l'ensemble des prestataires de fabrication et de maintenance.

D'après M. Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria, la gestion du *cloud* mis en place pour la partie informatique aurait été transférée en 2021 à la DINUM du ministère de l'Intérieur[1], ce qui n'apparaît toutefois pas clairement dans la contribution de ce dernier.

La société EGIS mobilise 22 personnels pour suivre les évolutions technologiques dans le domaine des radars, dans une démarche « *d'innovation* » pour reprendre les mots du ministère de l'Intérieur. Elle suit par exemple l'expérimentation sur les nouveaux radars urbains ou encore les réflexions sur l'évolution des matériels anciens (dont les radars mobiles).

Au total, le montant de ces prestations est évalué à 81,8 millions d'euros, dont 71,6 millions d'euros pour Sopra Steria (entre 2017 et 2025) et 10,2 millions d'euros pour EGIS (entre 2020 et 2026).

Dans sa contribution à la commission d'enquête, le ministère de l'intérieur précise que **les effectifs du département du contrôle automatisé (DCR) se limitent à une quinzaine de personnes** (contre 85 personnels mobilisés par les prestataires) et qu'il n'est donc « *pas en capacité directe de suivre toutes les opérations, et d'en contrôler l'exécution sur l'ensemble du territoire* ».

Le DCR dispose en effet de « *cadres et d'ingénieurs généralistes qui ne sont pas spécialisés sur l'ensemble des domaines. Seul le recours à des prestations extérieures permet d'apporter l'ensemble des compétences nécessaires à la bonne exécution de ces différentes missions* ».

En l'espèce, c'est donc bien un manque de ressources en interne qui motive l'externalisation d'une mission pourtant récurrente et stratégique.

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

Le Gouvernement a souhaité **réformer les aides personnalisées au logement (APL), pour un calcul « en temps réel »** : les revenus pris en compte sont ceux des douze derniers mois de l'année et non plus ceux de

[1] *Table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

l'année N-2, ce qui a des conséquences concrètes sur les sommes versées. L'économie envisagée par l'État s'élève à 1,3 milliard d'euros par an[1].

La réforme devait initialement s'appliquer au 1er janvier 2019. Après plusieurs reports, elle finira par entrer en vigueur deux ans plus tard, au 1er janvier 2021.

D'abord menée au pas de charge, la réforme des APL implique **des investissements informatiques importants** pour adapter les systèmes d'information de la Caisse nationale des allocations familiales (**CNAF**).

Le ministère de la cohésion des territoires précise ainsi que la réforme présentait « ***une grande complexité en termes de dispositifs d'information*** *en particulier au niveau de la CNAF, tout en devant être menée dans des délais contraints et en assurant la totale continuité du versement des aides aux allocataires* »[2].

Réforme des APL : les principales conséquences informatiques pour la CNAF

– Alimenter une « base ressources mensuelles » (BRM) pour reconstituer les revenus des allocataires au cours des 12 derniers mois ;

– Mettre en place des échanges de données entre cette base et les autres systèmes d'information de la CNAF ;

– Faciliter les échanges avec la DGFiP ;

– Permettre des déclarations en ligne pour les usagers dont les ressources ne peuvent pas être transmises automatiquement à la CNAF.

Les premières difficultés apparaissent dès la fin de l'année 2018. Le cabinet McKinsey est alors missionné pour un premier audit « *portant sur la sécurisation de la gouvernance du projet* », *via* l'accord-cadre de la DITP et pour un montant de 463 620 euros.

L'audit fait apparaître « ***un défaut technique majeur de la solution informatique de la CNAF*** *portant sur la capacité du système à actualiser sur une base quotidienne les allocations dues* »[3].

En raison de ces carences informatiques, la réforme des APL est reportée à trois reprises, son entrée en vigueur étant successivement prévue en août 2019, en janvier 2020 puis en avril 2020.

---

[1] *Note d'engagement de la prestation de McKinsey datée du 4 février 2020, transmise par le ministère.*

[2] *Contribution écrite du ministère de la cohésion des territoires.*

[3] *Document intitulé :* « Statut du programme de contemporanéité des aides au logement », *en date du 23 février 2020, transmis par le ministère.*

En décembre 2019, la CNAF déplore un incident technique d'ampleur, empêchant le déploiement des systèmes d'information. Dès lors, « *le suivi du projet a encore été renforcé, jusqu'au niveau du ministre chargé du logement et de son cabinet* »[1].

Le ministère de la cohésion des territoires rappelle McKinsey en janvier 2020 pour sécuriser les systèmes d'information de la CNAF, les reports de la réforme des APL « *n'étant pas neutres, notamment du point de vue budgétaire et en termes de communication auprès des usagers* »[2].

Le cabinet de conseil met alors en avant « *sa connaissance fine des problématiques de la sécurité sociale et du projet de refonte des APL* ». Il propose un « *travail rapproché en mode* task force *avec les équipes de la réforme* »[3], dont le directeur de projet.

Sur le plan juridique, le ministère fait prévaloir le **« droit de suite »** de l'accord-cadre de la DITP pour conserver McKinsey comme prestataire, « *au regard des délais contraints de mise en œuvre* »[4] (la mission devant initialement durer 3 semaines).

Il s'agit en réalité d'une **interprétation très large du « tourniquet » de l'accord-cadre de la DITP** : McKinsey était intervenu pour la première fois plus d'un an auparavant et la mission aurait probablement pu être réalisée par un autre prestataire de l'accord-cadre.

En février 2020, McKinsey constate que le dispositif informatique de la CNAF est viable mais que **le respect du calendrier reste incertain** : « *les tests n'avaient toujours pas été exécutés à 100 % laissant des zones d'ombre sur la qualité de la solution, ii/ un niveau de qualité du calcul de droit en deçà de l'objectif fixé et iii/ un stock important d'anomalies de priorité importante dont l'impact n'était pas maîtrisé* »[5].

Le 24 février 2020, McKinsey élabore ***« un point de situation à Matignon »***, comportant le planning de mise en œuvre des développements informatiques nécessaires pour respecter le délai alors prévu (avril 2020)[6].

En raison de la crise sanitaire et à la suite de l'allocution du Président de la République du 16 mars 2020, **la réforme des APL est finalement reportée**.

---

[1] *Contribution écrite du ministère de la cohésion des territoires.*
[2] *Note d'engagement de la prestation de McKinsey datée du 20 janvier 2020, transmise par le ministère.*
[3] *Devis de McKinsey de janvier 2020.*
[4] *Note d'engagement de la prestation de McKinsey datée du 20 janvier 2020, transmise par le ministère.*
[5] *Document intitulé :* « Statut du programme de contemporanéité des aides au logement », *en date du 23 février 2020, transmis par le ministère.*
[6] « Contemporanéité des aides au logement. Point de situation à Matignon », *24 février 2020.*

Sur le plan technique, McKinsey constate dès le 3 avril 2020 que l'entrée en vigueur de la réforme n'est de toute façon pas envisageable avant l'été 2020 : « *une date plus précise est maintenant dépendante de l'analyse du plan de charge des ressources CNAF* »[1].

La réunion interministérielle (RIM) du 21 avril 2020 décide d'une mise en œuvre au 1er octobre 2020[2], qui sera finalement repoussée **au 1er janvier 2021**.

McKinsey intervient tout au long de la préparation de la réforme, jusqu'en novembre 2020, pour un montant total de 3,88 millions d'euros.

Prestations de McKinsey sur la réforme des APL

Intitulé du contrat	Date	Montant
Audit portant sur la sécurisation de la gouvernance du projet	Fin 2018	463 620 €
Diagnostic technique de l'architecture cible et évaluation du calendrier (« audit *flash* »)	Mi-janvier – début avril 2020	1 101 120 €
Sécurisation du déploiement de la réforme	Avril 2020 – fin novembre 2020	2 316 840 €
Montant total		**3 881 580 €**

Source : commission d'enquête, à partir des informations transmises par le ministère

McKinsey exécute **trois principales missions**, qui visent à contrôler :

– **la viabilité de la solution technique de la CNAF** : peut-elle fonctionner ?

– **le calendrier** : la CNAF est-elle en capacité de respecter les principales échéances de la réforme ? Le cabinet de conseil a ainsi « *aidé à identifier le reste à faire pour assurer une entrée en vigueur sécurisée de la réforme et assurer le suivi des différents chantiers* »[3] ;

– **la qualité** : la réforme pourra-t-elle être mise en place dans de bonnes conditions pour les usagers ?

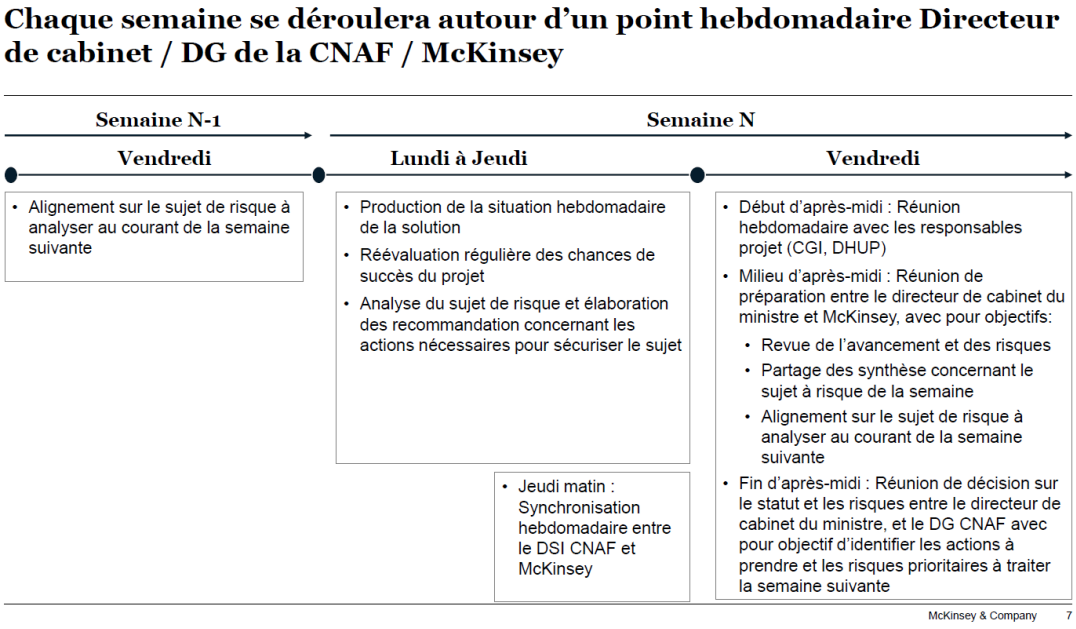
[1] « *Reporting* hebdomadaire de la mise au chaud », *rédigé par McKinsey, 3 avril 2020.*
[2] « Présentation de la réforme », *document daté du 10 juillet 2020, transmis par le ministère.*
[3] *Contribution écrite du ministère de la cohésion des territoires.*

Pour le ministère, « ***la maîtrise technique des [systèmes d'information] apportée par les consultants a constitué un apport nécessaire et décisif aux équipes ministérielles*** ». « *Elle a permis de renforcer l'équipe projet tout en contribuant à sécuriser le rythme d'avancement des chantiers restant à mener* ».

Plus largement, McKinsey est « *venu renforcer, par son expertise, l'équipe projet dans* ***la production des supports et l'animation des différentes instances de suivi et pilotage*** *(comités de pilotage présidés par le ministre ou un membre de son cabinet, comités de sécurisation, comités de suivi des risques et comités opérationnels regroupant l'ensemble des acteurs techniques)* ***et la préparation des différents arbitrages soumis au cabinet du ministre chargé du logement*** ».

Considéré comme prioritaire par le Gouvernement, **le projet est piloté au plus haut niveau**. Un devis de février 2020 fait ainsi état d'**une réunion hebdomadaire entre McKinsey et le directeur de cabinet du ministre chargé du logement**.

Organisation des travaux



Source : devis de McKinsey de février 2020, transmis par le ministère

McKinsey participe également à **la « *réunion d'alignement mensuelle* »** avec la CNAF, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction de la sécurité sociale (DSS)[1].

[1] *Exemple du document support à la réunion du 17 juin 2020, transmis par le ministère.*

Les livrables de McKinsey comportent dans un premier temps le logo du cabinet. **À compter d'avril 2020, ils sont toutefois présentés sous le sceau de l'administration**, ce qui ne permet pas de distinguer l'apport de McKinsey et celui des agents publics.

Le cabinet a notamment participé à la rédaction d'un document intitulé : **« *Présentation de la réforme* », daté du 10 juillet 2020**.

Ce document précise que la réforme des APL « *constitue la clef de voûte concernant la généralisation de la prise en compte des ressources contemporaines pour l'ensemble des prestations sociales en commençant par les prestations familiales actuellement programmée courant 2021* ». Il est également proposé d'organiser une réunion avec la ministre de la cohésion des territoires le 20 juillet 2020, dont l'ordre du jour comporterait « *le plan détaillé de déploiement de la réforme* » et le « *plan de communication* ».

McKinsey a aussi été associé aux réflexions pour prévoir une **« *mesure d'amortissement* » de la réforme** pour les « *foyers de - 25 ans perdants ou sortants* » du régime des APL[1]. Elles donneront lieu à une mesure plus large, portant sur plusieurs aides dont le RSA[2].

Cet exemple concret démontre la dépendance de l'État dans le domaine informatique, pour une réforme pourtant prioritaire pour l'exécutif et ayant des conséquences concrètes sur le quotidien des Français.

2. L'appui à la « transformation » de l'administration

La création en 2017 de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et enfin la constitution du ministère de la transformation et de la fonction publiques en juillet 2020 ont mis à l'honneur, dans le discours gouvernemental, le terme de « transformation ».

Pour réussir sa transformation, l'accompagnement par un cabinet de conseil est presque devenu un « passage obligé » : toute l'administration est concernée, des directions des ministères au rectorat de Versailles.

Le tableau suivant dresse la liste d'une dizaine d'exemples identifiés par la commission d'enquête.

---

[1] « Présentation de la nouvelle mesure d'amortissement envisagée », *23 septembre 2020 (document sous le sceau de l'administration, transmis par le ministère).*

[2] *Décret n° 2020-1453 du 27 novembre 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à la crise sanitaire aux ménages et aux jeunes de moins de vingt-cinq ans les plus précaires.*

Exemples de prestations de conseil pour la transformation des services
(liste non exhaustive)

Bénéficiaire	Prestataire	Montant	Année
Secrétariat général du ministère de la justice	Eurogroup	512 008,55 €	2016-2018
Direction générale des entreprises (DGE)	INOP'S - DITP	373 740 €	2018-2019
Service de santé des armées (SSA)	Eurogroup	1 570 000 €	2018-2021
Services déconcentrés de l'État en Guyane	INOP'S - DITP	277 380 €	2019
Ministères sociaux (revue des missions)	EY - BCG	794 595 €	2019
Office français de la biodiversité (OFB, accompagnement à la mise en place)	McKinsey	446 580 €	2019
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	INOP'S - DITP	997 080 €	2019-2020
Secrétariat général du ministère de l'économie et des finances	EY - DITP	433 470 €	2020
Rectorat de Versailles	Eurogroup - DITP	609 656,40 €	2020-2021
	BCG - DITP	381 915 €	2021
Ministère des solidarités et de la santé (réorganisation de la fonction juridique)	Eurogroup	244 210 €	2021

Source : commission d'enquête

Dans les projets de transformation, **les cabinets de conseil sont sollicités pour apporter une vision de l'organisation dont l'administration n'est pas coutumière** en recourant notamment au ***lean management***, un mode de gestion à flux tendu inspiré du système de production de Toyota.

Lean management : exemple du ministère des armées

Lors de son audition du 1er février 2022, la ministre des Armées a assumé cette méthode pour **réformer la direction générale des armées (DGA), avec l'appui du cabinet BearingPoint et pour un montant de près de 4 millions d'euros** :

« *Le* lean management *des entreprises nous a semblé avoir un grand intérêt, de sorte que j'ai demandé à la DGA d'œuvrer avec un cabinet de conseil pour définir des principes découlant de cette méthode, afin de nous assurer que nos programmes d'armement étaient conduits de la manière la plus efficace possible.*

Nous avons changé nos processus et accompagné les managers de la DGA dans cette transformation. La réforme a été mise en œuvre et nous avons réduit certains délais. Pour le premier exemplaire du sous-marin Barracuda, qui sera bientôt admis au service actif, la durée des essais a ainsi été réduite de moitié. ***Il y a donc un véritable intérêt à s'inspirer de méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'industrie pour importer, quasiment clé en main, des processus efficaces****.* »

Les travaux de la commission d'enquête mettent en évidence une profonde imprégnation de la sphère publique par les méthodes et le vocabulaire du *consulting* : jeux de rôle, post-it, *paperboard*…

Outre les **ateliers** qu'ils organisent, les livrables des cabinets de conseil se matérialisent le plus souvent par la production de **présentations Powerpoint**.

Les ateliers organisés par les cabinets de conseil : des méthodes « innovantes » de transformation

Dans le cadre d'une prestation pour le ministère de la culture, un consultant d'EY dresse une liste non exhaustive des méthodes envisageables pour créer du lien dans un service administratif[1] :

– **les « *ice breakers* »** : des activités ludiques et courtes pour détendre l'atmosphère dans une réunion, comme par exemple trouver le nouveau nom d'une direction ;

– **le « *bateau pirate* »** : chacun 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 ;

– **le « *facilitateur graphique* »** : un prestataire réalise « *des illustrations façon bande dessinée* » permettant d'animer la réunion.

Parmi les autres exemples identifiés par la commission d'enquête, on retrouve :

– **les post-it**, à partir desquels sont formés des « **nuages de mots** » sur lesquels les participants doivent réagir ;

– les réflexions lancées sur des ***paperboards*** ;

– des **affiches accrochées aux murs** sur des sujets comme « la météo RH » du service ;

[1] *Courriel du 8 janvier 2020 d'un consultant, transmis par la DITP.*

– les **boîtes à questions** ;

– voter sur des propositions à l'aide de **gommettes de couleur** ;

– se positionner physiquement dans la salle sur **une échelle d'humeur imaginaire** de 1 (pas du tout satisfait) à 5 (très satisfait).

Les cabinets de conseil jouent un rôle majeur dans la réorganisation des services ou la création de nouvelles structures, allant même jusqu'à proposer des « *organigrammes cibles* », comme l'a fait McKinsey pour la *task force* « vaccins »[1].

La « transformation » de l'administration :
la méthode de travail de la commission d'enquête

La commission d'enquête a examiné **plusieurs cas concrets** pour mesurer l'influence des cabinets de conseil sur l'organisation de l'administration.

Deux figurent dans cette partie :

– un projet de séminaire des managers de l'État en décembre 2018, qui a finalement été annulé en raison de la crise des gilets jaunes ;

– la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en 2019.

Deux autres figurent dans les études de cas :

– l'accélération des délais de traitement des demandes d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) en 2021 et 2022 ;

– l'appui à la transformation des directions d'administration centrale (DAC) en octobre - novembre 2018.

Ces missions ont été menées en partenariat avec des cabinets de conseil et la DITP.

La commission d'enquête a obtenu communication des livrables de chacune de ses missions et, dans certains cas, des échanges électroniques entre le prestataire et la DITP.

[1] *Voir l'étude de cas consacrée à la crise sanitaire pour plus de précisions sur le rôle de McKinsey dans la réorganisation de la* task force *« vaccins ».*

a) L'organisation de la convention des managers de l'État en décembre 2018… finalement compromise par la crise des gilets jaunes

En marge du programme Action publique 2022, le Gouvernement souhaite organiser un séminaire rassemblant les cadres dirigeants de l'État : **la convention des managers de l'État**.

L'événement projeté est **d'une ampleur sans équivalent** : il doit réunir **1 821 fonctionnaires au Palais des Congrès de Paris[1] le 12 décembre 2018**, dont tous les directeurs d'administration centrale, sous-directeurs et préfets. L'allocution d'ouverture doit être prononcée par le Premier ministre, et le discours de clôture par le Président de la République.

Pour organiser l'évènement, **le Gouvernement fait appel à la DITP et aux cabinets de conseil BCG et EY, pour un montant total de 558 900 euros**, incluant un appui à la « *stratégie de mobilisation de l'encadrement supérieur de l'État* »[2].

En première analyse, l'empreinte des cabinets de conseil est peu apparente : le premier document PowerPoint du comité de pilotage du 27 juillet 2018 porte bien les logos d'EY et du BCG au côté de celui de la DITP, mais seul subsiste celui de la DITP dans les deux suivants, datés des 14 septembre et 18 octobre, qui sont pourtant rédigés à partir du premier.

En pratique, les cabinets de conseil ont été associés à la préparation de l'évènement et ont joué un rôle central : ils ont préparé les « documents supports » des réunions du comité de pilotage et le programme de la convention, comme le montre la liste de leurs livrables, tout en recourant au vocabulaire « classique » du *consulting*.

Les cabinets reçoivent une note de 5/5 dans l'évaluation de la DITP, qui évoque « *une équipe très réactive et force de proposition* », une « *très bonne prise en compte du contexte spécifique de l'encadrement État* » ainsi « *qu'une approche pédagogique de l'équipe et de bons conseils sur la gestion de projet* »[3].

---

[1] *La DITP et les consultants ayant également envisagé d'organiser l'événement à la Grande Arche de la Défense, à la Maison de la mutualité et à la Grande Halle de la Villette.*

[2] *Le véhicule juridique utilisé est le lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP (*« stratégies et politiques publiques »*).*
Source : documents transmis par la DITP, qui font apparaître trois bons de commande pour des montants respectifs de 289 800 euros, 140 400 euros et 159 300 euros.

[3] *Source : évaluation de la prestation des cabinets de conseil par la DITP en date du 9 novembre 2018.*

Convention des managers de l'État : liste des livrables des cabinets de conseil

– Note d'option pour valider les orientations du programme de la convention (support du comité de pilotage du 27 juillet) ;

– Trame de stratégie de mobilisation (messages, objectifs par public cible, modalités d'embarquement, calendrier d'actions et plan de communication) ;

– Programme de la convention (comité de pilotage du 14 septembre) ;

– Sécurisation du contenu de la convention (programme détaillé, mi-octobre).

Pour sa part, **le BCG confirme avoir appuyé la DITP** pour « *l'assistance au choix des thématiques et intervenants, la définition des attentes des participants à travers des enquêtes et interviews (méthode classique de préparation d'un tel séminaire), la rédaction de documents de synthèse sur les attentes des cadres dirigeants de l'État* » et des « *éléments pour ajuster des documents de présentation de l'action publique sur la base des retours qui montraient des incompréhensions* »[1].

(1) Les objectifs : faire adhérer les fonctionnaires à l'ambition de transformation du Gouvernement

Dès le premier comité de pilotage du 27 juillet 2018, les objectifs de la convention sont clairs : « ***faire adhérer l'encadrement supérieur de l'État à la vision, aux objectifs et à l'approche de la transformation publique portée par le Gouvernement*** ».

Source : support du comité de pilotage du 27 juillet 2018, préparé par les consultants et la DITP

[1] *Contribution écrite du BCG transmise à la commission d'enquête.*

La DITP et les consultants élaborent le programme détaillé pour cette journée, allant même jusqu'à proposer les grandes lignes de l'intervention de clôture du Président de la République : « *partager la vision et le sens de l'État, ainsi que le nécessaire changement de modèle de fonctionnement de l'action publique en France ; revenir sur les priorités en termes de politiques publiques ; éventuellement faire des annonces ; fixer les prochaines étapes et éventuellement donner rendez-vous* »[1].

Une trame est également réalisée pour organiser les échanges.

Trame des échanges pour la Convention des managers de l'État : quelques extraits[2]

– Le journaliste chargé de présenter l'événement doit adresser ses remerciements « *aux cadres supérieurs de l'État de prendre de leur temps qu'on sait précieux et rare pour cette journée inédite* » ;

– Le Premier ministre doit partager avec les cadres de l'État « *la vision du service public portée par le Gouvernement ainsi que l'ambition de la transformation publique [partie la plus importante pour répondre au besoin de sens exprimé par les participants]* ».

Les **éléments de langage conseillés au Premier ministre par la DITP et EY-BCG** sont les suivants :

. « *Près d'un tiers d'entre vous, c'est-à-dire du top management de l'État estime être mal informé sur le programme Action Publique 2022, il est donc important d'en rappeler la démarche* » ;

. « ***Insister sur le fait que sans remettre en question [l'ADN] de la fonction publique, il est fondamental de le mettre au service des enjeux de la transformation publique**. La loyauté c'est aussi être force de proposition sur la transformation de nos politiques publiques et sur la mise en œuvre des plans de transformation ministériels, porter et défendre la ligne stratégique dans le temps et prendre des initiatives* » ;

. « *Le Gouvernement vous invite donc à **partager la vision [d'action publique 2022] et le sens de sa démarche à toutes vos équipes** en leur relayant les messages de la convention, à les faire participer à la construction des modalités de mise en œuvre pour ne pas rester sur un exercice qui est aujourd'hui largement perçu comme descendant* » ;

. « ***Réaffirmer que cela ne doit pas être un frein mais au contraire un appel à l'audace** compte tenu de l'urgence et du besoin d'aller plus loin (droit à l'échec, pas droit à l'immobilisme), dans un contexte où beaucoup reste à faire* » ;

– Pour l'intervention de M. Thomas Cazenave, alors délégué interministériel à la transformation publique, la trame évoque l'idée de « ***bâtir un nouveau contrat social avec les agents, car le cadre actuel de gestion des RH pâtit d'une grande rigidité** et ne répond pas toujours à leurs aspirations* ».

[1] *Support du comité de pilotage du 14 septembre 2018, préparé par les consultants et la DITP.*
[2] *Source : document transmis par la DITP.*

D'une manière générale, la convention des managers de l'État vise à **formuler et à diffuser une doctrine de transformation de l'administration, dans le contexte du programme Action publique 2022**.

« Action publique 2022 / Mobilisation des cadres supérieurs de l'État »

Produit par la DITP et les consultants, ce document inscrit la convention du 12 décembre 2018 dans le cadre de rendez-vous réguliers destinés à mobiliser l'encadrement supérieur de l'État : *« le dispositif de mobilisation vise d'abord à sensibiliser les cadres supérieurs de l'État à la transformation de l'action publique. La vision, les enjeux et les modalités de la transformation doivent leur être communiqués et rappelés en continu ;* ***les cadres doivent être informés de leur rôle et avoir conscience des attentes du gouvernement à leur égard****. »*[1]

Dans ce contexte, les directeurs d'administration centrale sont invités à *« **relayer le portage politique de transformation** au sein des administrations »*, et les chefs de service, sous-directeurs et chefs de bureau à *« **embarquer les équipes** et les réseaux territoriaux dans la transformation »*.

Cette action passe par un effort de communication continu, par la désignation de *« champions de la transformation au sein de chaque administration »* et par la création d'une **véritable communauté au sein de l'encadrement supérieur**. Cette communauté sera notamment forgée par ce que le document appelle des *« **événements d'idéation** dans une logique de co-construction et d'implication des communautés dans l'élaboration de la transformation »*.

Le terme « transformation » est donc le leitmotiv de ce document stratégique : avec 105 occurrences dans un texte long de 21 pages, la transformation est présentée comme une fin en soi, sans qu'il soit toujours possible de discerner les formes concrètes qu'elle peut prendre. Le document détaille ainsi une série d'outils et de formations destinés à créer *« **une communauté d'agents "transformés"** »*.

La convention des managers de l'État de décembre 2018 doit aussi être l'occasion pour le Gouvernement d'**annoncer les premières mesures du projet de loi de transformation de la fonction publique**, porté par le Secrétaire d'État Olivier Dussopt, qui sera pourtant déposé en conseil des ministres (27 mars 2019) et adopté par le Parlement (23 juillet 2019) plusieurs mois plus tard.

[1] *Document* « Action Publique 2022 : Mobilisation des cadres supérieurs de l'État », *transmis à la commission d'enquête.*

Des annonces anticipant la future loi de transformation de la fonction publique

Le comité de pilotage du 14 septembre 2018 introduit au programme de la convention une « *table ronde autour du projet de refonte du statut autour de la question "qu'est-ce que le projet de loi change concrètement pour moi et mes équipes"* ».

La table ronde comporte les thèmes suivants :

« *- Suppression des CAP [commissions administratives paritaires] de mutation ;*

- Nouvelles marges de manœuvre dans la construction de parcours de carrière ;

- Sac à dos social : comment garantir les droits et les rémunérations pour faciliter les mobilités ;

- Mise en place de dispositifs d'intéressement plus incitatifs pour les managers quant à la réussite des réformes ;

- Accompagnement RH des projets de transformation / de restructuration. »

(2) Une méthode « innovante », largement inspirée des cabinets de conseil

Le **programme prévisionnel de la convention des managers s'organise autour de 9 « moments »**, décrits ci-après.

Plusieurs moments et formats d'animation seront proposés pour garantir le dynamisme de la convention

	Timing	Moments	Contenus et messages	Animations
1	9h-9h40	Discours d'ouverture	Lancement de la journée, présentation des grands axes du changement et des attentes du gouvernement	Discours du PM avec une séance de questions / réponses modérée
2	9h40-10h10	Les raisons du changement	• L'humain au cœur du secteur public : repartir de la voix des usagers et des agents pour expliciter leurs attentes et en quoi la transformation est urgente • Des ambitions fortes portées dans d'autres pays : éclairages sur quelques réformes menées pour rassurer sur la faisabilité de la transformation	Intervention sondeur + éventuellement DGAFP Entretiens filmés avec un ou deux porteurs de grandes réformes à l'étranger Interventions sous format vidéo de jeunes managers
3	10h10-10h40	Les managers au cœur de la transformation : plus de liberté, plus de responsabilités	Une volonté de donner plus de marge de manœuvre aux managers publics, qui va de pair avec une plus grande responsabilisation	Présentation de l'ambition centrée sur quelques annonces clef par le "pack" interministériel, vidéo de jeunes managers
4	10h40-11h20	Organisation territoriale des services publics	Une organisation territoriale plus modulable et plus souples, pour des décisions au plus près du terrain et une approche plus personnalisée et pluri-disciplinaire de la relation aux citoyens (nouvelle ambition de front office)	Table ronde sur les enjeux internes (modes d'organisation) et externes (front office) : retour sur les propositions des préfets, les orientations et les difficultés, session de Q&R modérée
5	11h40-14h10 *Déjeuner sur ce créneau*	Village Innovation Exploration	Partage d'expériences, ouverture et illustration d'outils autour de projets, technologies, de savoir-faire et de savoir-être au service de la transformation publique	2 types d'animations sur la base d'une déambulation dans un village : stands innovation (type Vivatech) et masterclass au choix
6	14h30-15h05	Nouveau contrat social	Une refonte en cours du dialogue social et des outils d'accompagnement RH des transformations	Table ronde autour du thème" qu'est-ce que le nouveau statut change pour moi" avec 4-5 managers publics
7	15h05-15h40	Accélération numérique	Le numérique au cœur de la transformation des politiques publiques, des organisations et des modes de fonctionnement	Vidéos sur une transformation numérique réussies dans l'administration, présentation de la DINSIC, session de Q&R modérée
8	15h40-16h10	Ouverture sur l'extérieur	Prise de recul et ouverture autour d'une intervention inspirante sur comment créer du sens et du collectif	Proposition : Didier Deschamps (exemples d'alternatives possibles page 12)
9	16h10-16h50	Discours de clôture	Une vision de l'Etat et de la transformation au service de de la justice sociale et l'émancipation (revenir sur le nécessaire changement de modèle, faire des annonces)	Discours du PR

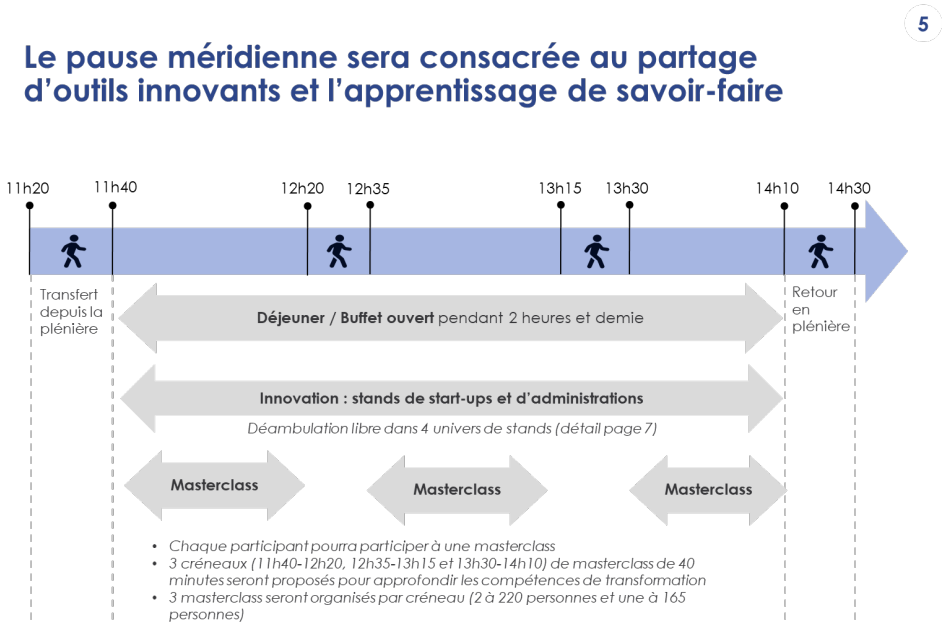
Note: Présence d'un journaliste gérant les transitions, donnant la parole et posant éventuellement les questions remontant de l'audience

Source : support du comité de pilotage du 18 octobre 2018, préparé par les consultants et la DITP

Le déroulé de la journée est imprégné de l'univers et des méthodes du *consulting*.

À titre d'exemple, les participants pourront interagir *via* **l'application informatique *Klaxoon*** pour poser leurs questions et participer à des sondages « en direct ».

La pause méridienne leur permettra de déambuler entre **les stands de plusieurs start-ups** et administrations et de participer à une ***masterclass* de leur choix** (« *Comment transformer une culture managériale ?* », « *Comment remettre de la simplicité au cœur des organisations ?* », « *Identifier et dépasser les blocages : une approche par les neurosciences* », « *Administration libérée* », *etc.*).



Source : support du comité de pilotage du 18 octobre 2018, préparé par les consultants et la DITP

Des « ***portraits de champions de la transformation*** » sont aussi envisagés pour mettre en avant des « *cadres publics moteurs* » en **prenant l'exemple des publications du *Center for public impact*, une fondation du BCG**.

En fin de journée, il est proposé une « ***prise de recul et ouverture autour d'une intervention inspirante sur comment créer du sens et du collectif*** » **dans l'administration**.

Plusieurs personnalités sont proposées mais c'est **M. Didier Deschamps**, tout récent vainqueur de la Coupe du monde de football avec les Bleus, qui est pressenti.

8

Ouverture sur l'extérieur

Personnalités possibles pour une intervention de 30 minutes

Didier Deschamps Sélectionneur de l'EDF de football	**Jean-Paul Bailly** Ancien PDG du Groupe La Poste
Claude Onesta Ancien sélectionneur de l'EDF de handball	**Bertrand Nivard** Ex-leader de la Patrouille de France
Thomas Pesquet Spationaute	**Christian Portzamparc** Architecte et urbaniste
Mike Horn Explorateur	**Charles Pépin** Philosophe
Catherine Destivelle Alpiniste	**Michel Serres** Philosophe et académicien
Emmanuel Faber PDG de Danone	**Dominique Wolton** Sciologue, directeur de recherche au CNRS
Carlos Tavarès PDG de PSA	**Boris Cyrulnik** Neuropsychiatre

Source : support du comité de pilotage du 14 septembre 2018, préparé par les consultants et la DITP

Le document détaillant **le « plan d'action »**[1] **à adopter dans le prolongement de la convention des managers** est lui aussi très ancré dans le conseil : est notamment proposée la *« construction d'un catalogue de vidéos de "premiers succès" » pour célébrer des victoires et avoir un levier de reconnaissance* via *leur diffusion large »* - l'expression « *premiers succès* » étant une traduction de l'expression **« *quick wins* »**[2], familière au monde du conseil.

Il est également proposé *« d'organiser des **challenges en mobilisant les communautés** [des cadres de la fonction publique] pour inciter les pilotes de projets de transformation sur le terrain à remonter leurs expériences et bonnes pratiques »* et de créer une *« communauté des 1 800 »* cadres présents à la convention.

Les termes employés témoignent ainsi d'une forte volonté de transformer la culture de la haute administration, avec laquelle ils sont en fort décalage, pour y importer des méthodes issues du management et du *consulting*.

---

[1] *Document transmis par la DITP, intitulé* « Mobilisation des cadres supérieurs de l'État – proposition de plan d'actions ».

[2] *Lors de son audition du 18 janvier 2022 devant la commission d'enquête, l'universitaire Fabien Gélédan évoque ainsi « les* quick wins*, ces victoires rapides qui consistent, après avoir identifié les objectifs les plus visibles et les plus proches, à les atteindre le plus vite possible pour présenter rapidement des résultats tangibles et chiffrables. » Les* quick wins *permettent ainsi au cabinet de légitimer rapidement son intervention au sein de l'État.*

(3) Un évènement finalement annulé

Préparée pendant de longues semaines, la convention des managers de l'État du 12 décembre 2018 est reportée en raison de la crise des gilets jaunes qui a débuté à la fin de l'automne.

Ce report est annoncé par un message aux participants du Premier ministre, daté du 10 décembre 2018, soit **deux jours avant l'évènement** : « *dans les circonstances actuelles, la priorité est que vous restiez tous mobilisés dans vos territoires, au plus près des Français* ».

Un temps envisagé en 2020, la convention a été définitivement annulée en raison de la crise sanitaire. **La rémunération des cabinets BCG-EY, qui ont produit les livrables demandés, n'a pas été affectée**.

Interrogées sur les suites données à l'intervention des consultants, la DITP et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ont indiqué que « *les travaux de préparation de cette convention ont […]* ***irrigué les orientations prises par le Gouvernement****, notamment les décisions du [Comité interministériel de la transformation publique], et, partant, l'action de la DITP* »[1].

Il reste toutefois difficile d'identifier les suites tangibles données à cette prestation.

Le Gouvernement organisera **deux nouvelles conventions des managers de l'État, les 8 avril 2021 et 8 juillet 2021, mais sur un périmètre et un ordre du jour plus restreints**. En raison de la crise sanitaire, les hauts fonctionnaires sont réunis en visioconférence, dans un format moins ambitieux que ce qui était prévu en 2018.

À noter que les cabinets de conseil interviennent de nouveau : INOP'S et son partenaire Bluenove sont chargés d'organiser une consultation des cadres de la fonction publique pour la convention du 8 juillet 2021 et d'en synthétiser les résultats, pour un montant de 100 530 euros.

[1] *Contribution écrite transmise à la commission d'enquête.*

b) La préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : la construction d'un organisme public par un binôme DITP/EY

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par **la loi du 22 juillet 2019**[1] pour apporter un appui en matière d'ingénierie aux collectivités territoriales qui n'ont pas les ressources nécessaires.

Résultat d'une initiative sénatoriale[2] et opérationnelle depuis le 1er janvier 2020, l'Agence est issue de la **fusion de trois organismes** : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et l'Agence du numérique.

Dès le mois de février 2019, et alors que la loi n'est pas définitivement adoptée, le cabinet EY est mandaté par la DITP mais également par le CGET pour une mission d'appui à la préfiguration de l'ANCT, dans le prolongement du rapport de préfiguration remis au Premier ministre en juin 2018 par le préfet Serge Morvan.

Un cumul de plusieurs commandes, pour un montant total de plus de 2,4 millions d'euros

EY facture 555 900 euros sa mission auprès de la DITP[3].

Cette mission est toutefois complétée par des commandes directement passées à EY par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), que la commission d'enquête évalue à 1,23 million d'euros pour le « siège » de l'ANCT et 643 920 euros pour une expérimentation de l'ANCT en Occitanie[4].

Au total, la création de l'ANCT aura donc nécessité l'intervention d'un cabinet de conseil pour plus de 2,5 millions d'euros.

Sur le plan opérationnel, **la DITP s'est d'ailleurs inquiétée de ce « cumul » de contrats** : « *le cadrage de la mission s'est fait avec un apport important de la DITP dans la mesure où une autre commande avait été passée au cabinet EY par le CGET. Il a donc été nécessaire de réaffirmer les ambitions et le positionnement de la DITP* »[5].

Ce cumul, et l'articulation entre l'action d'EY et celle de la DITP, a en effet engendré des frictions importantes avec le prestataire au début de la mission[6].

---

[1] *Loi n° 2019-753 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.*
[2] *Proposition de loi n° 2 (2018-2019) du sénateur Jean-Claude Requier et de plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), déposée le 2 octobre 2018.*
[3] *Source : documents transmis par la DITP, qui font apparaître trois bons de commande pour des montants respectifs de 123 480 euros, 383 220 euros et 49 290 euros.*
[4] *Source : contribution écrite de l'ANCT à la commission d'enquête.*
[5] *Source : évaluation de la prestation du cabinet EY par la DITP, en date du 26 août 2019.*
[6] *Source : échange de courriels entre le prestataire, la DITP et le CGET, les 21 et 22 février 2019.*

Dans sa contribution écrite à la commission d'enquête, l'ANCT explique que la préfiguration de l'agence « *à partir de la fusion de trois entités de nature juridique et de taille différentes (administration centrale, service à compétence nationale, établissement public industriel et commercial)* ***était d'une lourdeur et d'une complexité telle qu'il s'est avéré indispensable de se faire accompagner sur de nombreux mois pour mener à bien ce chantier inédit*** ».

Dans ses évaluations, la DITP décrit « *une bonne mobilisation de l'équipe [d'EY] face à une mission complexe nécessitant une adaptation à des situations différentes (terrain, réunions de travail, multiacteurs)* »[1].

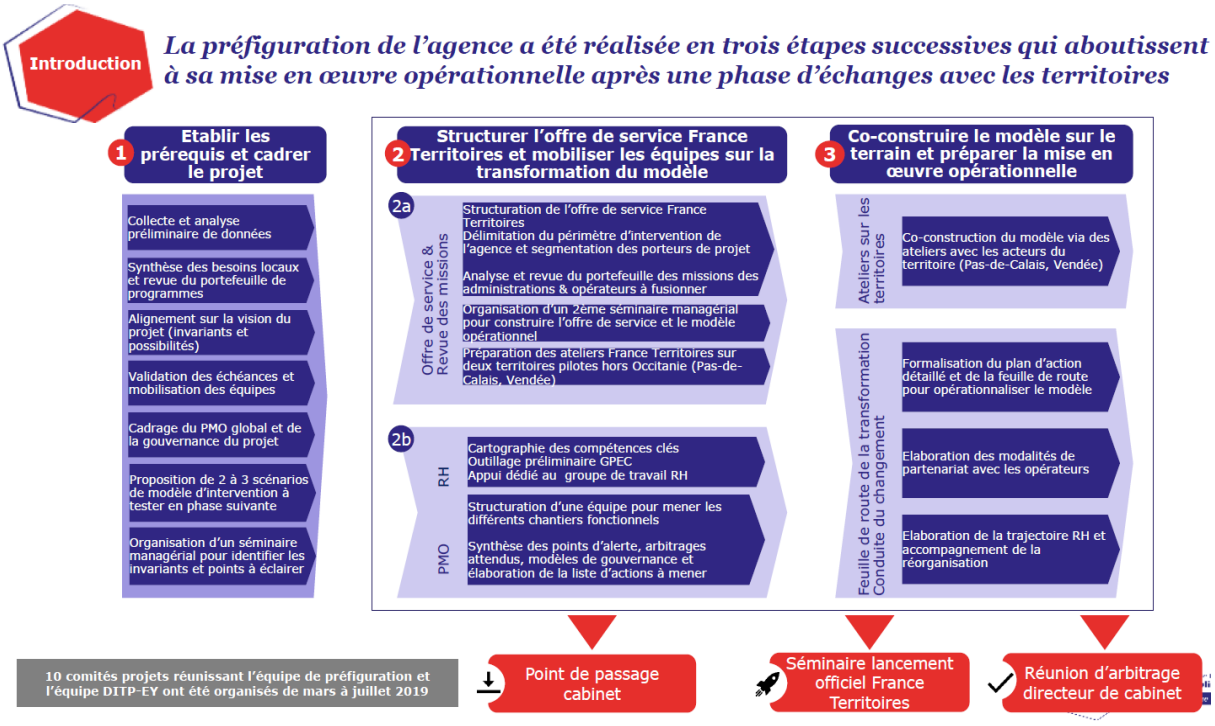
La commission d'enquête a obtenu communication des livrables fournis ainsi que des échanges de courriels, principalement entre l'équipe de la DITP chargée de piloter le projet et l'équipe de EY.

Ils apportent un éclairage précieux sur l'ampleur du travail réalisé : le cabinet de conseil a été à la manœuvre pour structurer l'ANCT, jusqu'à proposer son mode de gouvernance.

Avec cette mission, c'est la construction même d'un organisme national qui est confiée, dans les faits, à un cabinet privé. Si la supervision de la DITP est constante, et si le cabinet de la ministre de la cohésion des territoires rend des arbitrages à plusieurs étapes du projet, l'expertise du prestataire et le travail de recueil d'informations mené auprès des services déconcentrés donnent un poids très important aux choix proposés en matière d'organisation, qui le conduisent à peser sur la décision publique.

[1] *Source : évaluation de la prestation du cabinet EY par la DITP, en date du 26 août 2019.*

Synthèse de la mission de la DITP et d'EY



Source : livrable transmis par la DITP

(1) Une mission dont l'ampleur dépasse très largement le cadre d'une aide à la décision

Le sens de la mission et son étendue sont résumés dans un courriel du chef de projet DITP au cabinet EY, en date du 20 avril 2019 :

« ***L'objectif n'est pas de "tester" le modèle de l'agence mais de le construire*** *dans les bornes assez large* [sic] *fixées par la loi. […] À ce stade la principale borne fixée par la loi est l'incarnation de l'agence en local par son délégué ie le préfet,* ***tout le reste est encore à définir*** ».

Cette observation est émise très en amont, puisqu'à ce stade le Parlement vient de commencer l'examen du texte. **Tout se passe comme si cette mission se déployait parallèlement aux travaux en cours au Parlement, dont elle intègre les apports au fil de l'eau** – avec parfois des imprécisions : ainsi dans un document daté du 21 mars, une *slide* présente des « *amendements retenus en commission mixte paritaire* »[1], alors que celle-ci ne se réunira que le 3 avril et ne parviendra pas à trouver un accord. Il s'agit en réalité d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

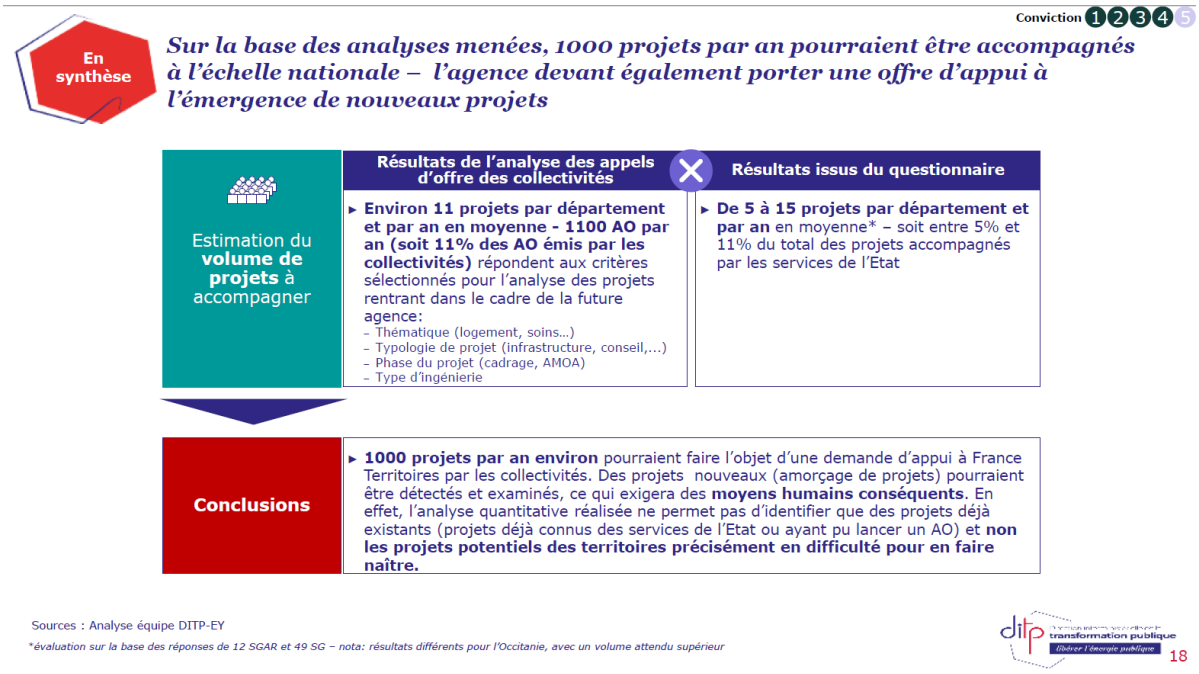
[1] *Source : document PowerPoint intitulé* « Appui à la préfiguration de l'Agence nationale de cohésion territoriale – *Support de lancement* », *portant la date du 21 mars 2019.*

De fait, **les contours de l'ANCT ne seront que partiellement définis par la loi**. Le texte final précise le cadre et le périmètre de l'Agence mais aucun seuil d'intervention n'a été fixé, ni pour les montants des projets concernés, ni pour la taille des collectivités susceptibles d'être aidées.

Ce sont la DITP et EY qui estiment le nombre de projets que l'ANCT pourra soutenir chaque année, en fonction des critères retenus et de l'expertise disponible.

Dans un projet de note aux cabinets du Premier ministre et de la ministre de la cohésion des territoires daté du 29 août 2019, M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique, indique ainsi : « *selon les estimations que nous avons pu réaliser, la volumétrie de projets complexes à accompagner est estimée à environ 1000 par an, sans tenir compte des projets nouveaux que l'agence doit faire émerger. Si l'organisation territoriale de l'Agence doit permettre de réaliser cette ambition, à court terme, une priorisation des territoires et des projets est également nécessaire.* »[1]

Cette estimation de 1 000 projets par an figure également dans le livrable final de la DITP et d'EY, en date du 2 août 2019.



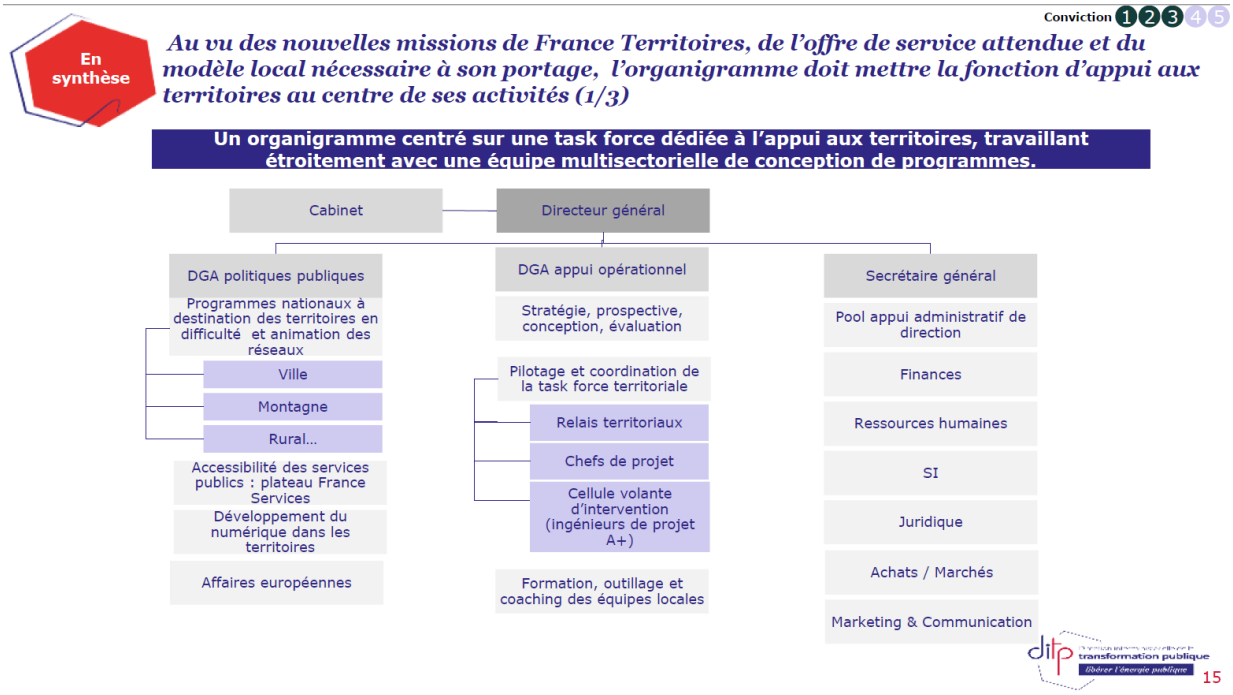
Source : document transmis par la DITP

[1] *Source : note figurant en pièce jointe d'échanges de courriels internes à la DITP, en date du 30 août 2019.*

Ce livrable final prend la forme d'un **document *PowerPoint* comportant pas moins de 120 *slides*** et dont la table des matières donne la liste des sujets passés en revue :

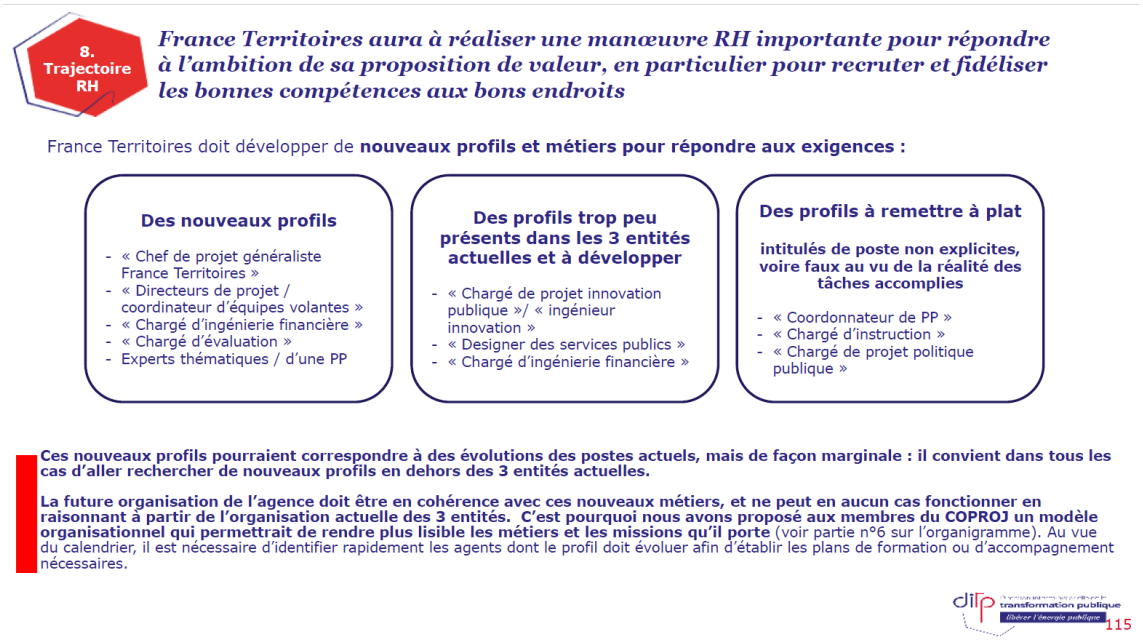
Source : document transmis par la DITP

Sur la base de l'état des lieux réalisé, **la DITP et EY proposent un « *organigramme cible* » pour l'ANCT** :



Source : document transmis par la DITP

Une part importante du travail consiste à mettre en regard les effectifs existants et la cible à retenir. **Le binôme DITP/EY propose ainsi une « *trajectoire de transformation RH* », précisant les profils à recruter par l'ANCT**.



Source : document transmis par la DITP

De manière plus anecdotique, **le séminaire managérial de l'ANCT a même lieu dans les locaux d'EY** (Tour First – Paris La Défense) le 9 avril 2019.

(2) Un prestataire très impliqué mais peu mis en avant

Les échanges électroniques entre le commanditaire (DITP) et le prestataire (EY) apportent un éclairage sur l'importance de la contribution du cabinet et sur la manière dont elle est pilotée et perçue par la DITP.

D'abord, **c'est bien EY qui prépare tous les livrables présentés au comité de projet pour la préfiguration de l'ANCT**, qui mène les entretiens dans les services déconcentrés de l'État et qui produit le livrable final présenté au cabinet de la ministre de la cohésion des territoires – même si les corrections demandées par la DITP sont en général nombreuses. La DITP regrettera d'ailleurs que les livrables d'EY aient été « *parfois livrés dans des délais un peu courts en amont* » des comités de projet[1].

Or le rôle de l'équipe EY est peu mis en avant, voire minoré vis-à-vis de l'extérieur.

[1] *Évaluation de la prestation du cabinet EY par la DITP, en date du 26 août 2019.*

Ainsi, un projet de **lettre de saisine de la DITP** rédigé par le cabinet de la ministre a été amendé par la DITP elle-même pour **faire disparaître toute mention du prestataire**[1]**.**

Ensuite, il est explicitement demandé au début de la mission à EY de supprimer son logo des supports de présentation, pour ne laisser que celui de la DITP[2].

De fait, si l'équipe EY est présentée dans un livrable au début de la mission, son logo ne figure sur aucun des autres documents produits.

(3) Un travail sur les ressources humaines qui met en évidence un décalage entre le prestataire et les directions concernées

Si les échanges montrent une équipe EY travaillant en lien direct avec la DITP, la coordination est plus limitée avec les parties prenantes, ce qui engendre des malentendus.

À titre d'exemple, l'un des enjeux du chantier de la « transformation RH » est de définir les contours des fiches de postes au sein de l'ANCT et leur correspondance avec les postes existants au CGET.

La direction des ressources humaines du CGET manifeste son mécontentement d'avoir été tenue à l'écart de ce travail, qu'elle pense être une cartographie des métiers de la future ANCT : « *on vient de me dire que la DITP aurait travaillé sur une cartographie des métiers et qu'un document que je n'ai pas, circulerait. Merci [de] me dire.* »[3]

Finalement rassurée sur ce point, la direction des ressources humaines du CGET souligne néanmoins que « ***l'information ne redescend [pas].***[4] »

Symétriquement, un échange au sein de l'équipe DITP montre que cette dernière n'est pas informée des discussions en cours avec les syndicats, alors qu'elle travaille sur des sujets qui touchent au cœur même de l'organisation de l'ANCT[5] : « *ce point avec X nous a permis d'apprendre qu'un plan de co-construction de l'agence avec les agents avait été négocié entre les [organisations syndicales] et [le préfigurateur] ! le 17 avril… X disait l'avoir dit à Y et Z, tu étais au courant toi ?* »

---

[1] *Courrier daté du 1er février 2019 mais non signé, envoyé par le cabinet de la ministre à la DITP, renvoyé par celle-ci accompagné de la mention* « avec nos modifs ». *Ces modifications apparaissent sous la forme de portions de textes rayées (dont la mention du prestataire).*

[2] *Courriel daté du 12 mars 2019 de la DITP à l'équipe EY : « il faudrait à l'avenir utiliser le* template *ditp mais aussi supprimer le logo ey ».*

[3] *Courriel daté du 20 juin 2019, adressé à la DITP et à l'équipe EY par un agent de la direction des ressources humaines du CGET.*

[4] *Courriel daté du 21 juin 2019, d'un agent de la direction des ressources humaines du CGET à la DITP.*

[5] *Courriel d'un agent de la DITP daté du 3 mai 2019.*

3. La nouvelle spécialité des cabinets de conseil : organiser des consultations citoyennes

Les cabinets de conseil se sont progressivement forgé une nouvelle spécialité : **organiser des consultations citoyennes pour le compte des pouvoirs publics**.

Ils viennent ainsi **combler un manque de savoir-faire de l'État** en cette matière, alors que l'exigence de consultation occupe une place centrale dans le discours gouvernemental.

Des cabinets comme Roland Berger, Eurogroup ou le réseau INOP'S sont particulièrement actifs : ils proposent **des solutions « clés en main », qui peuvent aller de la création d'une plateforme en ligne en passant par l'organisation d'ateliers thématiques, jusqu'à l'analyse des résultats**. Dans certains cas, les cabinets sont missionnés pour recruter le public de la consultation et constituer les panels citoyens.

En pratique, les cabinets de conseil font **appel à des sous-traitants, acteurs de la « *civic tech* »**. Dans l'exemple de l'accord-cadre de la DITP, Bluenove est partenaire du groupement Roland Berger – Wavestone, Make.org travaille avec le groupement McKinsey – Accenture et Cap collectif avec Eurogroup – CMI – Sémaphores.

Ces sous-traitants ont la capacité de **concevoir très rapidement des plateformes de consultation en ligne**, à partir d'un dispositif standardisé, puis de **réaliser une analyse de masse des contributions recueillies**, pour les questions « fermées » comme pour les questions « ouvertes ».

L'organisation de consultations citoyennes :
un « argument de vente » pour les cabinets de conseil

Dans les réponses des cabinets de conseil à l'accord-cadre de la DITP à la fin de l'année 2017, les consultations citoyennes font partie intégrante de la « panoplie » des prestations proposées :

– « *Pour dépasser les écueils du passé, [les] transformations devront reposer sur la rencontre des expériences et des propositions des agents, des usagers du service public en les responsabilisant et en les impliquant dans la production de recommandations et le* design *de solutions concrètes – et* ***pas uniquement en consultant les corps intermédiaires*** » (groupement Roland Berger – Wavestone) ;

– « *Faire appel à* ***la co-construction*** *en faisant appel aux plateformes de consultation citoyenne afin d'organiser la remontée des propositions et en utilisant dans chaque cas la plateforme de consultation large la plus adaptée aux besoins spécifiques des projets […].* ***Nous proposons l'offre de notre partenaire Make.org*** » (groupement McKinsey – Accenture).

Interrogée par la commission d'enquête, **la plateforme de consultations en ligne Make.org a confirmé le caractère habituel de ce type de prestations** : « *nous prenons part à des prestations de conseil dans le cadre de nos consultations et nos concertations, auprès d'administrations et d'entreprises* »[1].

Pour le compte de McKinsey, Make.org a participé à **une consultation auprès des agents publics de l'État sur la question « *Comment lever vos blocages au quotidien ?* »**, pour un montant d'environ 60 000 euros versés à la plateforme.

Make.org décrit ainsi sa prestation : « *accompagnement à la préparation des éléments de la plateforme et construction de la plateforme de consultation ; soutien à la communication auprès des agents ; analyse des résultats de la consultation et restitution sous forme d'un rapport* »[2].

Alors chargés de la fonction publique, **MM. Gérald Darmanin et Olivier Dussopt s'étaient félicités de cette concertation**, qui s'inscrivait dans le contexte de l'examen du projet de loi sur la transformation de la fonction publique[3]. **Ils n'ont toutefois pas mentionné le rôle des cabinets de conseil dans son organisation**.

Une véritable industrie de la consultation émerge depuis ces dernières années : la commission d'enquête a identifié au moins une quinzaine d'exemples entre 2018 et 2021, dont le montant total approche les 10 millions d'euros (9,86 millions).

Le Gouvernement recourt massivement aux cabinets de conseil pour organiser des consultations sur ses priorités politiques, dans des délais très contraints.

Ce fut par exemple le cas :

– du **Grand Débat national** au moment de la crise des « gilets jaunes » (au moins 2,9 millions d'euros de prestations de conseil sur un budget total d'environ 12 millions) ;

– de **la Convention citoyenne pour le climat** (au moins 1,9 million d'euros) ;

– ou encore de **la concertation relative à l'avenir de l'Europe** (1,72 million d'euros pour organiser 18 conférences citoyennes dans les régions et une conférence nationale).

On relève également une prestation de 400 397 euros pour l'organisation du **collectif « vaccins » de 35 citoyens tirés au sort** par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et chargé de faire des recommandations sur la stratégie vaccinale.

---

[1] *Source : contribution écrite transmise par Make.org en réponse au questionnaire de la commission d'enquête.*

[2] *Sur le plan de la communication,* « Make.org a rédigé des propositions de courriers électroniques afin d'encourager la participation des agents à la consultation et les a transmis à la DITP pour la diffusion de ces courriers électroniques aux administrations auprès de leurs bases mails ».

[3] *Communiqué de presse du 19 avril 2019,* « Plus de 100 000 agents publics ont déjà participé à la consultation Simplifions ensemble ! »

Exemples de consultations ayant fait l'objet de prestations d'accompagnement de la part d'un cabinet de conseil

Consultation	Bénéficiaire	Prestataire	Montant	Année	Rôle du prestataire
Phase de concertation de la stratégie nationale de transformation du système de santé	Ministère des solidarités et de la santé	Eurogroup	508 407 €	2018	Assistance à la maîtrise d'ouvrage ; formalisation de la feuille de route
Grand Débat national	Ministère de la transition écologique	Eurogroup	2 586 106 €	2019	Accompagnement de la préparation, de l'animation et du pilotage du Grand Débat ; préparation de la plateforme numérique de consultation ; préparation, animation et synthèse des 13 conférences citoyennes régionales ; formation des animateurs des stands ; préparation de l'évènement de clôture
		Roland Berger, Cognito, Bluenove, Opinionway	323 875 €		Analyse des contributions libres des citoyens
Consultation sur le revenu universel d'activité	Ministère des solidarités et de la santé / DITP	Roland Berger	334 161 €	2019	Préparation et animation de 6 consultations territoriales sur 5 thèmes : constats et objectifs, jeunes, personnes en situation de handicap, personnes âgées, logement ; Jury citoyen
		Eurogroup	63 180 €		Préparation de la plateforme de consultation Animation, suivi et synthèse de la consultation en ligne
Acte II de la concertation nationale citoyenne sur la réforme des retraites	Ministère des solidarités et de la santé	Eurogroup	252 300 €[1]	2019	Élaboration de la plateforme de consultation en ligne ; suivi des contributions ; *reporting* sur le niveau de participation ; synthèse des contributions

[1] *Hors une prestation de 38 904 euros en 2018 pour un appui au recrutement de participants aux concertations sur la réforme des retraites.*

Consultation	Bénéficiaire	Prestataire	Montant	Année	Rôle du prestataire
Convention citoyenne pour le climat	CESE	Eurogroup	1 900 200 €[1]	2019-2020	Animation des travaux
Le « monde d'après » la crise de la COVID-19	CESE / DITP	Roland Berger, Cognito, Bluenove, Make.org	299 434,80 €	2020	Synthèse des 4 corpus de consultation sur l'après covid-19
Consultation en ligne sur l'amélioration de la place des seniors dans la société	Ministère délégué chargé de l'autonomie	Make.org	47 400 €	2020-2021	Organisation de la consultation en ligne
Concertation sur l'avenir de l'Europe	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	Consortium dont le prestataire principal est Roland Berger	1 720 861,15 €	2021	Organisation de 18 conférences citoyennes dans 18 régions, dont 5 ultramarines (préparation, animation et synthèse) ; préparation et animation de la conférence nationale ; rédaction du rapport final
États généraux de la justice	Ministère de la justice	INOP'S	797 618,97 €	2021	Aide à la conception des questionnaires et analyse des résultats Assistance à des ateliers thématiques
		Capgemini	152 623,84 €		Appui à la création de la plateforme « Parlons Justice »
Consultation citoyenne sur la vaccination au covid-19	CESE	Eurogroup	400 397 €	2021	Cadrage de la méthode de travail du collectif citoyen ; préparation, animation et synthèse de chacune des sessions de travail

[1] *À cette prestation principale s'ajoute deux prestations pour un* « retour d'expérience de la Convention citoyenne » *(39 690 euros) et un* « appui au ministère de la transition écologique dans la mise en œuvre des propositions de la Convention » *(31 284 euros).*

Consultation	Bénéficiaire	Prestataire	Montant	Année	Rôle du prestataire
Varenne de l'eau	Ministère de l'agriculture	Eurogroup	268 691 €	2021	Élaboration du cadre, de la méthode et du calendrier de la concertation ; structuration du dispositif de pilotage de la consultation ; appui pour la préparation et l'animation des séances de consultation
Convention managériale de l'État	DITP	INOP'S (la prestation a été réalisée par Bluenove)	100 530 €	2021	Cadrage de la démarche de consultation ; mise en place de la plateforme ; analyse des résultats et réalisation d'une synthèse finale

Source : commission d'enquête, à partir des réponses des secrétariats généraux des ministères, de la DITP et des cabinets de conseil

Annoncés par le Président de la République le 5 juin 2021 et lancés le 18 octobre, alors que le Parlement débattait de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, **les États généraux de la justice constituent un exemple récent de l'intervention des cabinets de conseil**.

Derrière ce déploiement de moyens, l'organisation de la consultation des citoyens et des professionnels de la justice repose en grande partie sur des cabinets de conseil **(Capgemini et le réseau INOP'S)**, pour un montant d'au moins 950 242,81 euros[1].

Les méthodes utilisées (post-it, *paperboards*, gommettes, *etc.*) illustrent pleinement l'influence des cabinets de conseil sur l'organisation de la consultation.

[1] *Montant calculé à partir des « services faits » signés par l'administration au 4 février 2022.*
Le montant initial des bons de commande s'élevait à 1,4 million d'euros, avant d'être réduit. Dans sa contribution écrite, le secrétariat général du ministère de la justice précise que le rôle des cabinets de conseil a dû être revu en raison de la nomination en octobre 2021 de M. Jean Marc Sauvé comme président du comité indépendant des États généraux. « C'est ainsi que nous avons arrêté la prestation de Capgemini et que nous avons réduit la voilure d'intervention d'INOP'S ».

La prestation des cabinets de conseil lors des États généraux de la justice

Le secrétariat général du ministère indique avoir consulté le centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) de la DITP sur les États généraux de la justice, qui « *a rapidement conclu à la nécessité d'avoir recours à une société prestataire nous aidant à cadrer la consultation citoyenne, soulignant d'ailleurs la complexité liée à notre exercice en ce que nous devions consulter de nombreuses parties prenantes au-delà des seuls citoyens* »[1].

Le premier travail des consultants a consisté à concevoir **la plateforme de consultation Parlonsjustice.fr et à élaborer les questionnaires**. Cette consultation en ligne a vu la participation de 18 545 citoyens, 12 607 magistrats et 7 900 « partenaires » de la justice (avocats, forces de l'ordre, *etc.*). Dans le même temps, 8 725 détenus ont rempli un questionnaire sous format papier.

Les résultats sont analysés par **le prestataire Bluenove**, qui identifie **les « *cartes lexicales* »** en utilisant « *la même approche méthodologique que celle [retenue pour] le Grand Débat national* »[2].

INOP'S sélectionne ensuite 48 participants volontaires, « *dont 2/3 grand public et 1/3 d'usagers* » de la justice[3], sur un total de 900 volontaires déclarés sur la plateforme. Ils sont réunis le 2 décembre et le 14 décembre 2021 pour des **« ateliers délibératifs »** organisés dans un espace de *coworking* du XIe arrondissement de Paris.

L'enjeu des « ateliers délibératifs » est de « *mettre en discussion avec des citoyens non spécialistes des thématiques controversées / plébiscitées lors de la consultation en ligne, avec comme objectif de* ***produire des propositions citoyennes collectives, imaginatives et argumentées*** ».

Les débats sont animés par **6 « *facilitateurs* » de Missions Publiques**, une agence spécialisée dans la participation citoyenne. Les citoyens doivent être « *le cœur du dispositif : ce sont eux qui produisent les recommandations, avec l'appui et la* guidance *des animateurs (sur la forme, pas sur le fond)* »[4]

Outre des temps d'échanges avec des professionnels de la justice, les débats comportent des **modes d'animation clairement inspirés du *consulting***[5] :

– **déposer un post-it sur un *paperboard*** en répondant à la question : « *Qu'est-ce qu'est pour vous la justice idéale* ? », avant de procéder à la lecture de ces « ***nuages de mots*** » ;

– déambuler dans la salle pendant 10 à 15 minutes pour **découvrir des thématiques présentées sur des *paperboards***. S'interroger ensuite sur « *ce qui m'a le plus surpris dans ce qui est présenté* » ;

– **voter avec des gommettes sur les thématiques qui paraissent prioritaires** : « *X 2 gommettes vertes : thématiques sur lesquelles il est essentiel que le groupe citoyen formalise un avis ; X 2 gommettes jaunes : thématiques d'une importance secondaire ; X 2 gommettes rouges : thématiques peu importantes ou difficiles à traiter par des citoyens* » ;

---

[1] *Contribution écrite transmise par le secrétariat général de la justice.*
[2] *Restitution des contributions individuelles des États généraux de la justice, 22 décembre 2021.*
[3] *Note de cadrage des ateliers délibératifs, 17 novembre 2021 (document transmis par le secrétariat général du ministère de la justice).*
[4] *Note de cadrage du 17 novembre 2021 précitée.*
[5] *Programmes des ateliers délibératifs, transmis par le secrétariat général du ministère de la justice.*

– à la fin de l'atelier, « *demander aux participants de* ***se positionner dans l'espace sur une échelle d'humeur*** *imaginaire de 1 (pas du tout satisfait) à 5 (très satisfait)* ».

Les citoyens travaillent en groupes sur des propositions. Ces dernières sont ensuite soumises à l'ensemble de **« l'atelier délibératif », qui demeure très partagé** : 23 participants estiment que les propositions sont utiles pour améliorer la justice ; 14 ne les trouvent ni utiles ni inutiles et 6 pensent qu'elles ne sont pas utiles.

Si l'un des citoyens loue « *l'intelligence collective, une des meilleures façons de co-construire dans la sérénité et l'écoute* », un autre déclare : « ***s'agissant des recommandations, un sentiment de frustration reste présent : trop larges, trop floues, peut-être creuses***. »[1]

Enfin, **un atelier « de convergence » se tient le 31 janvier 2022**, réunissant 12 citoyens, 12 magistrats et agents du ministère et 12 « partenaires » de la justice.

Un « *speed dating* » est organisé : les participants « *sont invités à choisir un binôme au hasard dans la salle et à discuter autour de questions* ». Les deux questions proposées par les consultants sont : « *Qui êtes-vous ?* » et « *Quelle est votre principale attente de changement dans le fonctionnement de la justice en France* ? ».

Sur les douze orientations présentées devant l'atelier « de convergence », une seule obtient la majorité des voix des participants : « *nous recommandons/demandons d'inclure dans les programmes scolaires une matière à part entière sur la citoyenneté, incluant un volet sur la justice* »[2].

Les synthèses de ces consultations ont été transmises au comité indépendant des États généraux de la justice, réuni sous la présidence de M. Jean-Marc Sauvé. Elles sont censées nourrir la réflexion des sept groupes thématiques de professionnels de la justice (magistrats, agents du ministère, *etc.*).

Le comité indépendant devrait conclure ses travaux après l'élection présidentielle d'avril 2022.

Autre exemple, le cabinet Eurogroup et ses sous-traitants ont organisé en 2019 **la concertation citoyenne sur la réforme des retraites**, en mettant à disposition une plateforme en ligne et en procédant à l'analyse des résultats.

[1] *Synthèse des travaux des ateliers délibératifs, publiée par le ministère de la justice sur son site Internet.*

[2] *Fiches orientations de l'atelier « de convergence », transmises par le secrétariat général du ministère de la justice.*

L'acte II de la concertation citoyenne sur la réforme des retraites (2019)

Après le dépôt du rapport de M. Jean-Paul Delevoye en juillet 2019[1], le Gouvernement lance **à l'automne 2019 un « acte II » de la concertation sur le projet de réforme des retraites**, qui comprend des réunions avec les partenaires sociaux, 7 débats en région et la création d'une plateforme de participation en ligne.

Le Président de la République annonce lui-même l'ouverture de la plateforme lors d'un débat à Rodez, le 3 octobre 2019 : « *le débat qu'on a eu ce soir, je veux vous dire qu'il continue. Il y a une plateforme citoyenne qui a été mise en place. Je vous incite à y aller pour vous renseigner, regarder, poser vos questions* »[2].

En pratique, cette plateforme – qui recevra 45 084 contributions – est opérée par des consultants : le cabinet Eurogroup est mandaté pour un montant de 252 000 euros[3], *via* l'accord-cadre de la DITP (lot n° 2, « *conception et mise en œuvre des transformations* »).

Ce sont majoritairement des sous-traitants qui interviennent : Cap Collectif met en place la plateforme (https://participez.reforme-retraite.gouv.fr) ; OpinionWay rédige une synthèse, publiée par le Gouvernement[4].

La synthèse de la concertation (décembre 2019) est claire : « *la philosophie et les grands principes du projet de système universel font l'objet d'un certain consensus* », même si « *au-delà des principes et des valeurs partagées, des modalités de mise en œuvre […] divisent* ».

Malgré ce résultat positif, la réforme des retraites n'aura finalement pas eu lieu sous ce quinquennat, en raison des contestations sociales et de l'épidémie de covid-19.

4. Le recours aux consultants comme arbitres de l'administration

a) Les cabinets de conseil, un moyen de légitimer la décision publique

Pour l'État, le regard extérieur des consultants peut permettre de **légitimer les décisions aux yeux des parties prenantes, voire de ses propres agents**.

Dans leur réponse à l'accord-cadre de la DITP (2018), BCG et EY se présentent ainsi comme des **« *tiers de confiance* » de l'administration**, capables « *[d'] impliquer des parties prenantes diverses pour sortir des postures […]. Trop de réformes sont bloquées par des jeux institutionnels dont la tradition est qu'ils ne se résolvent qu'au niveau politique* »[5].

---

[1] « Pour un système universel de retraite », *juillet 2019.*
[2] *Verbatim du débat sur les retraites à Rodez, 3 octobre 2019.*
[3] *Contribution du cabinet Eurogroup transmise à la commission d'enquête.*
[4] « Conclusions de la concertation sur la mise en place d'un système universel de retraite », *consultable à l'adresse suivante :* *https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/media/default/0001/01/052fe41833cdf2384392e4e0f243bebe417f7d81.pdf*.
[5] *Offre du BCG et de EY à l'accord-cadre de la DITP, transmise par cette dernière.*

Dans certains cas, le recours aux consultants peut même devenir « *un élément du statut du dirigeant* », comme l'a souligné M. Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste. Avoir beaucoup de consultants peut parfois être interprété comme être un dirigeant important.

Et M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, de confirmer : « ***un certain nombre de dirigeants, s'ils n'ont pas un grand cabinet à leur côté, se sentent en effet misérables***. *Cela a pu arriver. J'ai connu des temps anciens où l'on a pu avoir tendance, pour donner du poids à sa présentation, à se faire accompagner* »[1].

Cette légitimation de la décision par les consultants joue à deux niveaux : **envers les parties prenantes, d'une part, et envers l'administration, d'autre part**.

S'agissant des parties prenantes, **le regard extérieur des cabinets de conseil est censé objectiver le débat, à partir d'éléments factuels qui sont produits par un organisme indépendant de l'État**.

Pour le secrétariat général du ministère de la transition écologique, « *le recours à un conseil extérieur peut se révéler indispensable* », « ***dans un contexte où la parole de l'État peut être contestée par certaines parties prenantes*** », notamment en matière environnementale[2].

Il en est de même lorsque **l'État intervient pour accompagner des entreprises en difficulté**. Le recours aux consultants, comme **le cabinet PwC sur le dossier Luxfer** à Gerzat (Puy-de-Dôme), sert à éclairer les négociations avec les entreprises en documentant leur chiffre d'affaires prévisionnel, leur carnet de commandes, leur structure financière et commerciale ou encore le dynamisme de leur secteur d'activité.

Les cabinets de conseil sont alors chargés de **contre-expertiser (ou « challenger ») les chiffres présentés par les entreprises** et d'examiner la viabilité économique de leur projet industriel[3].

Cette situation se retrouve également dans la prestation de McKinsey sur **l'avenir du métier d'enseignant**, le ministère de l'Éducation nationale faisant appel aux consultants pour disposer « *d'une vision factuelle et consensuelle, dans un contexte et sur des thématiques socialement sensibles* »[4].

---

[1] *Table ronde des dirigeants des entreprises publiques du 16 février 2022.*
[2] *Contribution écrite du secrétariat général du ministère de la transition écologique.*
[3] *Pour plus de précisions, voir l'étude de cas consacrée à l'intervention des cabinets de conseil en appui de l'État sur des dossiers industriels sensibles.*
[4] *Voir l'étude de cas consacrée à la mission de McKinsey sur l'avenir du métier d'enseignant.*

Mais l'intervention des consultants peut également servir à convaincre l'administration, voire à lui imposer certaines décisions. Leurs livrables permettent ainsi de contourner les réserves de l'administration.

Comme l'indique Mme Julie Gervais, maîtresse de conférences en science politique, « *les prestataires privés disposent des ressources favorisant* ***le dépassement des oppositions internes au champ bureaucratique*** *et le contournement des résistances suscitées par les réformes* »[1]. « *Il ne faut pas non plus négliger la forme : des graphiques arborescents, en cubes, de belles matrices, cela donne* ***une impression de rigueur et de scientificité, ce qui favorise l'adhésion*** *et est valorisé par la hiérarchie* »[2].

Le chercheur Nicolas Belorgey a également souligné : « *des consultants ne s'interrogent pas sur le bien-fondé des consignes, faute de quoi ils perdraient le prochain marché. Là où des fonctionnaires de tous niveaux refusent d'exécuter une politique qu'ils estiment contraire à leurs missions,* ***les consultants ne poseront pas de questions. C'est expliqué dans les manuels de conseil****, et l'on retrouve ces comportements sur le terrain* »[3].

Pour M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, il arrive que « ***l'encadrement supérieur [de l'État] se défausse sur les consultants et ainsi se déresponsabilise****. Il s'appuie de plus en plus souvent sur les conclusions des rapports de ces cabinets qui fournissent jusqu'à des recommandations politiques, ce qui constitue un pouvoir d'influence pour des organismes privés à but lucratif* »[4].

b) L'exemple de la mission confiée à McKinsey sur le bonus / malus des cotisations chômage des entreprises

L'État peut même avoir besoin de cabinets de conseil pour **arbitrer entre ses différentes administrations**, comme pour la mise en œuvre du bonus / malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage en 2019.

---

[1] « Le club des acteurs de la modernisation et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales n° 194, 2012.*
[2] *Intervention de Mme Julie Gervais lors de la table ronde des sociologues du 18 janvier 2022.*
[3] *Intervention de M. Nicolas Belorgey lors de la table ronde des sociologues du 18 janvier 2022.*
[4] *Intervention de M. Luc Farré lors de la table ronde des syndicats de la fonction publique du 9 février 2022.*

La mission confiée à McKinsey sur le bonus / malus : départager Pôle emploi, l'ACOSS et la MSA

Le contexte : des divergences au sein de l'administration

En 2019, le Gouvernement instaure **une modulation du taux des cotisations sociales des entreprises**, appelée « **bonus / malus** », afin de pénaliser les recours excessifs aux contrats de travail de courte durée.

Sur le plan opérationnel, l'enjeu est de **définir la répartition des rôles pour la mise en œuvre de la réforme**. Trois acteurs sont particulièrement concernés : Pôle emploi, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la Mutualité sociale agricole (MSA).

À la fin du mois de mars 2019, **un groupe de travail est formé au sein de l'administration**. Il comprend les trois acteurs précédemment cités ainsi que la direction de la sécurité sociale (DSS), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale du trésor (DGT), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et l'INSEE.

Malgré plusieurs échanges, le groupe de travail ne parvient pas à s'accorder sur une répartition des rôles : « *aucun acteur pré-identifié (ACOSS et Pôle emploi) ne semble vouloir prendre en charge le dispositif* »[1].

Pour sortir de l'impasse, le Gouvernement fait appel à la DITP et à McKinsey en juin 2019. L'objectif de la mission est d'apporter « *un regard neutre et indépendant [sur les] relations parfois complexes des acteurs en présence* »[2].

La prestation du cabinet de conseil est facturée **327 060 euros**, pour 100 jours-hommes de consultants.

Le mode de travail : s'appuyer sur les travaux déjà réalisés par l'administration

En pratique, la DITP et les consultants s'appuient beaucoup sur le travail déjà effectué par l'administration.

Le 11 juillet 2019, un consultant de McKinsey interroge ainsi la DGEFP : « *vous avez mentionné que les États-Unis ont un système semblable au bonus – malus, cependant en regardant de près,* ***on a du mal à trouver des informations détaillées sur ce sujet. Avez-vous plus d'éléments sur ce que les États-Unis ont fait ?*** *Est-ce que c'est au niveau fédéral ? Au niveau de quelques États ?* ».

Pour son parangonnage, la DGEFP conseille ainsi à McKinsey d'utiliser une fiche de la Dares de septembre 2017 et un ouvrage publié aux Presses de Sciences Po, qui seront ensuite mentionnés dans le livrable final.

Autre exemple : le 19 juin 2019**, la DGEFP transmet à la DITP et à McKinsey une note de 11 pages synthétisant les positions exprimées par les administrations** représentées dans le groupe de travail.

Un agent de la DITP traduit ainsi les divergences constatées au sein de l'administration : « *la synthèse des positions est passionnante ! Surtout le passage où [Pôle emploi] ne s'estime pas légitime pour exécuter une politique gouvernementale de lutte contre la précarité, c'est un régal...* ».

Le déroulement de la mission : des divergences qui persistent au sein de l'administration

[1] *Courriel d'un agent de la DITP, en date du 18 juin 2019.*
[2] *Courriel d'un agent de la DITP, en date du 16 juin 2019.*

Les divergences au sein de l'administration se prolongent tout au long de la mission de la DITP et de McKinsey.

Invité à transmettre des informations, Pôle emploi répond dans un courriel daté du 3 juillet 2019 : « *nous avons produit certaines données auprès du ministère du travail qui a formalisé les notes sur ce sujet. De plus, à ma connaissance, certains paramètres du bonus / malus ne sont pas forcément stabilisés.* ***Je vous invite donc plutôt à vous rapprocher du cabinet [du ministère du travail],*** *qui pourra vous renseigner sur les chiffrages les plus précis existants à ce jour ou vous orienter vers le bon interlocuteur* ».

Réponse immédiate d'un agent de la DITP : « ***vachement coopératif Pôle Emploi*** ».

Un autre agent de la DITP écrit le 27 juillet 2019 que **l'ACOSS est « *toujours dans une attitude de contestation de la solution préconisée***, *ce qui ne nous permet pas de réunir tous les éléments nécessaires pour étudier certains aspects de la mise en œuvre. Cela risque surtout d'être problématique pour tenir les délais si leur attitude ne change pas rapidement.* »

Dans le livrable du 8 juillet 2019, McKinsey et la DITP recommandent finalement de confier l'essentiel des missions de gestion du bonus / malus à l'ACOSS et à la MSA, avec le support de Pôle emploi.

Le fonctionnement de l'équipe : des difficultés de coordination entre McKinsey et la DITP

Dès le 22 juin 2019, un cadre de la DITP alerte McKinsey sur la nécessité d'une bonne coordination entre les deux entités, pour **éviter des « *consignes contradictoires […] comme cela a pu être le cas sur des projets précédents*** *(si on a des avis divergents à certains moments, on en parle et on décide ensemble)* ».

Dans sa réponse datée du même jour, le directeur associé de McKinsey s'étonne de cette remarque de la DITP : « *nous avons conduit plus d'une centaine de projets communs au cours de ces dernières années avec la DGME/SGMAP/DITP […] avec, je pense, un impact conjoint fort* ». Il ajoute qu'**il est important que « *les consultants de la DITP […] se mettent en mode production dans le cadre du plan de travail conjoint et non de supervision de nos travaux. C'est une perte de temps pour tout le monde*.** »

Le manque de coordination entre la DITP et McKinsey, dont **la cheffe de projet relève de la succursale de Genève**, est patent tout au long du projet.

Le 5 juillet 2019, un agent de la DITP s'inquiète de ne pas être associé à la préparation d'un document support pour une réunion. La réponse du consultant de McKinsey est nette : « *désolé on est un peu dans le* rush *pour finir les* slides. ***Le souci c'est que je pense que ça va être difficile pour toi de nous aider en ce moment sur les*** **slides** *dont on a discuté ce matin vu l'avancement de notre côté… à moins de faire le* slide *suivi des entretiens… (mais ceci n'est pas urgent)* ».

Ce même agent de la DITP réagit le 8 juillet 2019, regrettant l'attitude du consultant de McKinsey : « *on avance bien et les choses deviennent de plus en plus concrètes.* ***Je constate néanmoins que régulièrement certains de mes commentaires ne sont pas pris en compte***. *Si tu ne les prends pas en compte, j'aimerais en être informé et pouvoir en discuter avec toi de manière à favoriser la qualité de nos travaux* ».

À l'issue de la mission, **l'évaluation de la DITP confirme ce manque de coordination, qu'elle impute à McKinsey**.

Si la DITP constate un « *travail de bonne qualité* » et une « *bonne maîtrise de type d'analyse (quantitative et qualitative)* », elle déplore une « ***difficulté à mener de la co-construction avec l'équipe McKinsey*** » ou encore une « *difficulté à avancer main dans la main* » avec le cabinet[1].

C. LA RÉINTERNALISATION DES COMPÉTENCES : UNE ARDENTE NÉCESSITÉ… QUI PRENDRA DU TEMPS

Face au risque de dépendance vis-à-vis des cabinets de conseil, il devient urgent de :

– capitaliser les livrables des consultants et de mieux organiser les transferts de compétences, au bénéfice de l'administration ;

– réinternaliser des compétences aujourd'hui confiées à des cabinets de conseil.

1. La capitalisation des livrables et le transfert de compétences : des exigences difficiles à mettre en œuvre

L'État ne dispose d'aucun outil pour centraliser les livrables qu'il commande aux cabinets de conseil. Chaque administration reste responsable de ses contrats et des suites qui leur sont données, sans réelle volonté de partage avec les autres services.

L'objectif est donc de **mettre en commun les livrables appartenant à l'État,** pour faciliter leur réutilisation ultérieure.

La circulaire du 19 janvier 2022 prévoit ainsi que la DITP mette « ***à*** *disposition des ministères* ***une base de données*** *sur les prestations [de conseil] déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés* ».

Ce chantier n'est toutefois pas facile à mettre en œuvre. Comme l'a souligné Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, « ***la réutilisation des livrables qui s'appliquent à certains marchés n'est pas évidente dans d'autres champs***. *[…] Ce sont souvent des* ***prestations très circonstancielles, liées à des situations particulières***. »[2]

Ce constat est d'ailleurs partagé par certains ministères.

---

[1] *Évaluation de la prestation de McKinsey, transmise par la DITP.*
[2] *Audition de Mme Claire Landais du 5 janvier 2022.*

Des difficultés concrètes pour le partage des livrables

Le ministère de l'Intérieur signale des réflexions en cours sur la constitution de la **banque de données interministérielle** des prestations de conseil.

En revanche, il se montre **réservé quant à l'idée de partager les livrables entre ministères,** car cela « *nécessite un retraitement des informations pour y extraire les éléments très spécifiques au ministère et/ou comportant des informations sensibles ou confidentielles* »[1].

Pour le ministère des Armées, **les livrables sont trop spécifiques pour être utilement partagés**, même entre les services d'un même ministère : *« des propositions de partage de livrables avaient été initiées en 2015 [au ministère] mais* ***sans succès*** *compte tenu de la difficulté apparue à dupliquer une solution à un autre service ministériel.* ***Les résultats délivrés se sont avérés trop spécifiques à un service, à une transformation et à un moment donné*** *pour être directement réutilisables. »*[2]

Autre aspect de la capitalisation, **le transfert de compétences des cabinets de conseil vers l'administration doit être rendu plus effectif**. L'administration doit apprendre au contact des cabinets de conseil, pour éviter d'y recourir lorsqu'un nouveau besoin émerge.

Comme l'a souligné M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, **« *transférer les compétences fait partie* de *[la] mission* » des cabinets de conseil**[3].

En pratique, ce partage ne va toutefois pas de soi, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de 2014 : *« **le transfert de compétences des consultants vers les agents des administrations bénéficiaires n'est pas [...] organisé**, limitant la valeur ajoutée de l'intervention des consultants, tout en accroissant le risque de dépendance externe de l'État »*[4].

Dans l'exemple de la crise sanitaire, **les missions d'Accenture auront duré 1 an et 5 mois pour le système d'information sur la vaccination** (VAC-SI, 11 commandes) **et une année pour le passe sanitaire** (4 commandes). L'exigence d'un transfert de compétences n'apparaît que tardivement dans les contrats conclus avec l'administration[5].

Ce transfert est également rendu plus difficile par **le mouvement naturel du personnel au sein des administrations**.

---

[1] *Réponse du secrétariat général du ministère de l'Intérieur à la commission d'enquête.*

[2] *Source : réponse du secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées à la commission d'enquête.*

[3] *Intervention de M. Olivier Girard, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 15 décembre 2021.*

[4] *Source :* Le Recours par l'État aux conseils extérieurs, communication à la commission des finances du Sénat, *op.cit.*

[5] *Pour plus de précisions, voir l'étude de cas sur la crise sanitaire.*

Ainsi M. Laurent Penard, président de Citwell Consulting, a confié à la commission d'enquête : « ***nous nous demandons si nous avons essaimé des savoir-faire au sein des instances que nous avons accompagnées***. *[…] Certains de nos interlocuteurs sont toujours là ; d'autres ont changé de poste depuis. […] D'autres sont arrivés pendant la crise et nous les avons de nouveau formés, ce qui n'était pas forcément simple.* »[1]

2. La réinternalisation des compétences : un chantier de longue haleine

Avant de recourir à un cabinet de conseil, l'administration doit s'interroger sur les ressources dont elle dispose en interne.

Cette cartographie des compétences n'est toutefois pas systématique, loin de là.

Comme l'a souligné M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, « *dans la majorité des cas, l'administration, compte tenu de sa taille et des qualifications de ses cadres, dispose très largement de ces compétences* ». Ce recours aux consultants engendre alors « *de la défiance au sein même des administrations* ». Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique, confirme : « *les compétences internes existaient, mais il existait aussi, malheureusement, des cadres de l'administration sous-employés, voire sans affectation* »[2].

C'est pourquoi la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 prévoit la création d'**une base de données identifiant « *les compétences internes disponibles* »**, en lien avec la DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese). Il est d'ailleurs surprenant qu'un tel dispositif n'existe pas déjà au sein de l'administration.

Au-delà de la cartographie des compétences existantes, l'État doit s'engager dans un processus de réinternalisation des compétences, pour répondre par lui-même à ses besoins récurrents.

Des structures de conseil interne commencent à émerger, en particulier dans les entreprises publiques.

---

[1] *Table ronde de cabinets de conseil du 15 décembre 2021.*
[2] *Table ronde des syndicats de la fonction publique du 9 février 2022.*

Conseil interne : les entreprises publiques en avance

EDF, la SNCF et La Poste ont présenté, lors de leur audition conjointe du 16 février 2020, les structures qu'elles avaient créées pour internaliser le conseil.

M. Jean-Pierre Farandou, PDG de la SNCF, a ainsi déclaré : « *nous avons notre propre société de consulting, SNCF Consulting, qui est en fait notre premier consultant. […]. Il fonctionne avec des personnels de la SNCF. […]. Les personnes qui ont des profils de consultants ont beaucoup de rigueur dans l'analyse, la manipulation des données et l'information. C'est donc bien volontiers que nous les intégrons dans nos métiers. Cela sert aussi de pépinière pour des cadres de très bon niveau.* »

S'agissant des prestations informatiques, une réinternalisation a été engagée « *pour les métiers de développement les plus simples* » : environ 800 emplois à terme.

EDF Conseil travaille plutôt dans une logique de partage des tâches avec les prestataires externes, comme l'a expliqué M. Pierre Todorov, secrétaire général de l'entreprise : « ***nous recherchons les références et le benchmark dans le cabinet externe, la dimension opérationnelle**, en lien avec les activités de l'entreprise, **étant assurée par EDF Conseil.*** »

Enfin, La Poste possède une structure interne, **La Poste Conseil**, qui emploie « *une vingtaine de personnes* », auxquelles s'ajoutent dix stagiaires selon M. Philippe Wahl, PDG de l'entreprise. Ses interventions se conçoivent, elles aussi, en articulation avec celles des prestataires privés : « *ces cabinets sont des réducteurs d'incertitudes en ce qu'ils nous apportent une expérience qui vient de l'extérieur de l'entreprise. C'est vrai quand on commence des processus de transformation.* ***Quand ces processus sont relativement avancés, on fabrique en interne des compétences qui réduisent l'appel à ces cabinets de consultants*** ».

Le conseil interne présente au moins deux intérêts : renforcer l'autonomie de l'administration vis-à-vis des cabinets de conseil et réduire les coûts des prestations.

Dans l'exemple de la **DITP**, le recrutement de 10 agents supplémentaires en 2022 dégage une économie nette de 900 000 euros par an, hors pensions[1].

Ces économies substantielles sont confirmées par **l'AP-HP**, qui a créé sa propre direction de la stratégie et de la transformation.

[1] *Source : DITP.*

Conseil interne à l'AP-HP : des bénéfices organisationnels et financiers

Lors de son audition du 26 janvier 2022, M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, a présenté les efforts mis en œuvre pour créer une structure de conseil interne : **la direction de la stratégie et de la transformation (DST)**.

« *Cela permet de disposer d'une équipe interne qui connaît les établissements, entre dans le cadre de nos choix stratégiques et techniques et nous éclaire.* »

Cette direction est composée d'experts, « *dont certains ont pu commencer leur carrière dans le conseil, sur le terrain, ou alterner entre les différents postes.* » Pour M. Martin Hirsch, « *une des conditions pour que le conseil interne fonctionne est que les personnes n'y restent pas trente ans* » et qu'elles puissent disposer d'autres débouchés, y compris en interne.

Sur le plan budgétaire, les économies sont substantielles.

À la demande de la commission d'enquête, l'AP-HP a comparé le coût brut d'une journée travaillée d'un membre de la DST – **365 euros en moyenne** – et celui d'une mission récemment menée par un cabinet de conseil :

« *Mission [d'un] cabinet de taille conséquente (environ 400 collaborateurs en France), sur une mission nécessitant un haut niveau de technicité, et une très bonne maîtrise des organisations hospitalières :*

- *Jour homme d'associé : 2 400 euros TTC*
- *Jour homme de directeur de projet : 1 680 euros TTC*
- *Jour homme de consultant : 1 080 euros TTC*
- *Jour homme d'expert : 1 680 euros TTC* »

Il apparaît donc « *manifeste, qu'à force de travail équivalente, et sans même tenir compte de* ***l'apport supplémentaire apportée par l'intégration structurelle au sein de l'AP-HP*** *(connaissance de la structure, des interlocuteurs, des organisations,* etc. *permettant un gain de temps et une pertinence accrue dans les analyses et la conduite des missions),* ***une internalisation de ces compétences est moins coûteuse que le recours à des cabinets de conseil*** »[1].

Les ministères commencent seulement à développer le conseil interne, en complément des actions menées par la DITP.

Le 1er janvier 2020, le ministère des Armées a par exemple créé la délégation à la transformation et à la performance ministérielles (DTPM) pour internaliser des expertises autrefois dévolues aux cabinets de conseil. Composé de 25 agents et de 6 apprentis, ce service a déjà été mobilisé sur 105 projets[2].

Ce mouvement d'internalisation reste toutefois circonscrit et en tout état de cause insuffisant pour créer le « *cabinet de conseil interne* » annoncé le 18 février dernier par le porte-parole du Gouvernement.

Un chantier de longue haleine s'annonce, qui nécessitera par exemple d'adapter les plafonds d'emploi de l'administration. C'est d'autant

[1] *Source : contribution de l'AP-HP transmise à la commission d'enquête à l'issue de l'audition de M. Martin Hirsch.*
[2] *Source : audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, du 1er février 2022.*

plus vrai pour **le numérique**, un secteur dans lequel l'administration a du mal à proposer des salaires attractifs[1].

Sur le plan opérationnel, la commission d'enquête propose que chaque ministère rédige **un plan de réinternalisation des compétences**, qui permettrait d'élaborer une stratégie adaptée, de se fixer des objectifs et de suivre leur mise en œuvre.

Cette réinternalisation serait d'autant plus efficace que la cartographie des compétences aura été réalisée et à la condition qu'il y ait une volonté partagée par tous les ministères de mettre à disposition les compétences disponibles.

Des cellules de conseil interne seraient créées dans tous les ministères. Ces derniers seraient invités à faire davantage appel aux **inspections générales** et **aux structures comme France Stratégie**, qui peuvent intervenir en lieu et place des cabinets de conseil.

Proposition n° 6 : Cartographier les compétences au sein des ministères et élaborer, avec l'appui de la DGAFP, un plan de réinternalisation pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil.

[1] *Voir, pour plus de précisions, les développements consacrés au secteur informatique,* « un important pourvoyeur de prestations de conseil ».

DEUXIÈME PARTIE : LE RÔLE DES CABINETS DE CONSEIL DANS LA DÉFINITION ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les suites données aux prestations de conseil, et donc leur influence sur la définition et la conduite des politiques publiques, varient d'une prestation à l'autre.

Si certaines missions des consultants ne débouchent sur aucune suite tangible – ce qui représente aussi un problème du point de vue de l'utilisation des deniers publics – d'autres influencent directement les politiques publiques.

C'est notamment le cas dans le conseil en stratégie, lorsque les consultants proposent des scénarios « arbitrables » (mais le plus souvent orientés) aux décideurs publics.

I. DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES, POUR DES COÛTS SIGNIFICATIFS

Comme l'indique l'organisation professionnelle Syntec Conseil, **une mission de conseil** « ***réussie est une mission bien définie, bien pilotée et bien évaluée*** »[1].

Or, la mise en œuvre de ces exigences **varie d'un ministère à l'autre**, malgré le renforcement du pilotage de la DITP.

En parallèle, l'administration est confrontée à **des prestations inégales de ses consultants**, malgré des coûts parfois élevés.

A. DES DIFFICULTÉS POUR L'ADMINISTRATION À PILOTER ET À ÉVALUER SES CONSULTANTS

1. Le difficile pilotage des cabinets de conseil

a) Un pilotage très hétérogène selon les ministères

Le pilotage des prestations de conseil constitue un enjeu majeur pour l'administration.

[1] *Source : contribution écrite de l'organisation professionnelle Syntec Conseil à la commission d'enquête.*

Comme l'a résumé Mme Florence Parly, ministre des Armées, « *lorsqu'on recourt à une prestation de conseil, il ne s'agit pas de se débarrasser d'un problème sur un tiers, mais de se montrer partie prenante et de* ***s'impliquer dans la conduite du projet*** »[1].

Et M. Martin Hirsch, directeur de l'AP-HP, d'ajouter : « *faire appel à des prestations de conseil sans avoir, en face, des gens pouvant les diriger et les commander, c'est de l'argent jeté par les fenêtres* »[2].

Or, la prolifération des missions de conseil et le très grand nombre de commanditaires au sein de l'administration ne contribuent pas à renforcer cette capacité de pilotage.

Dans leurs réponses écrites transmises à la commission d'enquête, les ministères ont fait état d'exigences très inégales en matière de pilotage de leurs consultants confié à des équipes « projet » *ad hoc*[3].

Seuls le ministère des Armées et celui de l'agriculture et de l'alimentation semblent s'être dotés d'une structure dédiée, rattachée à leur secrétariat général.

Sur le plan humain, **l'administration manque de chefs de projet pour piloter les prestations**, ce qui a conduit le Gouvernement à annoncer la formation en urgence d'au moins 100 chefs de projet en 2022, avec l'appui de l'Institut national du service public (INSP).

Ces constats font écho à celui des cabinets de conseil eux-mêmes.

Si l'organisation professionnelle Syntec relève des progrès en matière de pilotage, elle constate surtout « ***de fortes disparités selon les administrations*** *: à titre d'exemple, les administrations de Bercy, de la Défense ou de Pôle Emploi sont en avance, avec une forte culture du projet, ayant intégré la dimension du couple conseil – client. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas* »[4].

À noter toutefois que les cabinets de conseil rencontrent des difficultés similaires, voire plus importantes, avec leurs clients du secteur privé. Pour M. Pascal Imbert, président de Wavestone, « ***l'administration est plus rigoureuse que le secteur privé dans la sélection des prestataires et le suivi de l'exécution*** »[5].

---

[1] *Audition de Mme Florence Parly du 1er février 2022.*
[2] *Audition de M. Martin Hirsch du 26 janvier 2022.*
[3] *Voir le I.E de la première partie pour plus de précisions sur l'organisation mise en œuvre par les ministères.*
[4] *Source : contribution écrite de l'organisation professionnelle Syntec Conseil à la commission d'enquête.*
[5] *Intervention de M. Pascal Imbert lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

Dans l'exemple de la crise sanitaire, les consultants de JLL, « *qui découvraient l'interaction avec les équipes publiques, ont été impressionnés par le niveau de leurs interlocuteurs* »[1].

b) Les bonnes pratiques de la DITP

La DITP est logiquement en avance sur le pilotage des prestations de conseil, qui constitue son quotidien.

M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique, a ainsi déclaré : « ***nous sommes des acheteurs professionnels de conseil. Nous savons lorsqu'un devis est un peu "chargé"***. *[...] Il est donc très important d'être capable de "challenger" les devis et les factures* ».

Or, « *nous ne sommes pas certains que toutes les organisations publiques soient capables de le faire* »[2].

De fait, la commission d'enquête a pu constater que **la DITP n'hésitait pas à inviter le prestataire à revoir un devis ou le dimensionnement de son intervention**, quand elle l'estimait nécessaire. C'est notamment le cas de la mission menée par Wavestone auprès de Ofpra, où la DITP refuse l'intervention d'un consultant supplémentaire à mi-temps, car le dispositif proposé par le cabinet « *est déjà énorme* »[3].

La DITP exerce aussi **un œil critique sur le travail de ses prestataires**, comme dans ce message adressé à l'équipe de consultants à la fin d'une mission de préfiguration d'un organisme public : « *on a dû procéder à pas mal de [modifications], c'était très compilé, et parfois sans reprendre les dernières versions des livrables… On reste contents de votre travail, mais* ***ce dernier livrable sentait quand même le départ en vacances !*** »[4]

L'enjeu pour la DITP est désormais de mieux accompagner les ministères en diffusant ses bonnes pratiques. Cette exigence apparaît clairement dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022[5] mais pourrait mettre du temps à infuser.

---

[1] *Intervention de M. Charles Boudet, directeur général de JLL France, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 15 décembre 2021.*

[2] *Audition de M. Thierry Lambert du 2 décembre 2021.*

[3] *Source : courriel adressé par un membre de l'équipe DITP à un autre agent, daté du 20 décembre 2021.* « Et ce n'est pas gratuit ! » *répond le destinataire. Pour plus de précisions, voir l'étude de cas consacrée à cette mission.*

[4] *Source : courriel adressé par un membre de la DITP à l'équipe de consultants externes, daté du 5 août 2019.*

[5] *La circulaire charge ainsi la DITP d'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 ».

2. Un effort insuffisant pour évaluer les prestations de conseil

La capacité de l'administration à évaluer ses consultants reste insuffisante.

Certes, les cabinets de conseil mettent en avant le véritable **couperet** que représenterait l'évaluation par l'administration.

Selon M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, les consultants sont « *révocables* ad nutum[1]. *[…] Si un client n'est pas satisfait, il peut arrêter la mission en cours et a le choix de ne pas faire à nouveau appel à nous.* »

L'évaluation des prestations serait « *permanente* » : « *l'effet de réputation est majeur pour une marque.* ***Aucun client n'est obligé de travailler avec nous*** »[2].

Cet argument doit toutefois être relativisé au regard de la concentration du marché du conseil au secteur public et du fonctionnement des accords-cadres. Dans l'exemple du contrat de la DITP, le « tourniquet » automatique empêche un commanditaire d'écarter un prestataire avec qui une mission précédente se serait mal déroulée.

En pratique, les évaluations des ministères restent souvent sommaires et se limitent à une simple validation du « service fait », obligatoire sur le plan comptable, sans s'interroger sur le déroulement de la prestation, la plus-value des consultants et l'impact réel de leur travail sur les politiques publiques.

La commission d'enquête a pu le constater dans l'exemple de **la crise sanitaire**[3]. De même pour la prestation de McKinsey auprès de la **CNAV** pour préparer la réforme des retraites (2020) : « l'évaluation » transmise par la Caisse correspond à la signature de deux procès-verbaux de réception, sans aucun commentaire de fond sur la prestation.

Cette question se pose avec une particulière acuité pour les accords-cadres de conseil de l'UGAP, où les responsabilités sont partagées entre la centrale d'achat, qui gère les contrats, et les clients, qui bénéficient des prestations.

---

[1] « Sur un signe de tête », *c'est-à-dire immédiatement et sans justification.*
[2] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse du 5 janvier 2022.*
[3] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions sur le caractère lacunaire des évaluations de prestations.*

L'évaluation dans les accords-cadres de conseil de l'UGAP : un dispositif peu exigeant

Dans le cas de l'UGAP, l'évaluation des prestations ne peut être « *opérée que par les clients bénéficiaires* », qui signent le « service fait » des cabinets de conseil[1].

Pour chaque prestation, l'UGAP propose aux acheteurs publics de **remplir un questionnaire de satisfaction, disponible en ligne**.

Ce questionnaire type n'est toutefois pas obligatoire et reste très général, l'UGAP indiquant que « ***3 minutes seulement suffiront pour répondre*** ». Les questions sont pour la plupart fermées, l'acheteur devant se déclarer « *très satisfait* », « *satisfait* », « *insatisfait* » ou « *très insatisfait* » sur 8 *items* (« *réponse technique du titulaire* », « *accompagnement de l'UGAP* », « *réactivité et disponibilité du titulaire* », *etc.*).

D'après M. Edward Jossa, directeur général, l'UGAP a un « *taux de réponse de 68 % sur ce questionnaire et le taux de satisfaction reste assez élevé : il est supérieur à 90 %* ».

Interrogé sur le cas où la prestation ne donnerait pas satisfaction, M. Edward Jossa a décrit **un dispositif essentiellement basé sur des échanges informels avec les consultants**, même s'il y a « *un vrai suivi qualité* » : « *d'abord nous faisons des retours aux cabinets de conseil. Ce sont généralement de grands cabinets et nous ne travaillons qu'avec un seul titulaire par marché. […].* ***Si nous avons de mauvais retours, nous avons des réunions stratégiques où l'on dit : "sur cette prestation-là, ça ne s'est pas bien passé"****. Comme les cabinets de conseil ont beaucoup d'activités avec nous, nous discutons de ces retours et nous demandons pourquoi le marché n'a pas fonctionné* »[2].

Le ministère des Armées semble plus avancé dans l'évaluation de ses consultants : pour chaque mission la fiche de prestation comporte un volet dédié à l'évaluation. Le ministère souhaite aujourd'hui la compléter pour que **chaque prestataire rédige un rapport de fin de mission de 3 pages** maximum pour capitaliser l'information et partager les bonnes pratiques.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères consulte ses agents sur les résultats des missions de conseil, ce qui constitue une bonne pratique : toutes les prestations « *font l'objet d'une restitution publique, qui est l'occasion pour les services de faire connaître leur avis sur les différentes recommandations et les mesures qu'ils envisagent pour les prendre en compte.* ***Ils ont également la possibilité d'indiquer de manière argumentée s'ils ne souhaitent pas mettre en œuvre certaines recommandations*** » des consultants[3].

[1] *Contribution écrite de l'UGAP.*
[2] *Audition de M. Edward Jossa le 8 décembre 2021*
[3] *Contribution écrite du secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.*

De même, la DITP possède son propre dispositif d'évaluation des prestataires, comme l'a souligné M. Thierry Lambert : « *à chaque mission, des évaluations très concrètes sont réalisées, avec* ***une grille d'analyse*** *qui permet de valider le service fait* »[1].

Ces évaluations demeurent toutefois centrées sur l'exécution de la prestation et les livrables présentés. Elles ne comportent aucune rubrique consacrée à l'impact concret de la prestation sur les politiques publiques.

À la connaissance de la commission d'enquête, la DITP n'a pas appliqué de pénalité à ses consultants, y compris pour des prestations pourtant très décevantes.

Une prestation de Capgemini notée 1/5 par la DITP…
et pourtant intégralement payée

La prestation de **Capgemini** sur la mise en place des communautés 360 pour les personnes en situation de handicap a été **entièrement réglée par la DITP (280 200 euros)**[2].

Elle a pourtant recueilli une note de 1/5, avec des lacunes majeures constatées chez les consultants (« *valeur ajoutée quasi-nulle, contre-productive parfois* », etc.)[3].

Cette situation est d'autant plus surprenante que l'accord-cadre de la DITP prévoit explicitement la possibilité de réduire, voire de rejeter, la rémunération d'un cabinet de conseil en raison des « *imperfections constatées* » dans ses prestations[4].

Face à ces difficultés, **la circulaire du Premier ministre** du 19 janvier 2022 dispose que « *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* ».

La circulaire annonce également qu'un formulaire d'évaluation sera « *défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation* ».

---

[1] *Audition de M. Thierry Lambert du 2 décembre 2021.*
[2] *Facture en date du 29 juillet 2021, transmise par la DITP.*
[3] *Source : évaluation de la DITP.*
Voir la partie consacrée à la qualité des livrables pour plus de précisions sur cette prestation de Capgemini.
[4] *Article 21 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre de la DITP.*

Ces recommandations étant à la fois tardives et incomplètes, la commission d'enquête propose d'aller plus loin en :

– publiant les fiches d'évaluation des cabinets de conseil, afin que le déroulement et l'impact de leurs missions soient mieux connus ;

– appliquant les pénalités prévues par les marchés publics lorsque le prestataire n'a pas donné satisfaction.

Proposition n° 7 : Systématiser les fiches d'évaluation des prestations de conseil et les rendre publiques.

Appliquer les pénalités prévues par les marchés publics lorsque le prestataire ne donne pas satisfaction.

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

Dans la mesure où le haut niveau d'expertise prêté au cabinet de conseil constitue souvent un argument avancé par les ministères pour justifier de recourir à leurs services, l'évaluation de leurs livrables constitue un enjeu de première importance.

À cet égard, la rapporteure a demandé à se faire communiquer plusieurs documents élaborés par ces cabinets à l'attention des ministères ainsi que les fiches d'évaluation réalisées.

L'examen d'un échantillon de 76 prestations de conseil réalisées au profit de la DITP entre 2018 et 2021 laisse apparaître de bons résultats au global.

Ainsi, **la majorité des prestations (55) a été notée entre 4 et 5, la meilleure note**. Des exemples concrets permettent de montrer l'apport des cabinets de conseil, en particulier sur des missions techniques.

Le mode de notation de la DITP

Les prestations commandées par la DITP sont notées **entre 0 et 5 :**

– 0 : « *prestation très mal ou pas exécutée* » ;

– 1 : « *mauvaise exécution de la prestation* » ;

– 2 : « *niveau moyen* » ;

– 3 : « *niveau satisfaisant* » ;

– 4 : « *niveau très satisfaisant* » ;

– 5 : « *niveau excellent, véritable valeur ajoutée apportée par le prestataire* ».

Outre cette notation, les fiches d'évaluation de la DITP comportent plusieurs rubriques : respect des délais, appréciation du transfert de compétences, évaluation de l'apport des consultants à chaque étape de la prestation puis des livrables.

L'apport des cabinets de conseil : des exemples concrets[1]

– « *Excellent travail de l'équipe de consultants, apport d'expertise indéniable sur la méthode, le fond et la qualité des livrables* » (Étude sur l'évolution des activités hors soins dans le cadre de la nouvelle AP-HP, Roland Berger, 2019, note : 5/5) ;

– « *Bonne compréhension des enjeux de la mission, [avec une] qualité de livrables et de l'aide au processus de décision. […] À noter la capacité à s'être adapté aux exigences de la crise sanitaire pour conduire la mission dans un calendrier revu* » (Modernisation des processus de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger, DSFIPE, Wavestone, 2020, note : 5/5) ;

– « *Bonne compréhension des enjeux du projet et connaissance de l'écosystème concerné ; apport méthodologique ; bonne conduite de projet* » (Rapprochement entre Centre Inffo et France Compétences, INOP'S, 2020, note : 4/5).

Il n'en reste pas moins que la qualité des livrables des cabinets de conseil reste hétérogène, alors que d'autres n'ont pas de suite tangible. Parfois, ces deux difficultés se cumulent comme pour la prestation de McKinsey sur l'avenir du métier d'enseignant.

[1] *Sources : fiches d'évaluation transmises par la DITP.*

La mission de McKinsey
sur l'avenir du métier d'enseignant (496 800 euros)[1]

La fiche d'évaluation de la DITP juge l'intervention de McKinsey « *satisfaisante* » (note de 3/5), constatant un « *gros investissement de l'équipe mobilisée pour produire à un rythme soutenu les livrables attendus* ». Elle souligne néanmoins de « ***nombreuses itérations*** *pour arriver à répondre aux attendus du ministère de l'Éducation nationale* ».

En réalité, **le livrable principal se résume à une compilation – certes conséquente – de travaux scientifiques et à la production de graphiques fondés sur des données publiques, notamment de l'OCDE**. Le professeur Yann Algan évoque ainsi « *un rapport rassemblant des comparaisons et études de cas internationaux, ce qui est différent d'un rapport scientifique mobilisant essentiellement de la recherche* ».

Sa valeur ajoutée apparaît donc réduite, alors que la journée des consultants de McKinsey a été facturée à 3 312 euros.

En outre, cette prestation n'a **pas connu de suite tangible** :

– le colloque de l'UNESCO, initialement prévu en mars 2020, a été annulé à cause de la crise sanitaire ;

– le travail de McKinsey n'a été qu'une « *source parmi d'autres* » pour un second colloque, organisé le 1er décembre 2020 au Collège de France, comme l'a confirmé le professeur Yann Algan. Ce dernier a simplement utilisé « *quelques graphiques de comparaisons internationales […] qui reprenaient des données publiques de l'OCDE* » ;

– le ministère de l'Éducation nationale reconnaît lui-même « *qu'il n'est* ***pas possible de déterminer les conséquences directes*** » **du rapport de McKinsey sur le métier d'enseignant**, malgré des demandes complémentaires sur la rémunération au mérite des professeurs et la gouvernance des établissements scolaires. Ce travail n'a été que « *l'un des "intrants" des réflexions menées sur le métier enseignant* ».

1. Des prestations inégales

Certaines prestations des consultants ont été jugées comme présentant une qualité insuffisante ou tout juste suffisante par la DITP (21) et ont obtenu des notes inférieures ou égales à 3/5.

Dans d'autres cas, des notes plus élevées masquent, en réalité, un grand nombre d'insatisfactions de la part de la DITP, que révèlent les commentaires détaillés des fiches d'évaluation.

Certains griefs mentionnés par les évaluateurs apparaissent en décalage avec l'idée que les cabinets de conseil mettraient à disposition des acheteurs un haut niveau d'expertise et de rigueur couplé à une connaissance fine des enjeux du secteur public.

[1] *Pour plus de précisions, voir l'étude de cas consacrée à cette mission sur l'avenir du métier d'enseignant.*

L'intervention de Capgemini
sur la « *Communauté 360* » : une note de 1/5

En 2021, la DITP missionne Capgemini sur le projet « ***Communauté 360*** », avec l'objectif de **structurer un réseau de professionnels soutenant les parcours de vie des personnes en situation de handicap**.

Ces travaux ont obtenu la note la plus basse : 1/5.

Ils ont été qualifiés par la DITP comme témoignant d'une « ***compréhension limitée du sujet*** », d'une « ***absence de rigueur sur le fond comme sur la forme*** » *et d'une* « ***valeur ajoutée quasi-nulle, contre-productive parfois***, *sauf pour une proposition de laboratoire d'innovation, de statuts juridiques et de systèmes d'information* ».

La DITP souligne que les consultants n'ont pas été capables d'organiser un transfert de compétences, mais que ce sont « ***des personnes de bonne compagnie*** ».

Le montant de cette prestation s'élèvera à **280 200 euros**.

De façon tout aussi préoccupante, la prestation – pourtant notée 4/5 – d'EY en 2020 pour **accompagner la transformation du secrétariat général du ministère de l'Économie et des finances**, aurait été marquée par « ***l'absence de connaissance du secteur public par l'équipe*** ». Pour la DITP, « *la pertinence et le recul nécessaire au jour le jour dans les travaux opérationnels ont fait défaut* », malgré un budget de 433 470 euros.

Même constat pour **la prestation de McKinsey sur la stratégie pour l'intermédiation des pensions alimentaires en 2019** : malgré une note de 4/5 et une « *bonne maîtrise de ce type d'analyse (quantitative et qualitative)* », l'évaluation souligne « ***un manque de culture juridique et plus largement du secteur public*** », pour une prestation facturée 260 880 euros.

Dans certains cas, les « *connaissances sur le fond [sont] plutôt apportées par la DITP* »[1] et pas par les consultants. Dans d'autres, le prestataire peut avoir « *une propension à proposer un dispositif surdimensionné et qui ne tient pas compte de la capacité à faire des parties prenantes (ministères, régions,* etc.*)* »[2].

La DITP pointe à plusieurs reprises la « *juniorité* » des consultants et le « *manque de valeur ajoutée* » des managers.

Elle a été régulièrement contrainte de recadrer des prestataires dont la compréhension des besoins faisait défaut, de demander le remplacement de certains consultants « *pas au niveau* » et, surtout, de « *retravailler* » parfois entièrement des livrables peu exploitables.

La qualité des livrables des cabinets est parfois directement remise en cause.

---

[1] *Mission du BCG en 2020 sur le service public de l'accueil téléphonique, notée 4/5, pour un montant de 109 350 euros.*
[2] *Mission de Capgemini en 2020, sur le cockpit de la rénovation énergétique, notée 3,5/5, pour un montant de 229 440 euros.*

L'exemple de l'intervention d'EY sur la réforme de l'aide juridictionnelle

L'équipe d'EY peut se prévaloir d'un « *excellent niveau* » sur l'analyse de données mais connaît de grandes difficultés sur le pilotage des travaux informatiques, ce qui implique que la DITP et le ministère de la justice reprennent à leur compte cette partie de la prestation.

La DITP conclut ainsi : « ***certains livrables co-construits ont beaucoup été construits par la DITP*** ».

Sa note varie de 2 à 5 en fonction des parties de la prestation, pour un montant total de 592 380 euros.

De façon plus surprenante, la rapporteure a pu constater que **des missions « vitrines », mises en avant par les cabinets de conseil auditionnés par la commission d'enquête, avaient été jugées d'une qualité toute relative par la DITP**.

Ainsi, les différentes missions du **projet** « ***Mille premiers jours de l'enfant*** », conduites entre 2019 et 2020 par Roland Berger, ont obtenu **une note moyenne de 2,5 / 5**.

De façon tout à fait notable, par le choix du vocabulaire employé comparativement aux autres fiches d'évaluation, la DITP a estimé que la prestation de Roland Berger n'était « *pas au niveau* » et que « *la valeur ajoutée sur le scenarii de chiffrage [n'était]* ***pas à la hauteur d'un cabinet de stratégie*** », pour une prestation facturée 425 565,60 euros.

De même, la mission d'accompagnement au déploiement des plateformes de **dépistage précoce des troubles autistiques**, réalisée par Eurogroup, a obtenu une note de 4/5 en 2019 mais de seulement 2/5 en 2021.

Pour la prestation de 2021, la DITP a pu relever un dispositif souffrant globalement « *d'une absence de temps complet, limitant la capacité de l'équipe à monter en compétence sur une mission au sujet technique. En ont découlé beaucoup de* ***confusions ou d'approximation lors des entretiens en immersion*** *et dans la formulation des modèles* ». Seuls « *un resserrement de l'encadrement de la manager et un engagement accru* » ont permis un « *atterrissage globalement satisfaisant des livrables* ».

Certaines missions ayant trait à des réformes importantes de l'action publique ou de l'organisation de l'administration ont aussi donné lieu à une évaluation plus que mitigée de la part de la DITP.

L'exemple de l'accompagnement à la transformation de la DGE

La prestation d'accompagnement à **la transformation de la direction générale des entreprises (DGE)** réalisée par INOP'S en 2019 a été marquée par un « ***manque de rigueur*** » et une « *absence de pilotage par le manager* », favorisant la restitution **de « *nombreux livrables d'une qualité irrecevable*** ».

La DITP décrit de « *quelques bonnes intuitions, mais* ***une difficulté majeure à formaliser la pensée et à la synthétiser*** ».

Pour sa part, la DGE pointe « ***des erreurs de comportement*** » ***de la part du cabinet*** *: « dans le cadre d'un atelier de sous-direction, les consultants ont ciblé une mission précise (tutelle des activités postales, opérée dans une autre sous-direction) pour susciter un questionnement sur la bonne allocation des ressources dans la maison (à peu près en ces termes : "est-il raisonnable d'affecter 6 personnes à la tutelle des activités postales" ?) »*.

Le prestataire recevra la note de 1/5, pour une mission facturée 373 740 euros.

De façon analogue, la mission conduite par un sous-traitant d'INOP'S en 2021 sur la transformation de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (**DGITM**) fait apparaître que « *certains livrables ont dû être travaillés par la DITP (niveau d'approfondissement, qualité rédactionnelle)* » (note de 3,5/5, pour un montant de 342 360 euros)[1].

Enfin, la mission d'assistance à **la création de la direction du numérique du ministère de l'Intérieur** réalisée par Capgemini en 2019 s'est traduite par la présentation de livrables témoignant :

– d'un « *faible apport sur le fond* », d'une « *faible capacité à problématiser* » ;

– d'une « ***expertise limitée apportée sur la transformation numérique*** » ;

– de « *propositions initiales inadaptées* » au besoin ;

– et d'un « *manque de souplesse pour faire face aux imprévus du projet* » (note de 3/5, pour une prestation facturée 301 320 euros).

On peut alors légitimement **s'interroger sur l'intérêt que trouve l'État**, au-delà des arguments convenus**, à recourir à des consultants** parfois **peu expérimentés**, **mal encadrés**, qui n'ont qu'**une connaissance restreinte du secteur public** et dont les livrables lui imposent parfois un important travail de correction.

[1] *La fiche d'évaluation de la prestation du sous-traitant d'INOP'S indique ainsi :* « Certains livrables ont dû être travaillés par la DITP (niveau d'approfondissement, qualité rédactionnelle). »

2. Des prestations de conseil qui n'ont parfois pas de suite tangible : l'exemple de la CNAV et du projet de réforme des retraites

Au-delà de la qualité – manifestement variable – des missions conduites par les cabinets de conseil, **l'administration ne parvient pas toujours à donner une suite aux travaux qu'elle a pourtant elle-même commandés et payés**.

Ainsi, dans les réponses transmises à la rapporteure, **la DITP indique qu'à ce jour aucune suite n'a été donnée au travail mené par Roland Berger en 2019 sur la refonte du pilotage des politiques de solidarité** et la transformation de l'actuelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

La DITP précise que « *la réflexion a été interrompue par la crise sanitaire qui a fortement mobilisé la DGCS, notamment dans le suivi de la situation dans les Ehpad ; elle sera relancée quand la situation sanitaire le permettra* ».

Cette mission, qui a coûté près de 600 000 euros à l'État (580 232,40 euros), pourrait néanmoins rester durablement sans lendemain. Il est vrai que sa qualité a également été jugée tout juste satisfaisante, la DITP notant la présence d'un manager de mission « *pas au niveau* » et **un « *défaut de connaissance du secteur public* »**.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a rencontré une difficulté similaire en commandant une prestation de près d'un million d'euros à McKinsey en vue de la réforme des retraites, qui n'a finalement jamais vu le jour.

La mission de McKinsey en vue de la réforme (avortée) des retraites

Après la remise du rapport Delevoye en juillet 2019, **la CNAV commande le 21 novembre 2019 une prestation de conseil à l'UGAP, dont le prestataire est McKinsey**.

Il s'agit d'**aider à la Caisse à se transformer en vue de la réforme des retraites** pour ne « *pas subir la transformation mais [pour] pouvoir être force de proposition et centre d'impulsion* »[1]. Il faut également préparer le rapprochement avec l'Agirc-Arrco, que le Gouvernement souhaite pour 2025.

Cette mission anticipe largement le calendrier de la réforme des retraites : le projet de loi ne sera présenté en conseil des ministres que deux mois plus tard (le 24 janvier 2020), pour un examen par le Parlement au printemps. Le calendrier envisagé par le Gouvernement était toutefois très contraint, ce qui a conduit la CNAV à prendre les devants : la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) devait être créée au 1er décembre 2020.

Le coût de cette mission s'élève à 957 674,20 euros pour 5 mois de prestation, soit un coût de 2 736,21 euros par jour de consultant (McKinsey ayant mobilisé 350 jours-hommes).

[1] *Contribution écrite de la CNAV transmise à la commission d'enquête.*

La mission se déroule en **deux phases** :

– une phase de définition du programme de transformation en décembre 2019 et janvier 2020. McKinsey est alors chargé de préparer et d'animer les réunions de réflexion du comité exécutif de la CNAV (Comex), de proposer une feuille de route pour la transformation de la Caisse ainsi qu'une gouvernance « cible ».

À titre liminaire, les consultants de McKinsey doivent s'adonner à la « *lecture des préconisations de M.Delevoye, sur la réforme des retraites* » et en déduire « *des implications sur chaque programme* » de la CNAV[1] ;

– une phase d'impulsion du programme de transformation, autour de 31 chantiers (« *information des assurés* », « *évolution de l'offre de services* », « *évolution des applications* » informatiques de la CNAV, *etc.*). **Trois consultants de McKinsey sont dépêchés à la CNAV** pour mener les concertations avec les responsables de chaque chantier (cadres de la Caisse).

Les **livrables** de McKinsey correspondent à des fichiers Powerpoint pour préparer les réunions hebdomadaires et à un guide d'une cinquantaine de pages pour les responsables de chantier, intitulé « *Se préparer aux évolutions possibles de la branche retraite* ». **Ils sont présentés sous le logo de l'assurance retraite, non du cabinet**.

Outre la présentation du programme de transformation, **le guide de McKinsey émet des recommandations d'ordre général aux responsables de chantier** : identifier « *les contributions pertinentes* », allouer « *les tâches correspondantes* », identifier « *les besoins en ressources (humaines et matérielles)* », résoudre « *les points de blocage qui ne méritent pas d'escalade* » ou encore communiquer « *les avancées sur le chantier* ».

Pour la direction de la CNAV, « *la prestation fournie a répondu aux attentes* *[…] et a permis d'initier, dans un calendrier réduit, un programme de transformation extrêmement ambitieux* ».

Néanmoins, deux événements ont eu un impact direct sur les suites données à la prestation :

– la crise sanitaire, qui a conduit la CNAV à adapter ses méthodes de travail ;

– l'abandon de la réforme des retraites.

La CNAV indique que, « *dans ces conditions,* ***certains des éléments du programme de transformation ont été arrêtés*** *(notamment ceux liés à la mise en place programmée de la CNRU),* ***d'autres ralentis et réajustés*** *(en particulier, le rapprochement avec l'Agirc-Arcco)* ».

En pratique, la prestation de McKinsey a donc eu peu, voire pas, de suites tangibles, même si la CNAV assure qu'elle « *a permis de construire une vision cible et un programme regroupant de nouveaux projets, ce qui a favorisé la mobilisation des acteurs métiers et systèmes d'information et permis une avancée notable de différents chantiers* ».

Au début de l'année 2021, la CNAV a d'ailleurs lancé une nouvelle réflexion sur sa transformation (programme « Retraite 2025 »), en recourant cette fois-ci à des compétences internes et non à des cabinets de conseil.

[1] *Devis de McKinsey, en date du 8 novembre 2019.*

C. UNE JOURNÉE DE CONSULTANT COÛTE ENVIRON 1 500 EUROS À L'ÉTAT

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, a indiqué que **le marché du conseil en secteur public se caractérisait par de substantiels écarts de tarification par rapport au secteur privé** : « *selon les contrats, l'écart se situe entre – 30 % et – 70 % par rapport aux prix pratiqués dans le secteur privé. C'est considérable* »[1].

Ce constat est corroboré par la plupart des cabinets de conseil entendus en audition, même si les écarts de tarification entre le privé et le public peuvent varier. Le secteur public offre néanmoins davantage de visibilité sur la programmation des missions ainsi qu'une plus grande stabilité, ce qui représente un atout pour les cabinets.

Les tarifs pratiqués dans le secteur public :
les précisions apportées par les cabinets de conseil

– « *Nous pratiquons **des prix publics inférieurs de l'ordre de 15 % à 30 %** par rapport aux prix moyens pratiqués dans le secteur privé. […] Nous avons volontairement accepté d'appliquer des tarifs moindres pour pouvoir […] opérer* » dans le public (M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, audition du 18 janvier 2022) ;

– Le conseil au secteur public « *génère un niveau de marges comparable à celles réalisées pour le compte de nos clients privés* » (M. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, audition du 19 janvier 2022) ;

– « ***Nos prix de vente sont plus importants dans le secteur privé, de l'ordre de 10 à 15 %**, en particulier dans la banque, l'assurance et la distribution. **En termes de profitabilité d'ensemble, nous sommes un peu près au même niveau*** », car les systèmes d'appels d'offres facilitent la planification des opérations et les salaires des consultants peuvent être plus élevés pour le conseil en banque et assurance (M. Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria, table ronde du 16 février 2022) ;

– « *On dit que le secteur public est peut-être un petit peu moins rentable que les autres secteurs. **Il est moins rentable. [Mais] il ne faut pas exagérer : les différences sont assez ténues*** ». En outre, **le public présente l'avantage d'être « *plus résilient* »**, alors que le marché du conseil est par nature « *très volatil* » et « *très cyclique* »[2] (M. Pascal Imbert, président de Wavestone, table ronde du 16 février 2022).

Les cabinets de conseil sont aujourd'hui **rémunérés sur une base forfaitaire à partir d'unités d'œuvre, et non de jours-hommes**.

---

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et fondateur du cabinet de conseil Sia Partners, 5 janvier 2022.*
[2] *Intervention de M. Pascal IMBERT, président de Wavestone, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

Les unités d'œuvre : l'exemple de l'UGAP[1]

Pour M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP, « *il faut absolument éviter les prix à la journée : c'est presque illégal, c'est du marchandage ! […] Nous travaillons avec des unités d'œuvre* ».

En pratique, « ***une unité d'œuvre représente des compétences prédéfinies, un livrable et un délai*** ». Selon la difficulté du travail demandé, l'UGAP distingue ainsi quatre unités d'œuvres : **« *très simple* », « *simple* », « *moyen* » et « *complexe* »**.

Dans l'exemple du conseil en stratégie de restructuration, les tarifs du prestataire de l'UGAP sont de 2 236,80 euros pour une unité d'œuvre « *très simple* », 4 585,20 euros pour « *simple* », 14 380,80 euros pour « *moyen* » et 27 736,80 euros pour « *complexe* »[2].

Le nombre d'unités d'œuvre et leur degré de complexité sont évalués pour chaque projet : « *nous vérifions la qualification de la difficulté de la prestation. Le nombre d'unités est également justifié. Si la mission se déroule dans de bonnes conditions, nous payons le forfait, sans compter les heures de travail effectives.* »

Les cabinets de conseil calculent néanmoins le nombre de jours-hommes pour établir leurs tarifs, en fonction de la « séniorité » et de l'expertise des consultants qu'ils mobilisent pour la mission (« juniors », « séniors », « associés », *etc.*).

Comme l'a confirmé M. Stéphane Morin, adjoint au directeur des achats de l'État et ancien consultant, « *les cabinets de conseil pointent le nombre de jours : ils ont des fiches à remplir pour optimiser leur marge* »[3].

À partir des informations recueillies, la commission d'enquête a donc utilisé **l'indicateur des « jours-hommes »** pour évaluer les prix pratiqués par les cabinets de conseil. Cet indicateur permet ainsi de **connaître le tarif journalier d'un consultant mobilisé pour une mission**.

D'après les éléments transmis par les ministères, **le coût moyen d'une journée de consultant s'élève ainsi à 1 528 euros TTC pour la période 2018-2020**, hors informatique et hors accords-cadres de l'UGAP.

Cette évaluation est cohérente avec les réponses recueillies pour **l'accord-cadre de la DITP**, dans lequel le coût moyen pondéré d'une prestation de conseil s'élevait à **1 416 euros par jour-homme en 2017**[4].

---

[1] *Source : audition de M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP, du 8 décembre 2021.*

[2] *Exprimés en euros HT au cours de l'audition, ces montants ont été convertis en euros TTC par la commission d'enquête.*

[3] *Audition des représentants de la direction des achats de l'État (DAE) du 8 décembre 2021.*

[4] *Contribution écrite de la DITP. Chiffre calculé en fonction des prix retenus lors de la procédure d'attribution de l'accord-cadre (fin de l'année 2017), en dehors des éventuelles révisions de prix pendant l'exécution du contrat.*

Les tarifs pratiqués pour le conseil en stratégie (lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP) **sont significativement plus élevés puisqu'ils atteignaient 1 918 euros en 2017**.

Coût moyen journalier théorique d'un consultant pour l'accord-cadre de la DITP (2017, estimations)

UO de l'AC	Profil attendu	Lot 1 Stratégie et politiques publiques	Lot 2 Conception et mise en œuvre des transformations	Lot 3 Performance et réingénierie des processus	Prix moyen TTC des titulaires actuels – novembre 2017
UO 1 - Portage ou apport d'expertise	Expert/Associé	3 490,22	2 103,33	2 155,20	2 582,92
UO 2 - Direction de projet	Manager/Directeur	2 286,77	1 555,33	1 668,16	1 836,76
UO 3 - Réalisation niveau avancé	Consultant sénior	1 669,49	1 171,00	1 163,42	1 334,64
UO 4 - Réalisation niveau de base	Consultant junior	1 071,20	852,00	840,64	921,28
Moyenne pondérée d'une prestation théorique	Selon CCTP	1 917,78	1 306,73	1 023,67	1 416,06

Source : DITP

Le coût moyen journalier est obtenu en pondérant les unités d'œuvres théoriques associées aux prestations de chaque lot, telles que décrites dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Ces tarifs varient en fonction des cabinets, de la technicité des missions, de leur ampleur et du profil des consultants mobilisés.

Coûts des prestations des cabinets de conseil : quelques exemples concrets

– L'étude de McKinsey sur l'avenir du métier d'enseignant (2020) : 3 312 euros par jour de consultant[1] ;

– L'appui de Roland Berger pour la dématérialisation des permis de construire (2020) : 3 069 euros[2] ;

– L'accompagnement par le BCG de Bercy et du ministère de la transition écologique sur les enjeux du véhicule électrique (2021) : 2 503 euros[3].

Dans l'exemple de la crise sanitaire, le tarif moyen de cinq cabinets de conseil mobilisés s'établit à 2 168,38 euros par jour de

[1] *Soit un montant total de 496 800 euros, pour 150 jours de consultants mobilisés.*
[2] *Soit un montant total de 1 611 454 euros, pour 525 jours de consultants mobilisés.*
[3] *Soit un montant total de 390 420 euros, pour 156 jours de consultants mobilisés.*

consultant. **Il varie du simple au double entre le logisticien Citwell** (1 502,88 euros par journée de consultant)[1] **et Roland Berger** (3 352,05 euros).

Tarifs des principaux cabinets de conseil intervenus pendant la crise sanitaire
(en euros, par journée de consultant)

Cabinets	Roland Berger	McKinsey	Accenture	JLL	Citwell
Coûts par jour-homme	3 352,05	2 708,26	2 230,98	1 855,89	1 502,88
Principales missions	Appui à une celle de crise	Campagne vaccinale	Outils informatiques de lutte contre l'épidémie	Organisation logistique	Organisation logistique

Source : commission d'enquête

Voir l'étude de cas consacrée à la crise sanitaire pour plus de précisions.

Au-delà de la crise sanitaire, il n'apparaît pas inutile de mettre en comparaison le coût en jour-homme d'un consultant en secteur public et celui d'un agent public de catégorie A+.

En l'espèce, d'après les projets annuels de performance (PAP) de plusieurs missions budgétaires[2], le coût moyen chargé hors les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et les « coûts fixes »[3] d'un fonctionnaire de catégorie A+ s'élèverait, sous toutes réserves, à 362 euros par jour ouvrable.

Pour rappel, les montants constatés pour une journée de consultant dans l'accord-cadre de la DITP s'élèvent à 1 918 euros pour le conseil en stratégie. Il convient de relever qu'ils intègrent, toutefois, d'autres coûts comme les cotisations retraites, les moyens généraux mis à disposition des consultants ou, encore, la « marque » du cabinet.

Au-delà de la présentation de ces ordres de grandeur, l'examen du coût moyen des prestations réalisées au profit des ministères entre 2018 et 2020 confirme que le **conseil en stratégie et organisation est l'un des plus onéreux**.

Le montant moyen de ces prestations excéderait ainsi 75 000 euros, contre 25 000 euros pour les autres missions.

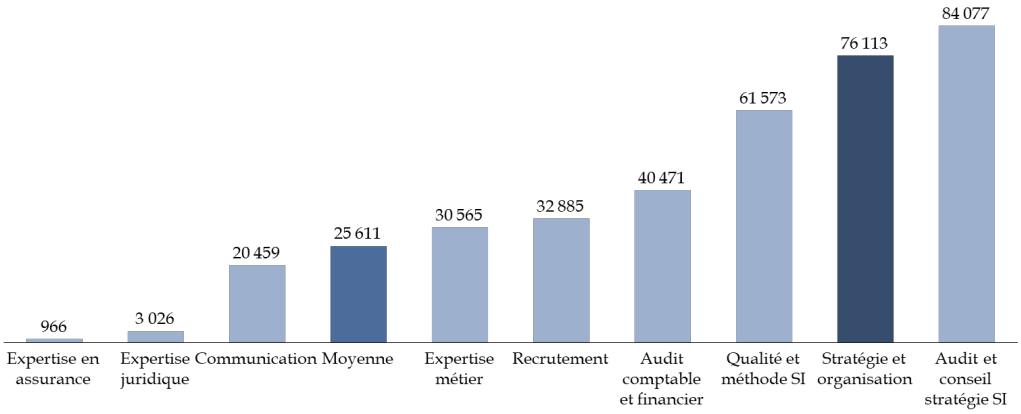
En l'occurrence, le conseil en stratégie et organisation aurait été le second poste de prestations de conseil le plus cher pour les ministères, derrière l'audit et le conseil en stratégie des systèmes d'information (SI).

---

[1] *Avec une remise de 5 % par rapport aux taux standards de Citwell (source : devis transmis par le ministère des solidarités et de la santé).*
[2] *En l'espèce, les missions Sécurités (ministère de l'Intérieur), Solidarité (ministères sociaux) et Gestion des finances publiques et des ressources humaines (ministères financiers).*
[3] *Comme les dépenses immobilières de l'État par exemple, pour accueillir ses agents.*

Coût moyen annuel d'une prestation de conseil aux ministères de l'État entre 2018 et 2020

(par groupe de marchandises lorsque celui-ci a été renseigné – en euros)



Source : calculs de la commission d'enquête d'après les données transmises par les secrétariats généraux des ministères

II. L'INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA DÉCISION PUBLIQUE

La résolution créant la commission d'enquête posait une question essentielle : « ***qui mène les politiques publiques ?*** *Un Gouvernement et l'État qu'il dirige, ou des prestataires privés dépourvus de toute légitimité démocratique ?* »[1]

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

Ce constat est corroboré par le récent rapport d'information de l'Assemblée nationale : « *l'ensemble des cabinets de conseil soulignent l'importance pour eux de ne jamais avoir à prendre les décisions. Leur plus-value se situe en amont (documentation, étude, parangonnage) et en aval (mise en place technique de la solution choisie) mais jamais dans la prise de décision elle-même* »[2].

En pratique, la frontière est beaucoup plus floue, en particulier pour le conseil en stratégie : les consultants prennent position sur le fond des politiques publiques, interviennent sur des réformes majeures et apportent des solutions « clés en main » aux responsables publics.

---

[1] *Résolution n° 111 (2021-2022) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.*

[2] *Rapport n° 4928 fait par Mme la députée Cendra Motin au nom de la mission d'information relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs* (outsourcing)*, janvier 2022.*

Si les cabinets de conseil doivent présenter plusieurs scénarios à leurs clients, ils peuvent orienter la décision vers un scénario qu'ils considèrent comme prioritaire et que l'administration doit ensuite mettre en œuvre.

A. LA DOCTRINE AFFICHÉE PAR LES ACTEURS : AUCUNE INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA DÉCISION

Le Gouvernement l'assure : si des dérives ont pu exister par le passé sur la place des cabinets de conseil dans la décision publique, elles n'ont plus cours aujourd'hui.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, a ainsi déclaré : « *contrairement à ce qui a pu être fait par le passé,* ***nous gardons la maîtrise de la décision, en toutes circonstances****. Nous avons ainsi rompu avec les pratiques qui plaçaient les consultants dans les instances de décision. On se souvient, par exemple, de la participation de cabinets de conseil au conseil de modernisation des politiques publiques qui avait été mise au jour par un rapport d'inspection en 2012. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.* »[1]

Lors des auditions, les ministres interrogés ont affirmé avec vigueur que les cabinets de conseil n'avaient pas d'influence sur leurs décisions. **Les hauts fonctionnaires ont exprimé le même point de vue**.

La décision publique resterait ainsi imperméable aux conseils des consultants.

L'absence d'influence des consultants : le point de vue des membres du Gouvernement et des hauts fonctionnaires

– M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (audition du 2 février 2022)

« ***À aucun moment, McKinsey ne m'a fait prendre la moindre décision en lien avec la crise sanitaire ou la campagne vaccinale****.* »

« *Tout passe par le filtre de la direction générale de la santé. Aucune note n'est arrivée directement d'un cabinet de conseil jusqu'à mon bureau, en vue de valider une option ou une autre. Je ne me suis pas non plus arrêté aux choix de l'administration. La décision relève de la responsabilité du politique. C'est le propre du politique de contredire parfois l'administration.* »

– Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques (audition du 19 janvier 2022)

« *Je le réaffirme solennellement,* ***la responsabilité de la décision incombe aux ministres. Le Gouvernement n'a pas à sous-traiter cette responsabilité****. Oui, il a pu se produire que, parfois, des acteurs extérieurs à l'administration formulent des comparaisons et chiffrent des avantages et inconvénients pour éclairer celui qui prend la décision.*

[1] *Audition de Mme Amélie de Montchalin du 19 janvier 2022.*

[…] Cet éclairage doit être le plus factuel possible, pour qu'il ne s'assimile pas à une prédétermination de la décision. N'alimentons pas une vision erronée des choses, les décideurs publics sont responsables devant le Parlement et se soumettent à l'évaluation, notamment par la Cour des comptes. »

– Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement (audition du 5 janvier 2022)

« *Les choix politiques sont-ils ou non préemptés par les travaux des consultants ? Selon mon expérience personnelle, j'ai du mal à le croire.* »

« ***Je n'ai jamais pensé qu'une décision politique était entièrement influencée par le livrable d'un cabinet de conseil***. »

– Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé Publique France (audition du 15 décembre 2021)

« ***Ce sont toujours les équipes de Santé publique France qui sont en responsabilité, qui pilotent les activités, qui prennent les décisions***. *Les consultants, comme les autres renforts contractuels, sont en appui et répondent à des commandes qui leur sont passées.* »

Dans la même logique, les cabinets de conseil assurent qu'ils ne prennent jamais part à la décision publique. Leur rôle se limiterait à éclairer les dirigeants, en proposant plusieurs scénarios élaborés à partir d'éléments factuels.

L'absence d'influence des consultants : le point de vue des cabinets de conseil

– M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et du cabinet Sia Partners (audition du 5 janvier 2022)

« ***Les objectifs politiques sont la propriété de la sphère politique***. *Ce sont les administrations elles-mêmes qui sont en charge de les exécuter. On a déjà connu des changements de pied relativement importants à propos de certains sujets.* »

« *Vous citiez le projet Portalis, qui portait initialement sur une refonte de l'interaction avec les justiciables dans le cadre des procédures civiles. Ce sujet a perdu sa priorité, au bénéfice des procédures pénales.* ***Pensez-vous qu'on ait à un seul moment pu influencer les décisions en la matière ? En aucun cas !*** »

– M. Karim Tadjeddine, directeur associé du cabinet McKinsey (audition du 18 janvier 2022)

« *Nous intervenons essentiellement dans deux cas de figure : en amont de la prise de décision, nous aidons à instruire celle-ci grâce à des travaux d'analyse factuels ; en aval, nous aidons les responsables publics dans son exécution.* »

« ***Notre rôle n'est pas de prendre des postures, mais d'apporter des analyses factuelles pour éclairer la prise de décision***. *En amont, nous essayons d'évaluer les différents scénarios ; en aval, nous cherchons à construire les indicateurs permettant de mesurer l'expérience client et l'efficacité des politiques, afin de faciliter leur pilotage par les responsables publics.* »

– M. Pascal Imbert, président de Wavestone (audition du 16 février 2022)

« Wavestone cherche-t-il à influencer les politiques publiques ? Je vais vous répondre non […]. Au cœur de [la qualité de nos prestations], il y a ***l'objectivité totale de nos recommandations****. Essayer de jouer au billard à trois bandes serait non seulement déloyal vis-à-vis de nos clients mais en plus nous détournerait de […] leviers très simples de croissance de l'entreprise. Ce serait très dangereux et cela pourrait se retourner contre nous. »*

– M. Laurent Penard, président de Citwell (audition du 15 décembre 2021)

« Il a été question d'influence des cabinets de conseil sur la sphère publique. Ce terme me met mal à l'aise. ***Quand on répond à une sollicitation, on ne cherche pas nécessairement à influencer****. Mais c'est peut-être ma posture de cabinet plus opérationnel... »*

Les dirigeants des entreprises publiques ont souligné l'impérieuse nécessité de **se « détacher » des livrables des consultants**, les responsables publics devant se forger leur propre opinion et avoir leur propre vision stratégique.

Prendre du recul sur les livrables des cabinets de conseil[1]

– M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF

« Le risque avec ces prestations de conseil est que des dirigeants qui n'ont pas leurs consultants se sentent misérables. À la SNCF, un cadre qui me ferait le coup perdrait du crédit à mes yeux. Bien sûr il peut se faire renseigner mais c'est à lui de digérer l'information et de se faire sa propre opinion. ***Pas de "voilà la note du consultant, je suis d'accord", là il ne fait pas son travail****. Pas de cela chez nous. »*

– M. Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste

Les cabinets de conseil *« sont très doués pour fournir des informations et des éléments de réflexion mais leur vrai métier n'est pas d'inventer des stratégies.* ***[Le risque], c'est que les dirigeants arrêtent de se poser les vraies questions de stratégie****. Je prends un exemple qui n'est pas pris au hasard. Vous savez que l'ensemble des banques européennes valent moins que leurs fonds propres. Cela veut dire que leur modèle stratégique n'est plus reconnu par le marché. Aucun des consultants n'a réussi à proposer un nouveau modèle qui permettrait une réévaluation massive de cette industrie, ce qui montre bien quel est leur travail. »*

[1] *Table ronde des représentants des entreprises publiques du 16 février 2022.*

B. LE CONSTAT DOCUMENTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE : UNE INFLUENCE AVÉRÉE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LA PRISE DE DÉCISION

Au-delà de ces discours convenus, la commission d'enquête a souhaité **rentrer dans les entrailles de la décision publique pour mieux mesurer l'influence des cabinets de conseil**.

Il en ressort que leur influence sur la prise de décision se matérialise par au moins trois canaux :

– une stratégie d'influence dans le débat public ;

– une intervention sur des réformes majeures, répondant aux priorités politiques du Gouvernement ;

– la formulation de scénarios souvent orientés vers le choix que les consultants considèrent comme optimal.

1. La stratégie d'influence des cabinets de conseil, véhiculant une certaine vision de l'action publique

Les cabinets de conseil interviennent dans le débat public, en particulier pour diffuser une doctrine de la transformation. Certaines de leurs publications, qui sont particulièrement nombreuses en période électorale, s'apparentent même à des programmes politiques.

Sur le fond, les cabinets de conseil défendent le plus souvent une réduction des dépenses publiques et de la fiscalité. Leurs publications peuvent alors s'analyser au regard du **« *paradoxe du serpent* »**, mentionné par le sociologue Frédéric Pierru : « *les préconisations des cabinets de conseil affaiblissent les ressources de la sphère publique, qui dépend de plus en plus d'eux. En quelque sorte,* ***les cabinets de conseil organisent la dépendance à leur égard*** »[1].

[1] *Audition de M. Frédéric Pierru du 2 décembre 2020.*

Les cabinets de conseil dans le débat public : quelques exemples

– *« Dynamiser le marché du travail en France pour créer massivement des emplois »* (McKinsey, 2014)

Le cabinet propose trois axes de réforme pour la France à l'horizon 2022 : « *favoriser la mobilité des actifs sur le marché du travail tout en augmentant le taux d'activité* », « *assurer la montée en compétence des actifs pour favoriser la montée en gamme des produits et services* » et « *abaisser le coût total du travail, tout en garantissant le niveau de vie des salariés* ».

McKinsey souligne que « ***seuls 389 000 postes nets seront créés d'ici 2018 sans réforme du marché du travail*** *et en intégrant l'effet du CICE, ce qui ne suffira pas à inverser la courbe du chômage* ».

Il propose alors **une baisse massive des charges sociales, censée créer plus d'un million d'emplois** : « *dans un scénario de baisse des cotisations de 30 milliards, jusqu'à 1,36 million d'emplois additionnels pourraient être créés à l'horizon 2022 à condition de cibler les allègements sur les salaires inférieurs à 1,4 SMIC et d'agir aussi sur la mobilité et les compétences* ».

– *« 10 enjeux cruciaux pour la France à l'horizon 2022 »* (McKinsey Global Institute, avril 2017)

Publié pendant **la campagne présidentielle de 2017**, le rapport affirme que « *la France a peiné à négocier le tournant de la mondialisation : elle l'a davantage subi qu'elle n'a su l'anticiper. Aujourd'hui, elle ne peut manquer le virage, tout aussi fondamental, de la transformation digitale et doit faire en sorte que cette lame de fond porte nos entreprises et notre société.* »

Dès lors, **la France doit « *se délester des pesanteurs* » pour « *s'arrimer* » au train des pays scandinaves, du Royaume-Uni et de l'Allemagne** : « *une telle démarche d'alignement par le haut à l'échelle européenne permettrait de relancer une croissance durable de l'ordre de 2 à 3 % par an* ». Cette démarche implique néanmoins « *des* ***réformes structurelles*** *nécessaires* » de l'économie, notamment pour « *libérer le potentiel économique digital du pays* ».

– *« Les 5 piliers de la future politique de transformation publique »* (EY, janvier 2022)

Pour EY, « *l'importance de la transformation publique est revenue depuis plusieurs mois au cœur du débat et s'invite dans les conversations des Français à l'approche de l'élection présidentielle* ».

Il est donc « *nécessaire d'****imaginer un nouveau plan de transformation ambitieux pour le prochain quinquennat****, articulé autour d'une nouvelle impulsion et de 5 grands piliers* ».

Ces 5 grands piliers sont : « *une grande politique de simplification et de dérégulation des normes* », « *une transformation digitale massive et qui touche le cœur de métier* », « *l'extension de la dynamique de transformation publique à toutes les fonctions publiques* », « *un nouveau mode de délivrance des services publics* » et « *un investissement massif dans les RH pour redonner des perspectives de formation et de carrière aux agents publics* ».

D'après EY, « *les gains de productivité issus du recours aux nouvelles technologies représentent potentiellement en cible environ 150 000 ETP* », qui correspondraient à autant de suppressions d'emplois dans le secteur public.

En outre, « *transférer 2 points de PIB du coût de production des services publics vers les entreprises pourrait représenter jusqu'à 50 Mds€, somme pouvant être mise au service de la croissance économique à qualité de service égale, et à la réallocation de crédits publics vers les priorités gouvernementales* ».

– « # Accélérer » (Syntec Conseil, étude annuelle)

Depuis 10 ans, l'organisation professionnelle Syntec Conseil publie une étude annuelle sur la compétitivité de la France.

Rédigée avec le soutien de **Bain & Compagny**, l'étude de 2022 s'intitule : « ***1 quinquennat et 4 priorités pour redresser la confiance et la compétitivité***. *Et ouvrir la voie des Trente Vertueuses* ».

La préface, rédigée par M. Jacques de Larosière, plante le décor : « ***ce document est [...] absolument essentiel pour l'avenir de notre pays***. *Il montre avec clarté combien, au fil des ans, la compétitivité de nos entreprises s'est détériorée, laissant à nos voisins le champ libre à leurs gains de parts de marché* ».

Et de poursuivre : « ***trop de dépenses publiques*** *: 56 % du PIB contre 45 % en Allemagne et 47 % pour la moyenne de l'Union européenne* » ; « ***trop de prélèvements obligatoires*** », « ***trop de charges pèsent sur nos entreprises*** ».

« *Des recommandations simples en découlent :* ***diminuer le coût de notre administration*** *en s'attaquant aux causes des surcoûts et en cessant de tenir le record de la dépense publique* » ; « *préférer l'investissement à la redistribution* ».

En conclusion, « *il serait* ***hautement souhaitable que ce recueil facilite le débat public et nourrisse la campagne présidentielle*** ».

Les plus grands cabinets de conseil possèdent **leurs propres *think tanks***, dédiés à cette stratégie d'essaimage : le McKinsey Global Institute, le Henderson Institute et le Centre for Public Impact (CPI) pour le BCG, le EYQ pour Ernst & Young…

Les consultants participent également à **des *think tanks* extérieurs**, au titre de leur cabinet (l'Institut Montaigne compte parmi ses partenaires Accenture, Consulting, BearingPoint, Capgemini, Eurogroup, KPMG ou encore McKinsey) ou à titre individuel.

Pour M. Éric Labaye, président du McKinsey Global Institute entre 2010 et 2018, « *le rôle du* think tank *est de tirer parti des compétences pour alimenter la réflexion économique et sociétale. Lorsque j'étais chez McKinsey, la stratégie consistait à apporter des idées nouvelles sur un élément économique. Ce n'est pas un centre de service client.* »

Le *think tank* remplirait ainsi une « *contribution sociétale* » : « *le McKinsey Global Institute contribue au débat mondial. Nous alimentons ces réflexions par le biais du* think tank *et du lien avec l'extérieur* ». Il constituerait également « *un facteur d'ouverture d'esprit pour tous les consultants par rapport à ces problématiques générales, qui ne sont pas uniquement dédiées à l'entreprise et à l'État* »[1].

[1] *Intervention de M. Éric Labaye, président de l'École polytechnique, lors de la table ronde des écoles du service public du 9 février 2022.*

Dans la même logique, M. Éric Fourel, président d'EY, a assuré que les publications du cabinet correspondaient à **une simple « *contribution au débat* »** : « *ce n'est pas pour autant une quête d'influence à travers nos prestations de conseil puisque ce sont des documents publiés, des contributions au débat d'idées et en rien une volonté d'influer sur le décideur politique dans le cadre d'une mission.* »[1]

Les prises de position des cabinets de conseil créent néanmoins un mélange des genres, qui ne peut qu'interroger. **Le regard extérieur des cabinets peut alors devenir un regard prescripteur, qui traduit une certaine vision de l'action publique**.

Cette vision est d'ailleurs présente dans les offres formulées par les cabinets de conseil sur l'accord-cadre de la DITP, à la fin de l'année 2017. Tous défendent une nouvelle approche de l'action de l'État, alors incarnée par le programme **Action Publique 2022**[2].

La vision de l'action publique dans les offres des cabinets de conseil à l'accord-cadre de la DITP (offres rédigées à la fin de l'année 2017)

– BCG et EY

« *Malgré des succès réels ces dernières années, il est* ***indispensable de donner un nouveau souffle à l'effort de transformation*** *: les objectifs ambitieux de réduction des dépenses publiques et la nécessité d'améliorer l'impact des politiques appellent à poursuivre et* ***approfondir des réformes inachevées*** *et à élargir le champ des réflexions sur les périmètres et les modalités de l'action publique (en intégrant notamment plus systématiquement les collectivités territoriales).* »

« *Cela impose une nouvelle méthode pour dépasser la vision traditionnelle d'une réforme dans la douleur et imaginer une démarche positive, mobilisatrice, qui s'appuie sur de* ***véritables réformes structurelles*** *pour répondre au mieux aux besoins des usagers et* ***lutter contre un immobilisme facteur de perte de légitimité de l'action publique****.* »

– Roland Berger et Wavestone

« *Les précédents exercices de réformes sont riches d'enseignements pour aborder les bouleversements qui touchent la société en profondeur et qui impliquent* ***une nécessaire transformation des services publics****.* »

« *Pour dépasser les écueils du passé, ces transformations devront reposer sur une concentration des efforts sur un nombre limité de transformations structurantes et à forts enjeux, dans le cadre d'AP 2022 – dépassant la seule logique de "rabot" indifférencié – afin d'impulser une dynamique de changement de long terme et d'obtenir des résultats visibles à l'horizon 2022.* »

[1] *Intervention de M. Éric Fourel, président d'EY, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

[2] *Lancé en octobre 2017, le programme Action Publique 2022 se fixait pour objectif de* « réinventer » *le service public* « pour mieux servir ». *Il s'est traduit par un rapport rendu en juin 2018 et comportant 22 propositions d'ordre général (*« Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation », « Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs », « Se loger mieux à moindre coût », etc.*).*

Il faut par exemple **réinterroger « *les périmètres d'intervention de la sphère publique* »** et revisiter « *l'articulation entre l'action de "libérer" (ex. donner sa place à l'initiative privée, engager un allègement normatif…) et celle de "protéger" (ex. concentrer les efforts sur les publics fragiles…)* ».

– Capgemini, Mazars et Sia Partners

« *Le poids de la dépense publique en France est durablement supérieur à celui des principaux pays* » de l'Union européenne.

« *En particulier,* ***les dépenses de fonctionnement et de personnel demeurent élevées****, laissant entrevoir des opportunités d'optimisation significatives de l'action publique.* »

Il faut ainsi « ***poursuivre la responsabilisation des administrations vis-à-vis de leurs moyens****,* via *la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance et la publication d'indicateurs alimentant des tableaux de bord de performance.* »

Face à cette doctrine, souvent convergente, des cabinets de conseil, M. Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste, alerte sur **le risque « *d'un nouveau conformisme* »** : « *lorsque l'on va à l'extérieur rechercher des idées, le risque d'imitation, le risque du biais cognitif ou de conformisme existe.* »[1]

Ce « nouveau conformisme » est aussi le fait d'un **appauvrissement de la langue employée** par l'administration dans ses échanges avec les cabinets de conseil et dans son expression publique à destination de nos concitoyens.

En effet, il apparaît qu'en dépit des instructions relatives à l'emploi de la langue française dans les administrations (défini notamment par des circulaires primo-ministérielle et ministérielle en vigueur) le recours aux cabinets de conseil rend systématique **l'emploi de termes anglo-saxons consubstantiels à la culture de ces cabinets mais incompréhensibles pour nos concitoyens** comme pour une grande partie des fonctionnaires qui en retirent une souffrance certaine.

Le *benchmarking*, les *power-point*, le *BtoB*, le *brainstorming*, le *behind the scene* comme l'*open data*, l'*open source* ou le *feed back* ne constituant que la partie émergée de l'iceberg, comme l'illustre le glossaire en fin de rapport.

Proposition n° 8 : Les administrations doivent s'assurer contractuellement que les cabinets de conseil auxquels elles recourent respectent l'emploi de termes français tout au long de leurs missions et notamment dans leurs livrables. Le non-respect de ces exigences pourra être considéré comme un manquement au contrat.

[1] *Table ronde des représentants des entreprises publiques du 16 février 2022.*

Une attention particulière vis-à-vis des campagnes électorales

À l'instar des autres entreprises, **la participation d'un cabinet de conseil à une campagne électorale n'est pas autorisée** (article L. 52-8 du code électoral).

Le code d'éthique d'Accenture interdit d'ailleurs « *toute contribution (tant monétaire qu'en nature) aux candidats politiques, partis politiques ou comités de partis qui seraient au nom d'Accenture et/ou au nom de ses clients* »[1].

M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, a également déclaré : « *nous ne servons pas non plus les partis ou les personnalités politiques ; nos statuts nous l'interdisent. McKinsey est ainsi en mesure de conserver toute la neutralité et l'indépendance requises pour le bon accomplissement de ses missions.* »

Les consultants peuvent toutefois s'engager à titre individuel, en dehors de leurs heures de travail, comme l'a rappelé M. Karim Tadjeddine : « *vous le savez, la loi française est protectrice des activités politiques et associatives de chacun : comme employeur, je ne peux pas demander à une personne si elle a des activités politiques ni lui donner des instructions, dans un sens ou dans l'autre* ».

Le contrôle des règles en vigueur semble toutefois difficile à mettre en œuvre : « *je sais si un consultant est affecté à une tâche, mais il est certain que si la personne utilise son téléphone personnel pour des activités personnelles ou autres, je ne peux pas le tracer, et ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable.* »

M. Karim Tadjeddine a lui-même admis avoir utilisé son adresse professionnelle pour ses activités militantes lors de la campagne présidentielle de 2017 : « *l'utilisation de l'adresse électronique de l'entreprise était une erreur. Je le reconnais, cela a donné lieu à une suite en interne* »[2].

2. L'intervention des consultants sur des réformes majeures

La méthode de travail des cabinets de conseil s'adapte à **l'accélération du temps politique** : ils ont la capacité de mobiliser très rapidement des consultants pour répondre aux priorités d'un ministre ou d'un directeur d'administration centrale.

[1] *Source : contribution écrite transmise à la commission d'enquête.*
[2] *Audition des représentants de McKinsey du 18 janvier 2022.*

Les cabinets de conseil pour répondre à l'urgence politique

Pour Mme Julie Gervais, maîtresse de conférences en science politique : « *le thème de l'urgence est important, car c'est, de façon croissante, la marque de fabrique des chefs, des ministres, des directeurs, jusqu'aux présidents de la République : on joue sur la rupture, on mène des réformes au pas de charge* ».

« *Un terme résume les avantages comparatifs des consultants tels que les perçoivent les fonctionnaires : celui de* ***force de frappe****, qui revient souvent dans leur discours.* »

« *Les personnes auprès de qui j'ai mené des entretiens me disaient ainsi qu'****en deux semaines, McKinsey était en mesure de produire un rapport de trois cents pages en allant puiser auprès de ses succursales aux États-Unis, en Suisse, en Australie*** *ou ailleurs les* best practices. *Concrètement, quand le besoin émerge, pour une réunion interministérielle, de refaire les maquettes des tableaux de bord pour la semaine suivante, les consultants McKinsey se présentent avec des centaines de pages de tableaux de bord, vingt diapositives consacrées à une réforme récente qu'ils ont menée en Australie dans le même domaine…* »

À titre d'exemple, le Gouvernement a voulu créer, en urgence, **le « *baromètre des résultats de l'action publique* »** pour suivre la mise en œuvre de 43 réformes prioritaires : « *dédoubler les classes en éducation prioritaire* », « *lutter contre les violences faites aux femmes* », « *verdir le parc automobile* », etc.

Le baromètre a été lancé au 1er janvier 2021 et a depuis fait l'objet d'une large communication gouvernementale. En mai 2021, le Gouvernement se félicite ainsi que, « *dans toute la France, nos politiques avancent et les objectifs à atteindre pour 2022 sont à portée de main* ». « *Malgré la crise [sanitaire], les réformes se poursuivent, et c'est du concret : au niveau national, de nombreux chantiers enregistrent des avancées majeures depuis janvier*. »[1]

En réalité, le baromètre des résultats de l'action publique a été développé par **Capgemini**, sous le pilotage de la DITP. Le cabinet a reçu 6 commandes successives en 2021, pour un montant d'**au moins 3,12 millions d'euros**[2]. L'urgence passée, le Gouvernement a pu « internaliser » cette compétence en créant 8 postes supplémentaires pour gérer l'outil en régie[3].

Cet exemple n'est pas isolé : les cabinets de conseil sont intervenus sur la plupart des grandes réformes du quinquennat, renforçant ainsi leur place dans la décision publique.

---

[1] *Source :* « Des mesures qui vous changent la vie. Les résultats de l'action publique », *dossier de presse de mai 2021.*
[2] *Sources : documents transmis par la DITP.*
[3] *Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la fonction et de la transformation publiques, du 19 janvier 2022.*

Exemples d'interventions des cabinets de conseil sur des réformes majeures du quinquennat

– La réforme de l'aide juridictionnelle (EY et DITP, 2019, 592 380 euros) ;

– L'expertise du processus de gestion d'un bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage (McKinsey et DITP, 2019, 327 060 euros) ;

– La simplification de l'accès aux droits des personnes handicapées (Capgemini et DITP, 2020, 370 608 euros) ;

– La réforme de la formation professionnelle (Roland Berger, 2018-2019, 2,16 millions d'euros) ;

– La réforme des aides personnalisées au logement, APL (McKinsey, 2018-2020, 3,88 millions d'euros).

Les consultants peuvent même travailler sur des **sujets régaliens**, dont la commission d'enquête ne peut pas publier la liste en raison du nécessaire respect du secret de la défense nationale. Selon le ministère des Armées, près de 160 consultants étaient habilités au niveau secret en 2021, contre une centaine en 2019.

De même, le Gouvernement a fait appel à un cabinet d'avocats, Dentons, pour rédiger **l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)**.

Interrogée par la commission d'enquête, Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, a indiqué qu'il s'agissait, à sa connaissance, d'**un cas isolé**.

Elle a toutefois déclaré qu'il n'était « ***pas aberrant que la réflexion [sur une étude d'impact] soit en partie externalisée*** », « *compte tenu des rubriques qui doivent être renseignées, notamment la capacité à montrer les alternatives possibles au choix qui a été fait et à en évaluer les conséquences économiques, sociales* »[1].

Sur le plan juridique, le Conseil constitutionnel a admis l'intervention de cabinets extérieurs sur une étude d'impact[2].

De telles pratiques peuvent toutefois surprendre, l'étude d'impact constituant un document majeur, visant à éclairer les travaux du Parlement et donc le vote de la loi.

---

[1] *Audition de Mme Claire Landais du 5 janvier 2022.*

[2] « La circonstance qu'un prestataire privé a participé, sous la direction et le contrôle du Premier ministre, à la rédaction de son exposé des motifs et de son étude d'impact ne méconnaît pas l'article 39 de la Constitution ni aucune autre règle constitutionnelle ou organique » *(Conseil constitutionnel, 20 décembre 2019,* Loi d'orientation des mobilités, *décision n° 2019-794).*

L'externalisation de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités[1]

Mi-janvier 2018, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a lancé un marché de prestations intellectuelles pour une « *prestation d'appui et de rédaction des documents annexes au projet de loi d'orientation des mobilités* ».

Cette prestation avait pour objet de confier à un prestataire extérieur la réalisation de **l'étude d'impact** mais aussi de **l'exposé des motifs**. **Ce n'est que dans un second temps que la rédaction de l'exposé des motifs est retirée de la prestation**, par une mise au point du 20 février 2018.

La DGITM justifie cette externalisation par le fait que le projet de loi LOM « ***constituait un acte législatif particulièrement ambitieux, mobilisateur pour la [direction générale], et que l'expérience de cette [dernière] en matière de constitution d'actes législatifs de cette envergure était faible, voire inexistante***, *ce qui peut expliquer les difficultés rencontrées dans les premières étapes, sans conséquence* in fine *sur la qualité de la production finale* ».

La direction générale précise également que « ***les compétences n'étaient pas disponibles ou mobilisables*** *dans les délais requis, notamment dans les domaines d'expertise pointue (juridique et interfaces technico-juridiques)* ».

Le délai laissé aux entreprises pour répondre à la consultation a été limité à 10 jours. La DGITM considère en effet que, « *quand bien même le ministère n'avait jamais lancé de marché pour des missions strictement identiques,* ***ces dernières ne peuvent être regardées comme complexes dès lors qu'elles relèvent incontestablement, par leur nature, de missions classiques de conseil*** *auxquelles ont régulièrement recours les personnes publiques* ».

Le cabinet d'avocats **Dentons**, associé à la société **Setec**, remporte le marché pour **un montant total de 58 000 euros**. Le contrat lui est notifié le 6 mars 2018.

La prestation comprend la « *rédaction de la synthèse des éléments de référence de la loi* », la « *rédaction de l'étude d'impact* » et la « *mise à jour de l'étude d'impact des mesures de la loi* ».

Le rendu final est envoyé par Dentons à la DGITM le 1er juin 2018. Il est présenté sous le sceau de l'administration.

Le projet d'étude d'impact du cabinet traite tous les sujets, à quelques exceptions près (« *l'article 7 porte sur la transformation du Sytral en établissement public. Nous n'avons pas d'information à ce sujet. Pouvez-vous nous en communiquer ?* »).

Pour sa part, la DGITM indique qu'il s'agissait « *de produire un projet de rédaction d'étude d'impact à partir des éléments fournis par l'administration et non de confier* in extenso *l'étude à un prestataire. C'est bien l'administration qui a produit le fond et (avec le SGG) assuré la version finale, avec un contrôle étroit du cabinet du ministre* ».

Le document de Dentons (619 pages) est en effet largement réécrit entre sa remise le 1er juin 2018 et le dépôt du texte au Sénat le 26 novembre 2018, l'étude d'impact ne faisant au final « que » 427 pages.

[1] *Sources : audition de M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer et documents transmis par la DGITM.*

Cette étude d'impact sera **évaluée très sévèrement par le Conseil d'État**, qui regrettera ses « *insuffisances* ». Dans l'exemple du transfert de la compétence « *mobilité locale* » aux communautés de communes, il constate que l'étude d'impact « *ne présente ni le dispositif retenu, ni les objectifs qu'il poursuit [et qu'elle] met en avant, pour le justifier, un constat erroné* »[1].

La DGITM a confirmé à la commission d'enquête qu'elle n'avait pas appliqué de pénalité à ses prestataires. Elle a estimé qu'ils avaient répondu aux besoins « *mais que* ***le niveau de précision tel que le maître d'ouvrage l'envisageait n'était pas suffisant (ce que le Conseil d'État a mis en évidence)***. » En d'autres termes, la commande initiale de la DGITM n'était pas suffisamment exigeante au regard des prestations à réaliser.

Les cabinets de conseil interviennent aussi sur **l'évaluation de politiques publiques stratégiques**.

McKinsey et Accenture ont ainsi été chargés d'évaluer **la stratégie nationale de santé 2018-2022**, présentée par le ministère comme « *le cadre de la politique de santé en France* »[2].

Interrogé par la commission d'enquête, **le ministre Olivier Véran a d'abord évoqué une « *aide ponctuelle dans une période compliquée* »**, aide ponctuelle pourtant facturée **1,12 million d'euros par les cabinets de conseil**. Le ministère a reconnu qu'il ne connaissait pas « *tout le détail de cette prestation* », avant de transmettre des compléments écrits à la commission[3].

La stratégie nationale de santé évaluée avec l'aide de McKinsey et Accenture

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (**DREES**) a été désignée pour piloter l'évaluation de la stratégie nationale de santé. Cette évaluation consiste notamment à élaborer puis à suivre des indicateurs de résultats et d'impact et à remettre un rapport final en 2022[4].

Le ministère des solidarités et de la santé affirme que le recours à des consultants est acté depuis 2018, « *dès lors que les ressources internes de la DREES ne permettaient pas une telle mobilisation en volume (très nombreux entretiens qualitatifs à conduire), et également du fait de la définition d'un besoin en compétences expertes* »[5].

Le bon de commande est finalement signé le 14 octobre 2020, *via* l'accord-cadre de la DITP. Les cabinets McKinsey et Accenture sont désignés, ce dernier effectuant la majorité des prestations d'après le ministère.

Initialement fixé à 484 320 euros, le coût de cette mission atteint finalement 1,2 million d'euros.

---

[1] *Conseil d'État, 15 novembre 2018,* Avis sur le projet d'orientation des mobilités, *n° 395539.*
[2] *Source : site Internet du ministère des solidarités et de la santé.*
[3] *Audition de M. Olivier Véran du 2 février 2022.*
[4] *Arrêté du 1er février 2018 relatif au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale de santé 2018-2022.*
[5] *Source : contribution écrite du ministère des solidarités et de la santé.*

Dans le cadre de cette commande, McKinsey et Accenture ont[1] :

– établi **un diagnostic** sur la stratégie nationale et son impact sur les acteurs de santé ;

– réalisé **une étude complémentaire sur l'utilisation et le partage des données de santé** ;

– animé des **groupes de travail pour élaborer des recommandations, en vue de la prochaine stratégie nationale de santé**.

Le ministère précise que la DREES a assuré « *le pilotage et le contrôle de toutes les étapes et restera entièrement responsable du rapport d'évaluation* », rapport qui sera pourtant préparé à partir des informations transmises par les consultants.

De même, la commission d'enquête a été étonnée d'apprendre que les consultants du cabinet CMI avaient été missionnés en 2011 puis en 2018 pour examiner **la mise en œuvre des accords de Nouméa**, pour des factures s'établissant respectivement à 270 566 euros et 163 560 euros.

Les cabinets de conseil peuvent enfin être appelés à la rescousse lorsque le Gouvernement est mis en difficulté sur un sujet, comme par exemple sur la distribution de la propagande électorale.

Le recours au cabinet Sémaphores pour sécuriser la distribution de la propagande électorale

Le Sénat a mis en lumière **le « *fiasco sans précédent* »** de la distribution de la propagande lors des élections départementales et régionales de juin 2021.

Au second tour des régionales, 40 % des électeurs n'ont pas reçu la profession de foi des candidats, cette proportion atteignant plus de 90 % dans plusieurs départements. Les manquements des prestataires extérieurs ont été nombreux, et notamment de la société de distribution Adrexo[2].

Le ministère de l'Intérieur s'est engagé à résoudre ces difficultés pour les prochains scrutins, et notamment pour l'élection présidentielle d'avril 2022.

En pratique, **les préfectures ont été invitées à revoir l'ensemble de leurs procédures** et à mobiliser, au besoin, leurs propres agents pour assurer la mise sous pli des professions de foi.

À la demande du cabinet du Premier ministre, Sémaphores a été missionné le 24 novembre 2021 pour accompagner les préfectures jusqu'au second tour des élections législatives de juin 2022.

[1] *Sources : contributions écrites du ministère des solidarités et de la santé et de McKinsey.*

[2] *Rapport d'information n° 785 (2020-2021) fait par le sénateur François-Noël Buffet, président de la commission des lois, sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021.*

Facturée 289 785 euros, cette prestation se décompose en **trois phases** :

– le cabinet a élaboré **la cartographie des risques** des procédures mises en œuvre par les préfectures pour la gestion des professions de foi.

Ce livrable, qui a été rendu le 10 décembre 2021, identifie **46 risques**, dont 32 majeurs et 12 mineurs (adaptation des locaux et du matériel des préfectures, mobilisation des agents pour assurer la mise sous pli, *etc.*) ;

– chaque préfecture a ensuite dû remplir **un plan d'organisation, de contrôle et de secours pour la distribution de la propagande**, qu'elle devait remettre avant le 20 février 2022.

Sémaphores a ensuite été chargé d'analyser ces plans « *en termes de complétude et de conformité aux objectifs de mise sous pli et de sécurisation du processus* », le cabinet pouvant proposer « *des mesures de remédiation* » aux préfectures. En cas de besoin, ces dernières bénéficieront d'un « *accompagnement spécifique et approfondi* » de la part du cabinet[1] ;

– Sémaphores devra enfin **évaluer la distribution des plis**, assurée par l'opérateur postal. Cette prestation de *reporting* vise à mieux identifier les plis qui n'auront pas été distribués aux électeurs.

À l'issue de sa mission, le cabinet devra « *proposer des mesures pour maximiser la distribution des plis de propagande* ».

3. Proposer des scénarios « arbitrables »… mais le plus souvent orientés par les consultants

Si les consultants participent à la préparation de la décision publique, ils peuvent aussi l'orienter, en particulier dans le conseil en stratégie.

En pratique, la frontière reste floue entre un simple éclairage technique des cabinets de conseil et une intervention plus décisive dans la prise de décision.

Ce mélange des genres se trouve renforcé lorsque les consultants interviennent **« en équipe intégrée »** et qu'ils sont quasiment assimilés à des agents publics. Les livrables ne distinguent pas l'apport des consultants, d'une part, et le travail des fonctionnaires, d'autre part[2].

Il faut alors **examiner les échanges de courriels pour mieux comprendre l'influence des consultants**, comme la commission d'enquête a pu le faire sur une mission confiée à EY pour la création de la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) du ministère de la culture.

---

[1] *Source : contribution écrite du ministère de l'intérieur.*

[2] *Voir le I.A de la première partie du rapport pour plus de précisions sur le travail des consultants en équipe intégrée.*

Le rôle des consultants dans la décision publique : l'exemple de la création d'une nouvelle délégation au ministère de la culture

En décembre 2019, le ministère de la culture et la DITP missionnent EY pour rationaliser l'organisation du ministère. Il s'agit de créer une nouvelle direction – qui s'appellera finalement « délégation » – pour coordonner les politiques d'éducation artistique et culturelle dans les territoires. Le montant de cette prestation s'élève à **279 450 euros**.

EY doit accompagner un préfigurateur, nommé par le ministre de la culture en novembre 2019.

Comme le souligne l'évaluation de la DITP, « ***l'équipe de consultants a été au cœur de la réflexion stratégique***, via *la préparation et l'animation d'ateliers de travail réguliers avec le préfigurateur, la structuration des analyses, la formalisation de supports d'animation adaptés, ou la mobilisation du* senior manager *ou associé sur des séances spécifiques de réflexion stratégiques ou avant des échéances importantes* ».

La DITP salue également la réactivité des consultants : **leur analyse des premiers scénarios de réforme est présentée au ministre Franck Riester « *après 3 semaines* » de travail**[1], le 18 décembre 2019.

Au cours de la mission, les consultants sont chargés d'examiner le périmètre de la nouvelle direction du ministère de la culture, sa gouvernance, son budget prévisionnel et les personnels à mobiliser.

Ils rédigent même **un projet d'arrêté**. Transmis par EY le 3 mars 2020, il deviendra, après modifications par l'administration, l'arrêté du 31 décembre 2020 relatif aux missions et à l'organisation de la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.

La lecture des courriels entre la DITP et EY confirme **le rôle central des consultants, qui deviennent les interlocuteurs privilégiés du préfigurateur**.

Le 17 janvier 2020, une consultante d'EY informe la DITP que le préfigurateur organise une réunion avec la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) : **il « *souhaite être accompagné d'une seule personne et m'a demandé de l'accompagner* »**.

En marge de cette réunion du 21 janvier 2020, dont l'objectif est d'aborder la place de la politique du livre dans la nouvelle direction, la consultante participe à un échange informel avec un haut fonctionnaire du ministère, dont elle fait état à ses collègues : « *il nous a dit lui-même que les bibliothèques c'est "l'accessoire qui a suivi le principal à la DGMIC" (l'économie du livre). En gros, il fallait bien mettre les bibliothèques quelque part, et c'est pour ça qu'elles sont là* » (dans l'organisation administrative du ministère).

Pour assurer la cohésion de l'équipe de préfiguration, un jeu de rôle est organisé le 14 janvier 2020 : chaque membre de l'équipe doit s'identifier à l'un des personnages d'un bateau pirate. Cette même consultante d'EY se présente alors comme **« *le bonhomme en proue* » : « *il assure qu'on ne change pas de cap* »**[2]. Cette image illustre pleinement le rôle central qu'elle joue tout au long du projet.

[1] *Source : évaluation transmise par la DITP.*
[2] *Jeu de rôle organisé lors du séminaire du 14 janvier 2020.*

Si le préfigurateur est très actif pendant les travaux, les consultants peuvent se montrer relativement directifs. Le 20 janvier 2020, le préfigurateur reçoit le courriel suivant d'EY : « ***les syndicats demandent un [rendez-vous] au ministre. C'est une très bonne chose. Ce serait utile que tu y assistes avec la DGMIC***. *Toutefois, cela se prépare en amont et* ***on pourrait utiliser cette échéance ministre pour accélérer les travaux*** *sur ce chantier en sollicitant de la documentation côté DGMIC avant l'atelier prévu jeudi* ».

Sur le plan organisationnel, **l'un des consultants d'EY assiste à au moins une réunion en présence du ministre de la culture**. Le 4 février 2020, il écrit ainsi à ses collègues et à la DITP : « *la réunion avec F. Riester s'est bien passée, même si les arbitrages ne sont pas, encore, formellement rendus. À votre disposition pour* débriefer *de vive voix sur le contenu des échanges* ».

L'accord-cadre de la DITP explicite le rôle des cabinets de conseil : leur intervention couvre « ***la phase de contribution à la prise de décision stratégique***, *permettant de définir le niveau d'ambition et le niveau d'effort requis pour sa réalisation* »[1].

Les consultants doivent ainsi « contribuer » à la prise de décision, ce qui dépasse le simple appui technique.

[1] *Source : cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de l'accord-cadre de la DITP.*

Aux termes de l'accord-cadre, les cabinets de conseil sont susceptibles d'être associés aux quatre principales phases d'un projet :

– « *analyse des enjeux (analyses* ex ante *ou* ex post*)* » ;

– « *élaboration de scénarios* » ;

– « *préparation à la prise de décision* » ;

– « *préparation de l'exécution* ».

Au quotidien, les cabinets de conseil établissent des documents stratégiques à destination des responsables publics. Parmi leurs livrables, l'accord-cadre de la DITP mentionne notamment : le « *dossier de décision (cabinet ministériel, direction, préfet…)* », la « *définition de la vision cible* », la « *feuille de route stratégique* », la « *modélisation pour aide à la décision* » ou encore les « *tableaux de bord de pilotage de la performance* ».

Dans leurs réponses à l'accord-cadre, les cabinets de conseil assument leur proximité avec la décision publique. Il en ressort d'ailleurs un certain contraste avec les propos tenus lors des auditions de la commission d'enquête.

La proximité des cabinets de conseil avec la prise de décision : extraits des offres pour l'accord-cadre de la DITP (fin 2017)[1]

– BCG et EY

L'accompagnement des cabinets de conseil doit « ***pallier la solitude des dirigeants, exacerbée dans le schéma institutionnel actuel où les cabinets ministériels sont légers et où les directeurs d'administration centrale ont un nouveau rôle à construire*** » (dans le contexte de la réduction des effectifs des cabinets ministériels à 10 conseillers, prévue par le décret du 18 mai 2017[2]).

« ***L'intervention de BCG dans la préparation de la loi ferroviaire, par exemple, a reposé sur notre capacité à structurer une discussion interministérielle*** *: nous avons ainsi reconstruit un jeu partagé d'hypothèses financières et de paramètres d'impact.* »

« *Nous sommes capables de fournir aux décideurs des outils concrets d'aide à la décision, par exemple en :*

. les alimentant en amont d'une prise de décision, en particulier sur des sujets où l'organisation a besoin de gagner en maturité ; […]

. organisant et animant des séminaires stratégiques (y compris dans des formats innovants) ;

*. **préparant des notes ministres et des dossiers interministériels (grâce à la longue expérience cumulée de nos équipes en administration ou en cabinet)** ; […]*

. préparant des plans et supports de communication ;

. vérifiant l'acceptabilité politique des réformes via *des enquêtes et des* focus groups. »

[1] *Source : documents transmis par la DITP.*
[2] *Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.*

– Roland Berger et Wavestone

« *Les études stratégiques et évaluations de politiques publiques s'adressent principalement aux décideurs clés de la fonction publique : ministres et leurs cabinets, secrétaires généraux des ministères, directeurs d'administrations centrales* (etc...), *dans la perspective d'une prise de décision stratégique de haut niveau.* »

« ***Nous savons alerter les décideurs de haut niveau lorsque nos analyses démontrent les limites d'un projet ou d'une politique***. *Lorsque nous établissons des recommandations à l'occasion d'évaluation de politiques publiques ou de projets stratégiques, nous prenons un grand soin à l'opérationnalité de celles-ci.* ***Nous sommes habitués à interagir avec des décideurs de haut niveau pour exposer synthétiquement mais de manière argumentée nos convictions*** *– y compris lorsque nos recommandations vont à l'encontre de projets préalablement établis.* »

« *Nous savons restituer ces analyses clairement* ***sous forme de notes administratives***, *notes à destination des ministères, notes de synthèse, rapport d'inspection générale.* »

Les cabinets de conseil sont missionnés pour proposer plusieurs scénarios et préciser, de manière factuelle, les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux.

Ce travail se traduit souvent par **des « camemberts »**, qui permettent de résumer l'analyse des cabinets de conseil : plus le camembert est rempli, plus la solution apparaît pertinente aux yeux des consultants.

L'analyse des différents scénarios : un exemple concret (création d'une nouvelle délégation au ministère de la culture, EY-DITP)

Plusieurs scénarios sont envisageables pour le pilotage de l'action des bibliothèques et devront être arbitrés en fonction de la valeur collective créée pour le MC

	1 Maintien des mission liées aux bibliothèques au sein de la DGMIC	2 Transfert des missions liées aux bibliothèques au sein de la nouvelle direction	3 Transfert de l'intégralité des missions de l'économie du livre au sein de la nouvelle direction
Synthèse	Scénario permettant de maintenir le lien organique des bibliothèques avec l'économie du livre	Scénario permettant à la nouvelle direction de porter et piloter ses missions sur son réseau principal d'action	Scénario permettant à la nouvelle direction de porter les missions d'action culturelle et de maintenir l'unité de la filière livre
Implication organisationnelle	▸ Maintien du **département des bibliothèques** au sein de la DGMIC et de la tutelle de la BnF	▸ Transfert du **département des bibliothèques** et de certains des agents du **DRAT** (professionnels de bibliothèque) au sein de la nouvelle direction ▸ **Deux variantes pour la tutelle de la BnF** : Tutelle DGMIC, ou co-tutelle DGMIC – Nouvelle direction	▸ **Transfert de l'intégralité du service du livre et de la lecture** (SLL) au sein de la nouvelle direction, ainsi que de la tutelle de la BnF
Mode de fonctionnement	▸ Transfert des **crédits de l'action 2 du programme 224 liés** aux bibliothèques ▸ Comitologie renforcée à mettre en place sur les dispositifs existants (cœur de ville, EAC, etc.)	▸ **Lien à renforcer** (comitologie ? Référents ?) à mettre en place avec **le bureau de la régulation et technologie** pour le suivi des sujets liés aux bibliothèques (ex : PNB)	▸ Référents en charge du suivi de la filière livre à mettre en place au sein de la DGMIC ▸ Comitologie à mettre en place entre les deux directions, notamment sur sujets multi-filières
Principaux avantages ⊕	▸ **Maintien d'un lien avec l'industrie / métier,** notamment sur les sujets de régulation ▸ **Unité organisationnelle** de la filière livre ▸ **Faible conduite du changement**	▸ **Cohérence organisationnelle** dans les missions portées par la direction et leur pilotage direct sur le réseau des bibliothèques (EAC, Plan bibliothèques, action cœur de ville, etc.) ▸ Permet à la nouvelle direction de **piloter la stratégie nationale d'accès à la culture sur le réseau principal d'adresse des habitants**	▸ Maintien de **l'unité organisationnelle de la filière livre** ▸ Permet à la nouvelle direction de développer **sa stratégie de politique d'action culturelle sur son réseau principal, et piloter les dispositifs existants (EAC, action cœur de ville etc.)**
Principaux inconvénients ⊖	▸ **Incapacité de la nouvelle direction de penser une stratégie de politique d'adresse des habitants ambitieuse** compte tenu de l'absence de pilotage du premier réseau culturel de proximité ▸ Incapacité de la nouvelle direction de **piloter les dispositifs existants de son périmètre** (EAC, action cœur de ville, etc.)	▸ Affaiblissement du lien organique entre les bibliothèques et la **régulation de l'économie du livre** (exemple : sujet du prêt numérique) ▸ **Conduite du changement** plus forte à mener ▸ Perte de **l'unité organisationnelle de la filière livre** (Deux directions en lien avec les conseillers live et lecture des DRAC)	▸ **Faible légitimité** de la nouvelle direction de reprendre le suivi d'une filière (suivi des industries explicitement au sein des missions de la DGMIC) ▸ **Perte d'un service entier structurel** aujourd'hui au sein de la DGMIC ▸ **Perte des liens / adhérences entre livre et autres filières industrielles** (exemple : presse) ▸ Conduite du **changement très forte**

Page 4

Source : document transmis par la DITP, voir supra *pour plus de précisions sur cette mission*

Comme l'a indiqué M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, les consultants ont « *un devoir de conseil, mais aussi un devoir de réserve* » : « *dans nos livrables, lorsque nous proposons de faire évoluer une organisation,* ***nous soumettons plusieurs scénarios****. Le choix du scénario relève du donneur d'ordre public. Nous ne sommes pas responsables de la décision qui est prise.* »[1]

Les cabinets de conseil ont toutefois pour habitude de « prioriser » les scénarios proposés – avec l'accord, voire sur demande, de l'administration –, ce qui renforce leurs poids dans la décision publique.

Roland Berger et Wavestone l'expliquent clairement dans leur offre à l'accord-cadre de la DITP (fin de l'année 2017) : « *sur la base de la modélisation des impacts espérés et des moyens à mettre en œuvre* », il leur revient de **prioriser les « *scénarios selon un prisme attractivité / accessibilité* »**. Ce travail se matérialise par l'élaboration d'une « ***matrice de priorisation*** » et la segmentation « *scénarios et recommandations associées* ».

Dans l'exemple **du « bonus-malus » des cotisations de l'assurance chômage en 2019**, McKinsey est missionné pour définir, avec l'appui de la DITP, « ***un dossier d'arbitrage*** ».

Ce travail doit permettre de répondre à la question suivante : « *quel serait le scénario cible* » pour 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 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* »**[2]. Les autres solutions ne correspondent pas au « *choix recommandé* ».

Autre exemple, en lien avec la crise sanitaire : en octobre 2020, un consultant rédige **une note de synthèse sur les gants médicaux**, intitulée « *demande d'arbitrage sur la constitution effective d'un stock national* »[3].

Si la note soumet effectivement trois scénarios à l'arbitrage, elle conclut que les deux derniers présentent des inconvénients majeurs.

---

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse du 5 janvier 2022.*
[2] *Source : livrable transmis par la DITP.*
[3] *Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Le scénario à privilégier pour les stocks de gants
(note d'un consultant d'octobre 2020)

La note envisage **3 scénarios**, qui peuvent être ainsi résumés :

1° L'arrêt de distribution de gants à partir du stock national, pour permettre la reconstitution de ce dernier ;

2° La poursuite d'une distribution du stock national aux établissements sanitaires et médico-sociaux ;

3° Le scénario 2, en ajoutant une distribution vers les pharmacies réalisant des tests covid-19.

La conclusion de la note est la suivante :

Les scénarios 2 et 3 « *ne permettent pas d'envisager une reconstitution du stock stratégique [de gants] avant 2021*. *[Ils] font perdurer un système où les acteurs bénéficient d'une distribution de sécurité de l'État sans que celle-ci soit de nature à les inciter à arrêter de s'approvisionner par eux-mêmes*.

Votre arbitrage est sollicité sur le choix de l'option à privilégier. »

La marge de manœuvre des responsables publics ne peut qu'être réduite face à cette pratique de « priorisation » des cabinets de conseil.

TROISIÈME PARTIE : UN ENCADREMENT DÉONTOLOGIQUE À RENFORCER : CONFLITS D'INTÉRÊTS, *PRO BONO* ET « PANTOUFLAGE »

Comme l'a souligné M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), « *l'intervention des cabinets de conseil peut […]* ***légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie*** »[1].

Dès son rapport de 2014, la Cour des comptes constatait l'existence de « *marges de progrès [pour] sensibiliser à la fois les prestataires et les commanditaires aux questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts* »[2].

Certes, des règles déontologiques existent déjà, du côté de l'administration comme des cabinets de conseil. Elles ont d'ailleurs été renforcées par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, qui appelle à une « *attention toute particulière [sur] la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des relations avec les cabinets extérieurs* »[3].

Il faut néanmoins redoubler de vigilance en raison de l'influence que les cabinets de conseil peuvent exercer sur la décision publique, en particulier pour le conseil en stratégie.

Trois risques existent sur le plan déontologique :

– **les conflits d'intérêts**, lorsque les cabinets conseillent aussi bien les pouvoirs publics que des clients privés ;

– **le « *pied dans la porte* »** pour reprendre l'expression de Mme Julie Gervais, maîtresse de conférences en science politique[4], lorsque les cabinets interviennent gratuitement pour l'administration (***pro bono* et mécénat**) ;

– **la porosité**, lorsque les cabinets recrutent d'anciens responsables publics dans leurs équipes.

Le renforcement des règles déontologiques est d'ailleurs souhaité par une partie de la profession. C'est le cas de Wavestone, qui dispose pourtant d'un corpus déontologique déjà bien fourni par rapport à d'autres cabinets.

---

[1] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*
[2] *Cour des comptes,* Le recours par l'État aux conseils extérieurs, *novembre 2014,* op.cit.
[3] *Circulaire sur l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.*
[4] *Table ronde des universitaires du 18 janvier 2022.*

Déontologie : le constat du président de Wavestone[1]

« Objectivement, autant sur la confidentialité, je peux vous dire que nous sommes à un très bon niveau de maturité, autant ***sur les conflits d'intérêts – et je trouve que c'est un sujet sur lequel la sensibilité remonte – notre maturité est peut-être perfectible****.*

Je ne dirais pas qu'il n'y a pas matière à progrès sur le sujet.

Du côté de l'administration, j'observe que le sujet est bien traité au moment de la passation des marchés mais qu'il est peu développé dans l'exécution des contrats. Il y aurait peut-être un intérêt à développer les cadres contractuels sur le thème de la prévention des conflits d'intérêts.

D'ailleurs, en tant que cabinets de conseil, je pense que ***nous serions preneurs de directives plus précises de l'administration*** *en la matière. »*

I. DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES NOMBREUSES, DU CÔTÉ DE L'ADMINISTRATION COMME DES CABINETS DE CONSEIL

Deux corpus déontologiques encadrent l'intervention des cabinets de conseil : les règles prévues par l'administration et les marchés publics, d'une part, et les chartes des cabinets, d'autre part.

A. LES RÈGLES PRÉVUES PAR L'ADMINISTRATION ET LES MARCHÉS PUBLICS

Le statut général de la fonction publique[2] rappelle les principes déontologiques applicables à tout agent public : **dignité, impartialité, intégrité et probité**.

Au quotidien, les agents doivent « *prévenir ou […]* ***faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts*** »[3]. Lorsque leurs fonctions le justifient, certains d'entre eux doivent adresser une déclaration d'intérêts à la HATVP[4].

Ces principes sont précisés par **les chartes déontologiques des ministères**, que la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 invite à revoir pour s'assurer « *qu'elles couvrent bien les risques spécifiques liés aux prestations intellectuelles* ».

---

[1] *Intervention de M. Pascal Imbert, président de Wavestone, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

[2] *Article L. 121-1 du code général de la fonction publique.*

[3] *Le conflit d'intérêts étant défini comme «* toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ». *Articles L. 121-4 et L. 121-5 du code général de la fonction publique.*

[4] *L'une des rubriques de la déclaration d'intérêts est d'ailleurs consacrée «* aux activités de consultant exercées à la date de la nomination [de l'agent] ou au cours des cinq années précédant la date de la déclaration ».

Si elle prend acte de cet engagement, **la commission d'enquête invite le Gouvernement à solliciter l'expertise de la HATVP sur toute modification des chartes déontologiques**. Cette bonne pratique, qui semble tomber sous le sens, n'a en effet pas toujours été observée[1].

Dans l'exemple de la DITP, les règles déontologiques ont conduit à deux déports formalisés :

– un cadre s'est déporté le 24 septembre 2018 des dossiers en lien avec Capgemini, son ancien employeur[2] ;

– le délégué interministériel, M. Thierry Lambert, a annoncé lors de son audition du 2 décembre 2021 qu'il s'était déporté de l'ensemble des dossiers concernant le cabinet McKinsey.

Le déport de M. Thierry Lambert des dossiers concernant McKinsey

« *J'ai un fils, étudiant à l'École nationale des ponts et chaussées, qui a réalisé un stage chez McKinsey, à l'issue duquel ce cabinet lui a proposé un contrat à durée indéterminée (CDI) à compter de septembre 2022. Je me suis donc immédiatement déporté : je n'ai plus de contact avec ce cabinet, et c'est mon adjoint qui prendra part à l'analyse de la négociation et des décisions le concernant.* »

« *J'ai annoncé à mes équipes, à la secrétaire générale du Gouvernement, à la ministre et au cabinet que je cessais de m'occuper de McKinsey :* ***pas de contacts commerciaux, pas de travail sur les bons de commande, pas d'évaluation*** *et pas d'implication dans les lots où McKinsey se porterait candidat. C'est la transparence et la fermeté sur les principes qui comptent.* »[3]

Ce déport a été formalisé par **un courrier de M. Thierry Lambert en date du 28 octobre 2021**, adressé à la ministre de la transformation et de la fonction publiques et à la secrétaire générale du Gouvernement.

Depuis le 9 janvier 2019, la DITP dispose d'un **référent déontologue**, qui anime des réunions d'information deux fois par an. Ce référent a été saisi à quatre reprises en 2021, dont trois fois pour des départs d'agents vers le secteur privé.

Outre les règles internes à l'administration, le cadre déontologique des prestations de conseil relève aussi **des clauses des marchés publics**.

À titre d'exemple, l'accord-cadre de conseil (hors informatique) de l'UGAP – conclu en 2019 – contient des stipulations relativement précises sur la prévention des conflits d'intérêts.

---

[1] « La Haute Autorité peut être saisie sur les chartes de déontologie, mais ne l'est pas systématiquement. Nous avons été très peu saisis pour l'instant de projets de chartes de déontologie émanant de l'administration proprement dite » *(audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022).*

[2] *Par un courriel du 24 septembre 2018, ce cadre de la DITP s'est engagé à ne jamais participer* « aux discussions financières pour des prestations avec le groupement dans lequel figure Capgemini » *et à ne valider* « ni leurs bons de commande, ni leurs services faits ».

[3] *Audition de M. Thierry Lambert du 2 décembre 2021.*

Clauses déontologiques de l'accord-cadre de conseil (hors informatique) de l'UGAP[1]

« *Durant toute la durée d'exécution du marché, le titulaire s'engage à n'avoir* ***aucun lien direct ou indirect de nature à porter atteinte à son impartialité et à son indépendance****, pour toutes les missions qui lui sont confiées dans le cadre de l'exécution du marché.*

Tout changement en cours d'exécution du marché et/ou du bon de commande dans la situation du titulaire de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité, est ***porté immédiatement à la connaissance de l'UGAP****.*

Le titulaire garantit de la même manière ***l'indépendance de tous ses préposés****, ses cotraitants ainsi que ses sous-traitants vis-à-vis du bénéficiaire. […]*

En l'absence de mesures suffisantes pour éliminer cette situation de conflit d'intérêts / incompatibilité, les bons de commande dudit bénéficiaire sont adressés [au cabinet de conseil suivant l'ordre d'attribution de l'accord-cadre]

Tout manquement à ces obligations est susceptible d'engager la responsabilité du titulaire et d'entraîner ***la résiliation du marché et/ou du bon de commande à ses torts****. En cas de résiliation du marché avec le titulaire, celui-ci est considéré comme étant définitivement défaillant.* »

En revanche, l'accord-cadre de la DITP – conclu l'année précédente, le 12 juin 2018 – **est beaucoup plus lacunaire en matière de prévention des conflits d'intérêts**. **Il apparaît même très insuffisant au regard des enjeux déontologiques documentés par la commission d'enquête**.

Accord-cadre de la DITP : des stipulations lacunaires sur la prévention des conflits d'intérêts

L'accord-cadre de la DITP se limite à rappeler les **obligations de confidentialité** des cabinets de conseil :

« *Le fonctionnement en équipe intégrée suppose de mettre en œuvre et de respecter des règles particulières en matière : […] de confidentialité, cette obligation impliquant la signature par tout intervenant sur la mission d'un engagement spécifique.* »[2]

Les cabinets ont une obligation générique de conseil ou d'alerte, qui ne concerne pas spécifiquement les aspects déontologiques : ils doivent simplement prévenir la DITP s'ils se rendent compte « *de dérèglements ou de dysfonctionnements potentiels dans le cadre du projet* »[3].

Ni le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ni le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre ne comporte de clause spécifique sur la déontologie. **Les termes « *déontologie* » ou « *conflit d'intérêts* » n'apparaissent ni dans l'un ni dans l'autre**.

[1] *Article 6.3 (*« cas particulier de conflit temporaire »*) du cahier des clauses particulières (CCP) de l'accord-cadre de l'UGAP.*
[2] *Article 6.5 (*« fonctionnement en équipe intégrée »*) du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de l'accord-cadre de la DITP.*
[3] *Article 12.1 (*« obligation de conseil »*) du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre de la DITP.*

B. LES ENGAGEMENTS DÉONTOLOGIQUES DES CABINETS DE CONSEIL

Pour les cabinets de conseil, le respect de leurs engagements déontologiques est essentiel pour **préserver leur réputation** et donc leur clientèle.

Comme l'a confirmé M. Éric Fourel, président d'EY, « ***notre réputation est notre bien incorporel le plus précieux*** *et nous mettons tout en œuvre pour répondre aux exigences éthiques et aux exigences d'indépendance* »[1]. Et M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, d'ajouter : *« la déontologie est au cœur de notre relation avec le client. […]* ***La relation de confiance*** *avec lui est essentielle pour que nous puissions l'accompagner au mieux. Nous avons codifié l'ensemble de nos engagements dans un code de conduite.* »[2]

En pratique, la quasi-totalité des cabinets de conseil disposent d'une charte de déontologie, généralement publiée sur Internet.

Sur la trentaine de cabinets interrogés par la commission d'enquête, un seul n'avait pas de charte, sa réponse pouvant d'ailleurs laisser perplexe : « *en tant que société spécialisée dans le conseil en organisation, [le cabinet] apparaît significativement moins exposé aux conflits d'intérêts que d'autres entités de conseil* ».

Les règles déontologiques des cabinets de conseil : quelques exemples[3]

EY

« *Nous disposons d'un* ***code de conduite*** *et d'une* ***charte anticorruption****. […]*

Nous avons mis en place ***une politique d'acceptation et de maintien des clients et des missions****, qui définit les critères selon lesquels les entités membres du réseau EY peuvent accepter de servir un nouveau client, de réaliser une mission ou encore de continuer à servir un client existant. Elle requiert d'identifier et [de] gérer les conflits d'intérêts potentiels selon les préconisations de la politique de gestion des conflits d'intérêts* ».

McKinsey

« *Notre* ***code de conduite professionnelle****, accessible publiquement sur notre site Internet, définit les exigences du cabinet quant au comportement de tous nos collaborateurs. […] Il précise notamment que chaque collaborateur a l'obligation de* ***déclarer les éventuels conflits d'intérêts*** *qu'il peut avoir à titre personnel.*

Pour maintenir la mobilisation et l'engagement de chacun sur l'ensemble de ces sujets, ***des formations en ligne obligatoires*** *à destination de l'ensemble des collaborateurs sont dispensées à une fréquence semestrielle et des campagnes de sensibilisation ainsi que* ***des tests*** *(faux hameçonnages par exemple) sont organisés à un rythme quasi mensuel.* »

---

[1] *Table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*
[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*
[3] *Source : contributions écrites des cabinets de conseil, transmises à la commission d'enquête.*

JLL

« Tous les salariés du groupe doivent ***déclarer leurs intérêts externes*** *au groupe. Des déclarations sur l'honneur sont demandées aux directeurs de département au moment du recrutement. Un outil de gestion des conflits d'intérêts a été déployé au sein du groupe en octobre 2021 pour faciliter les déclarations et maintenir les informations à jour. »*

Wavestone

« Wavestone a adopté et déployé auprès de ses salariés ***une charte éthique des affaires*** *fondée notamment sur le code de conduite anticorruption* Middlenext *ainsi qu'un guide d'application. Une formation relative à cette charte (*e-learning*) est obligatoirement suivie par l'ensemble de nos collaborateurs l'année de leur arrivée […] et lors de chaque évolution de la charte. […] Des* ethics officers *sont les référents en matière d'éthique pour tous les collaborateurs de Wavestone. »*

II. DES RISQUES DÉONTOLOGIQUES AVÉRÉS, QUI IMPLIQUENT DE RENFORCER LES RÈGLES ET DE MIEUX LES CONTRÔLER

Si les règles déontologiques sont nombreuses, leur contrôle repose d'abord sur une logique déclarative, basée sur la confiance entre les cabinets de conseil et leurs clients publics.

M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP, l'a d'ailleurs confirmé au cours de son audition : « *les dispositions sur les conflits d'intérêts reposent sur un dispositif déclaratif, de part et d'autre, chez nous comme chez les entités clientes* »[1].

L'enjeu principal est donc de **contrôler le respect des règles déontologiques**, face aux trois risques identifiés par la commission d'enquête : conflit d'intérêts, « pied dans la porte » et porosité entre les responsables publics et les cabinets de conseil.

La commission d'enquête propose ainsi un dispositif déontologique complet, articulé autour de la HATVP.

Proposition n° 9 : Confier à la HATVP une nouvelle mission de contrôle des cabinets de conseil intervenant dans le secteur public, pour vérifier le respect de leurs obligations déontologiques.

Renforcer les moyens de la HATVP pour assurer cette mission.

[1] *Audition de M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP, du 6 décembre 2021.*

Tout cabinet de conseil qui manquerait à ses obligations déontologiques se verrait :

– **sanctionné par la Haute Autorité**, qui bénéficierait de nouvelles prérogatives de sanctions administratives ;

– **interdit de se porter candidat aux marchés publics**, comme l'autorise la directive européenne du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics[1].

La durée de cette exclusion des marchés publics serait définie par la HATVP, en fonction de la gravité des manquements constatés et pour une durée maximale d'une année.

Proposition n° 10 : Lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations déontologiques, interdire aux cabinets de conseil de se porter candidats aux marchés publics.

A. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS : AUCUNE VISIBILITÉ SUR L'ACTIVITÉ DES CABINETS DE CONSEIL POUR LE COMPTE DE LEURS AUTRES CLIENTS

Les autorités publiques sont des clients parmi d'autres pour les cabinets de conseil, qui réalisent l'essentiel de leur chiffre d'affaires dans le secteur privé.

Or, comme l'explique M. Didier Migaud, président de la HATVP, « *le fait que l'État ait recours à [des] cabinets de conseil, qui ont pour clients aussi bien des personnes privées que des institutions publiques, est de nature à accroître* ***le risque de conflit d'intérêts. Si, parmi les clients privés du cabinet, certains ont un intérêt à une décision de l'État dans un sens déterminé, la question peut se poser de savoir comment l'intérêt général peut être défendu de façon objective*** ».

En pratique, « *il faut donc éviter que, dans l'équipe qui travaille pour le compte de l'État, ne se trouvent des personnes travaillant parallèlement pour un client dont les intérêts seraient divergents.* »[2]

[1] *Directive 2014/24/UE du Parlement et du Conseil. Son article 57 autorise les États membres à exclure des entreprises de la commande publique lorsque* « l'opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité ».
[2] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*

Cette inquiétude est partagée par la Cour des comptes, qui déplore dans son rapport de 2014 « *l'absence de doctrine générale* » de l'administration pour « *l'assistance apportée par des conseils concomitamment à l'État et à des parties en négociation ou en relation contractuelle avec ce dernier* »[1].

Certes, les cabinets de conseil assurent qu'ils mettent en œuvre **des procédures internes « de sauvegarde » pour éviter toute interférence entre leurs différents clients**. Ces pratiques sont toutefois plus ou moins formalisées d'un cabinet à l'autre et sont hors du contrôle de l'État.

Les procédures internes « de sauvegarde » : quelques exemples[2]

BCG

« *Lorsque nous servons plusieurs clients au sein du même secteur, nous prenons des* ***précautions de séparation stricte*** *pour ne pas partager d'informations confidentielles entre des clients concurrents ou entre les membres du BCG travaillant pour des clients concurrents.* »

BearingPoint

« *En cas d'intérêts divergents, la direction générale, les services juridiques et la direction de la conformité examinent le cas et mettent en place les mesures pour garantir l'absence de conflit d'intérêts, comme la mobilisation de différentes équipes [ou] l'intervention d'un deuxième associé sur le dossier.*

De manière générale, BearingPoint, comme tout autre cabinet de conseil, ***traite quotidiennement les différents intérêts des clients*** *et toutes nos politiques et procédures régissant un engagement garantissent qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts.* »

McKinsey

« *Chaque mission passe par* ***un processus de composition de l'équipe****, qui s'assure rigoureusement que les collaborateurs mobilisés sur un projet n'aient pas servi d'acteur concurrent sur la même thématique ou d'organisation publique pouvant avoir des intérêts opposés.*

Ainsi, nos modes de travail sont strictement encadrés par ***une ségrégation des équipes projet et l'application de barrières en matière de partage de l'information****.* »

Un constat s'impose : l'État ne connaît pas la liste des autres clients de ses cabinets de conseil, les contrôles déontologiques étant en grande partie « sous-traités » aux cabinets et à la confiance que l'administration leur porte.

L'État ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts chez ses consultants. Son pouvoir de contrôle ne couvre que les agents publics.

[1] *Cour des comptes*, Le recours par l'État aux conseils extérieurs, *novembre 2014*, op.cit.
[2] *Source : contributions écrites des cabinets de conseil, transmises à la commission d'enquête.*

M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique, l'a reconnu lors de son audition du 2 décembre 2021 : « *à chaque fois qu'un conflit d'intérêts est connu,* ***c'est au cabinet de conseil de faire une déclaration d'intérêts*** *; sinon, il serait en faute. Dans cette situation, dans la mesure où nous avons des lots multi-attributaires, le déclarant "passe son tour".* ***Nous n'avons pas de pouvoir d'investigation pour vérifier*** *ce que fait un consultant à l'étranger, par exemple.* »

La crise sanitaire a ainsi démontré les difficultés soulevées par les lacunes du droit en vigueur.

À la recherche des déclarations d'intérêts de McKinsey[1]

Interrogé par la commission d'enquête, **M. Olivier Véran**, ministre des solidarités et de la santé, a déclaré : « ***la loi ne prévoit pas de vérification concernant les activités antérieures ou les liens familiaux des uns et des autres****. Or nous avons scrupuleusement respecté la loi, rien que la lettre de la loi.* »[2]

Affirmant être « *très favorable* » à l'évolution des règles sur les conflits d'intérêts, le ministre a également déclaré : « *ce sont les règles applicables aux marchés de la DITP.* ***Ce sont des sujets techniques****, qui ne sont pas de mon niveau de décision – c'est pourquoi je viens de me le faire préciser par mon secrétaire général –, mais je vous dis comment les choses sont faites dans mon ministère, dont j'assume la responsabilité.* »

Ces déclarations peuvent surprendre de la part d'un ministre, alors que les enjeux déontologiques se situent, d'une manière générale, au centre du débat public.

Les expressions de besoins adressées par le ministère au cabinet **McKinsey (campagne vaccinale)** prévoient pourtant que « *les personnes assurant ces missions devront établir une déclaration d'intérêts* »[3]. M. Thomas London, directeur associé du cabinet, confirme : « *chacun des consultants mobilisés a rempli une déclaration d'intérêts préalablement aux travaux* »[4].

Parmi les plus de 5 000 fichiers transmis par le ministère, la commission d'enquête n'a retrouvé que cinq déclarations d'intérêts renseignées par des salariés de McKinsey, pour la plupart consultants juniors.

Remplies à la fin du mois d'août 2021, ces cinq déclarations comprennent trois parties, relativement sommaires : « *intérêts financiers personnels directs dans des acteurs de la santé* » ; « *emploi du conjoint (si celui-ci / celle-ci travaille dans le domaine de la santé)* » ; « *engagements / missions conduits à titre personnel auprès d'acteurs de la santé* ». En l'espèce, les cinq consultants répondent « non » à ces trois questions.

---

[1] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions.*
[2] *Audition de M. Olivier Véran du 2 février 2022.*
[3] *Comme par exemple l'expression de besoins du 25 novembre 2020, transmise par le ministère des solidarités et de la santé.*
[4] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*

Sur le plan déontologique, aucun élément ne permet d'attester que le ministère a examiné le profil des autres consultants de McKinsey, y compris lorsqu'ils travaillaient pour les succursales étrangères du cabinet[1].

***Idem* pour la liste des autres clients du cabinet**, même si McKinsey produit une liste sommaire (et en anglais) dans son premier devis du 27 novembre 2020. Cette liste ne sera plus fournie dans les commandes suivantes.

Interrogé par la commission d'enquête, le ministère des Armées précise qu'il pourrait envisager d'imposer des déclarations d'intérêts à ses consultants. M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, a également confirmé son intérêt pour une telle démarche : « *la transparence et la prévention des conflits d'intérêts nous semblent aller dans le bon sens* »[2].

Les déclarations d'intérêts des consultants :
une piste de travail pour le ministère des Armées

À ce stade, les consultants du ministère des Armées n'établissent pas de déclarations d'intérêts

Le ministère précise toutefois que « ***la mise en place d'une telle démarche est [...] envisageable*** » même si, n'étant pas prévue par son accord-cadre, « *la réponse à cette sollicitation restera dépendante de la bonne volonté des sociétés* »[3].

L'accord-cadre du ministère prévoit, certes, « *la possibilité de récuser, sans justification, les personnels du titulaire si l'État les juge inaptes ; charge ensuite aux entreprises de proposer de nouveaux intervenants* ». Mais encore faut-il que le ministère soit informé des éventuels conflits d'intérêts, ce qui n'est pas garanti par le droit en vigueur.

Pour les prestations les plus sensibles, **les cabinets de conseil doivent être habilités par le ministère des Armées** : « *la procédure d'habilitation […] permet de prévenir les conflits d'intérêts. […] Les vérifications sont ainsi effectuées sur l'actionnariat de la personne morale, son équipe dirigeante, ses modes de financement, sa stratégie [et] ses relations contractuelles* », ce qui englobe les consultants susceptibles d'accéder à des informations classifiées et les sous-traitants.

D'une manière générale, l'État doit reprendre la main dans la prévention des conflits d'intérêts, sans s'en remettre à la confiance qu'il accorde aux cabinets de conseil.

---

[1] *Dès son premier devis du 27 novembre 2020, le cabinet McKinsey évoque l'apport « d'experts » travaillant dans ses succursales étrangères, dont un* partner *du pôle « produits médicaux et pharmaceutiques » de Grande-Bretagne et d'Irlande, un* partner *de Londres spécialisé dans la santé en Afrique et un* partner *d'Amsterdam spécialisé dans la logistique hospitalière. Leur intervention est prévue dans la proposition financière de McKinsey (pour 20 jours - hommes).*
[2] *Table ronde des entreprises publiques du 16 février 2022.*
[3] *Contribution écrite transmise par le ministère des Armées à la suite de l'audition de Mme Florence Parly, ministre.*

La commission d'enquête formule ainsi **deux propositions**.

En premier lieu, **un code de conduite** devrait être signé par les cabinets de conseil au début de chaque prestation pour l'administration. Ce document serait rendu obligatoire, sous peine de nullité du contrat et donc de la prestation.

Rédigé par l'administration, le code préciserait les règles déontologiques applicables et les moyens de contrôle mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts. Son contenu serait adapté en fonction de la prestation, avec une attention particulière pour le conseil en stratégie.

Proposition n° 11 : Faire signer par les cabinets de conseil, dès le début de leurs missions, un code de conduite précisant les règles déontologiques applicables et les moyens de contrôle mis en place par l'administration.

En second lieu, **les déclarations d'intérêts** deviendraient systématiques pour toute prestation de conseil dans le secteur public.

L'objectif est simple : que les pouvoirs publics soient informés des prestations que le cabinet de conseil a assuré au cours des dernières années pour des clients intervenant sur le même secteur d'activité.

Une fois informée, l'administration aurait deux possibilités :

– mettre un terme à sa collaboration avec le cabinet lorsque cela s'avère nécessaire, sans indemnité de résiliation ;

– ou exiger des mesures « de sauvegarde » de la part du cabinet et contrôler leur mise en œuvre.

Pour assurer l'efficacité du dispositif, la commission d'enquête propose que :

– les déclarations d'intérêts soient remplies à la fois par les cabinets de conseil et leurs sous-traitants (personnes morales) et par les consultants intervenant sur la mission (personnes physiques) ;

– ces déclarations soient obligatoires, sous peine d'annulation de la prestation ;

– l'administration puisse, **en cas de doute, saisir la HATVP** pour contrôler l'exhaustivité des déclarations ;

– la HATVP puisse sanctionner toute déclaration d'intérêts mensongère ou incomplète.

Proposition n° 12 : Imposer une déclaration d'intérêts aux cabinets de conseil, à leurs sous-traitants et aux consultants, afin que l'administration puisse identifier et prévenir les risques de conflit d'intérêts.

En cas de doute, permettre à la HATVP de contrôler ces déclarations d'intérêts et de sanctionner les déclarations mensongères ou incomplètes.

La proposition de la commission d'enquête va plus loin que la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, qui se limitait à prévoir « *une déclaration d'intérêts des personnes mobilisées par le fournisseur* », sans plus de précisions et sans aucun moyen de contrôle.

B. LE RISQUE DU « PIED DANS LA PORTE » : LE DÉMARCHAGE ET LE PRO BONO

1. Le démarchage commercial des cabinets de conseil

La commission d'enquête a documenté l'existence d'**un démarchage organisé** de la part des cabinets de conseil envers les autorités publiques.

M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, a ainsi déclaré : « *c'est perturbant mais c'est la réalité !* ***Ces cabinets demandent rendez-vous, font des offres, viennent se présenter. Ils sont par ailleurs organisateurs ou sponsors de beaucoup de séminaires et de conférences****. Je respecte tout à fait leur travail et il y a des gens tout à fait compétents mais cela se transforme en sollicitations et c'est très fréquent.* »

Et d'ajouter : « *j'ai vu quelques consultants m'expliquer qu'ils étaient bien en cour avec les ministres, le Premier ministre, le Président de la République,* etc. *– je me souviens en particulier d'un consultant – et qu'il m'arriverait des tas d'ennuis si je ne faisais plus appel à lui. Ce sont les petits cabinets qui agissent ainsi. Je n'y ai pas eu recours et, comme vous l'avez souligné, je suis toujours là !* »[1]

Interrogés par la commission d'enquête, les dirigeants des entreprises publiques ont confirmé ce démarchage : les cabinets de conseil **« *font du commerce. Nous en faisons aussi* »** a répondu M. Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste.

M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, a pointé **un risque supplémentaire : « *c'est celui de la mission qui ne finit jamais****, où le consultant vous explique, alors que vous pensez avoir terminé, qu'il faut un complément* », entraînant ainsi une **cascade de commandes**[2].

---

[1] *Audition de M. Martin Hirsch du 26 janvier 2022.*
[2] *Table ronde des dirigeants d'entreprises publiques du 16 février 2022.*

Des cabinets peuvent également proposer un travail complémentaire à titre gratuit, dans le cadre d'un contrat onéreux. Ils démontrent ainsi leur capacité à maîtriser des sujets connexes à la commande initiale, qui peuvent déboucher sur de nouvelles commandes.

Les propositions annexes des cabinets de conseil :
un exemple dans le contexte particulier de la crise sanitaire

Le cabinet McKinsey est sollicité par la DITP et le ministère de l'Éducation nationale au début de l'année 2020 pour une mission portant sur **l'avenir du métier d'enseignant** (496 800 euros)[1].

Bien que perturbés, les travaux se poursuivent pendant la crise sanitaire.

Au début du confinement, le 20 mars 2020, un directeur associé de McKinsey envoie un courriel à la DITP et au ministère.

Débutant par un **« *Chers amis* »**, le courriel vise à « *exprimer un message de solidarité en ces temps d'exception. Nous mesurons toute la charge qui repose sur vous, les enseignants et l'ensemble des équipes du ministère* ».

En pièce jointe, le courriel contient un document produit par les services de recherche de McKinsey sur les « *réponses actuelles apportées par les systèmes éducatifs de par le monde (enseignement obligatoire) à la crise du covid-19* ». Le directeur associé précise : « *il ne s'agit ni d'une liste exhaustive ni d'une recommandation mais uniquement d'une rapide synthèse des sources publiques que nous avons pu trouver.* »

Deux sujets sont « *au cœur des discussions* » : « *le déploiement de solutions pour accélérer très rapidement le recours à l'apprentissage à distance* » et les « *initiatives portant sur le soutien aux élèves les plus fragiles ainsi qu'au maintien du bien-être et de la santé mentale en ces temps difficiles* ».

Le directeur associé précise que McKinsey travaille « *par ailleurs en support à plusieurs systèmes éducatifs et gouvernements de par le monde dans la réponse [au] covid-19 (enseignement obligatoire et supérieur)* ».

Il conclut en laissant une porte ouverte : « *n'hésite[z] pas à nous solliciter si vous avez des questions particulières (il se peut que nous disposions de plus d'informations sur certains sujets spécifiques)* ».

L'État contrôle trop peu ce démarchage des cabinets de conseil.

Au cours des auditions, le sénateur Jérôme Bascher a soumis un cas d'espèce à M. Marc Grévoul, directeur des achats de l'État (DAE) : « *les cabinets en stratégie passent voir les directions de tous les ministères, voire tous les cabinets ministériels, pour leur dire : "vous n'auriez pas une mission à nous confier ?". Cela vous échappe-t-il complètement ?* » La réponse a été sans équivoque : « ***nous n'avons pas les moyens de vérifier ce que font***

[1] *Pour plus de précisions, voir l'étude de cas consacrée à cette mission de McKinsey.*

***directement les cabinets ministériels avec les cabinets de conseil**. Ce n'est pas notre métier et nous ne nous prononçons pas en opportunité* »[1].

Dans le cas de l'UGAP, c'est même la centrale d'achats qui a demandé aux cabinets de démarcher des clients potentiels, pour augmenter le volume des commandes de conseil.

Lors de l'attribution de son accord-cadre de 2019, l'UGAP a ainsi invité les candidats à préciser « *les actions qui seront mises en place pour **promouvoir le marché et l'offre de prestations intellectuelles et informatiques de l'UGAP*** »[2]. La centrale d'achat a ajouté qu'elle pouvait « *être partenaire de certains évènements mais [que] la promotion des offres [de son catalogue se ferait] majoritairement* via *des évènements [des entreprises] titulaires.* »[3]

Cette pratique pose **un problème de principe** : des cabinets de conseil sont invités par l'UGAP à démarcher les acheteurs publics pour qu'ils recourent à la centrale d'achat, ce qui leur assurera de nouvelles commandes, sans remise en concurrence.

Dans leur réponse à l'UGAP, les cabinets rivalisent d'ailleurs d'ingéniosité pour proposer des actions promotionnelles à la centrale d'achat.

Accord-cadre de l'UGAP : les propositions (anonymisées) des cabinets de conseil pour assurer la promotion de leurs prestations auprès des acheteurs publics[4]

– Cabinet A

« *Nous avons également construit **un plan de ciblage commercial**, conjuguant notre connaissance des comptes clés à adresser, des problématiques financières à traiter et des principaux décideurs à solliciter. Ce **plan de conquête** sera piloté, animé et mis à jour avec l'ensemble du consortium et l'UGAP tout au long du marché.* »

« ***Des actions d'éminence** visant à proposer à l'écosystème des […] décideurs publics un espace de partage d'expériences et [à] **faire la promotion du véhicule UGAP** pour les accompagner dans leurs démarches.* »

« *Nous nous engageons à **promouvoir systématiquement le marché UGAP lors de ces évènements** et [à] organiser le cas échéant certaines tables rondes dédiées pour promouvoir le marché.* »

[1] *Audition de M. Marc Grévoul, directeur des achats de l'État, du 8 décembre 2021.*
[2] *Annexe* « Qualité de Service » *rédigée par l'UGAP, que les candidats étaient invités à remplir à l'appui de leur offre.*
[3] *Réponse à une question d'un candidat à l'appel d'offres de l'UGAP, en date du 17 juin 2019.*
[4] *Source : réponses des cabinets de conseil à l'accord-cadre de l'UGAP.*
Le nom des cabinets a été anonymisé, dans la mesure où leur dispositif promotionnel répondait à une demande explicite de l'UGAP et non à une initiative de leur part.

– Cabinet B

« *Un **plan d'action marketing et commercial** qui permet la promotion du marché* » de l'UGAP.

« *De manière concrète, nous proposons de mettre en place **un site avec accès privilégié à la production intellectuelle [du cabinet]**. Le réseau [de l'UGAP] pourra agir en rebond suite aux travaux partagés.* »

« ***L'organisation d'un événement commun chaque semestre avec nos clients et* prospects** *autour d'un sujet de contenu.* »

« *Un **plan de RDV commercial qualifié et piloté*** » et des « ***détections d'opportunités*** » pour identifier les « *comptes clés, les réalisations et les sujets clés à venir (ex : directions des douanes, VNF).* »

– Cabinet C

« *Nous vous proposons de mettre en place, dès la notification du marché, **un kit de développement du marché*** », comprenant : « ***un pitch de présentation du marché**, la présentation des enjeux par grandes familles de bénéficiaires (ex : ministères, conseils départementaux,* etc.*) et par personae (ex : directeur d'hôpital, DSI,* etc.*) et une présentation agrégée de notre offre.* »

Pour mieux encadrer ces pratiques commerciales, la commission d'enquête propose que les cabinets de conseil déclarent chaque année à la HATVP les actions de démarchage réalisées, à leur initiative, auprès des pouvoirs publics.

Ces déclarations seraient ensuite rendues publiques en données ouvertes sur l'exemple du répertoire des représentants d'intérêts[1].

Proposition n° 13 : Instituer une obligation de déclaration à la HATVP, par les cabinets de conseil, de leurs actions de démarchage auprès des pouvoirs publics.

Publier la liste de ces actions tous les ans, en données ouvertes.

[1] *Pour éviter toute redondance, les cabinets de conseil inscrits sur le répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP pourraient être dispensés de cette nouvelle obligation déclarative.*
Cette situation reste toutefois peu fréquente. En effet, la plupart des cabinets de conseil généralistes ne sont pas soumis au répertoire des représentants d'intérêts, comme l'a confirmé M. Didier Migaud lors de son audition du 26 janvier 2022 : « ils ne font pas de représentation d'intérêts sauf, bien entendu, s'ils possèdent un département affaires publiques ».

2. Les dérives du *pro bono* : « quand c'est gratuit, c'est vous le produit »

a) La distinction entre le pro bono *et le mécénat*

Les cabinets de conseil interviennent parfois gratuitement pour leurs clients, soit sous forme de *pro bono* (du latin « *pour le bien public* »), soit sous forme de mécénat.

Le mécénat est cependant réservé à un nombre limité de secteurs d'intérêt général (culture, éducation, social, humanitaire, *etc.*).

Pro bono et mécénat

– Pro bono

Les missions *pro bono* sont réalisées à titre gratuit, en dehors du champ couvert par le mécénat.

Elles peuvent concerner tous les domaines de l'action publique, y compris économiques, mais ne donnent pas droit à réduction fiscale.

La signature d'un contrat n'est pas systématique.

– Mécénat

Le mécénat est davantage encadré depuis la loi « Aillagon » du 1er août 2003[1]. Il peut s'agir d'**un mécénat financier** ou, ce qui est le plus fréquent chez les cabinets de conseil, d'**un mécénat de compétences** (les cabinets mobilisent gratuitement des salariés pour travailler sur un projet).

Ce dispositif doit respecter les deux conditions cumulatives fixées par l'article 238 *bis* du code général des impôts : **bénéficier à un organisme d'intérêt général** (État, associations, fondations, établissements d'enseignement supérieur, *etc.*) **et entrer dans l'un des domaines suivants : philanthropie, éducation, sciences, social, humanitaire, domaine sportif ou familial, culture ou défense de l'environnement naturel**.

Le mécénat ouvre droit à **une réduction d'impôts** : 60 % de la valorisation du don sur les deux premiers millions d'euros et à 40 % pour la partie supérieure à deux millions d'euros. Cette réduction est plafonnée à 20 000 euros par an ou à 5/1 000 du chiffre d'affaires du mécène. Si ce plafond est dépassé, l'excédent peut donner lieu à des réductions d'impôts sur les cinq exercices suivants.

Pour le mécénat de compétences, le montant du don correspond au traitement des salariés mis à disposition (salaire et charges sociales), dans la limite de trois fois le plafond de la sécurité sociale (soit un montant maximal de 567 par jour-homme)[2].

Pour bénéficier de la réduction d'impôts, le mécène doit remplir **un formulaire fiscal**. Les entreprises qui consentent à plus de 10 000 euros de dons pendant l'année ont aussi l'obligation de les déclarer à l'administration fiscale.

---

[1] *Loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.*

[2] *Le plafond de la sécurité sociale étant fixé à 189 euros par jour-homme (arrêté du 15 décembre 2021 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2022).*

Le mécénat peut donner lieu à **une contrepartie** du bénéficiaire en faveur du mécène comme, par exemple, l'accès gratuit à un musée. Conformément à la doctrine fiscale, cette contrepartie est limitée à **25 % de la valeur du don**.

Ce dispositif **diffère du parrainage (ou « *sponsoring* »)**, dans lequel le « parrain » retire un bénéfice plus direct de l'organisme parrainé, le plus souvent grâce à des actions publicitaires. En outre, le « parrain » reçoit des avantages au moins équivalents aux sommes apportées (contre 25 % pour le mécénat).

Ces missions gratuites présentent **trois intérêts pour les cabinets de conseil** :

– contribuer à des problématiques sociétales, dans une logique de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Le cabinet Wavestone consacre ainsi 1 % du temps de travail de ses consultants au mécénat de compétences, par exemple pour la Croix rouge française[1] ;

– impliquer les consultants dans un projet d'intérêt général, notamment lorsqu'ils sont « *on the beach* », c'est-à-dire entre deux missions payantes.

Pour M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, « *il s'agit d'un facteur massif d'attraction, de rétention et de développement* » des personnels des cabinets de conseil[2] ;

– bénéficier de réductions fiscales ou de contreparties en nature, dans le seul cas du mécénat.

Un exemple concret : le mécénat de compétences d'EY dans le secteur culturel[3]

EY dispose :

– d'un mécénat de compétences avec **le musée du Louvre**, qu'il a accompagné pour « *son passage à la certification de ses comptes* » ;

– d'un mécénat mixte (financier et de compétences) avec **l'Opéra de Paris**, notamment pour améliorer le caractère éco-responsable des décors.

« *Il y a de modestes contreparties qui sont données, notamment dans le cas du mécénat du Louvre : nous avons un accès gratuit au musée pour l'ensemble de nos collaborateurs en France et donc ils sont évidemment très sensibles à ce point* ».

[1] *Intervention de M. Pascal Imbert, président de Wavestone, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*
[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*
[3] *Intervention de M. Éric Fourel, président d'EY, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

Beaucoup de cabinets de conseil sont intervenus gratuitement pendant la crise sanitaire, soit en *pro bono*, soit en mécénat de compétences.

La commission d'enquête a ainsi identifié **au moins une vingtaine de missions**, portant sur la montée en puissance des tests (Bain & Compagnie), le pilotage des besoins en ressources humaines dans les Ehpad (Capgemini) ou encore le modèle de prévision des appels au SAMU et des admissions en réanimation de l'AP-HP (BCG).

Lors des auditions, M. Martin Hirsch, directeur de l'AP-HP, a même évoqué l'intervention du cabinet du Premier ministre pour l'encourager à faire appel à des prestations gratuites de cabinets de conseil : « ***le samedi 14 mars [2020]**, j'ai reçu un appel du cabinet du Premier ministre pour me dire que plusieurs grands cabinets de conseil s'étaient manifestés pour aider : "voilà un tel et un tel. **Si tu veux, tu peux les appeler, ils sont à disposition pour faire du* pro bono***"*. *Je suis sous serment : je vous dis donc les choses* »[1].

b) Interdire le pro bono*, tout en maintenant le mécénat*

Le risque est le plus élevé lorsque la prestation intervient en dehors du mécénat : les cabinets de conseil participent alors gratuitement à une mission qui dépasse largement la responsabilité sociale des entreprises ou l'intérêt associatif.

Comme l'a souligné M. Didier Migaud, président de la HATVP, « *il faut toujours être prudent à l'égard de ce type de prestations, surtout lorsqu'elles sont proposées par des sociétés dont l'objet est de dégager des marges. J'appelle à la plus grande vigilance, afin d'éviter qu'elles ne fassent l'objet de suites positives pour les sociétés en question* »[2].

Ces interventions *pro bono* des cabinets de conseil concernent surtout le secteur économique, avec **deux principaux bénéficiaires** :

– **l'Élysée**, pour les sommets *Tech for good* (McKinsey), C*hoose France* (BCG) et l'initiative *Scale-up Europe* (Roland Berger) ;

– **le ministère de l'économie et des finances**, par exemple sur l'attractivité économique de la France (McKinsey) ou sur des études sectorielles portant sur la filière aéronautique (Deloitte), les véhicules électriques (Sia Partners) ou l'industrie (Roland Berger et KPMG).

---

[1] *Audition de M. Martin Hirsch du 24 décembre 2022.*
Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions.
[2] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*

Prestations *pro bono* identifiées par la commission d'enquête
(liste non exhaustive ; hors appui sanitaire pendant la pandémie)

Cabinet	Bénéficiaire	Date	Thème	Prestation	Ressources mobilisées par le cabinet
Accenture	Secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR)	2021	*Joint venture sociale*	État des lieux de ces organisations ; Pistes d'actions publiques à engager pour les encourager	NC
Accenture	Haut-Commissaire à l'engagement des entreprises	2021	Dispositif d'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes	Accompagnement dans la mise en œuvre opérationnelle du projet	NC
BCG	Halde	2011	Transition avec la création du Défenseur des droits	Appui au moment de la création du Défenseur des droits, notamment pour éviter les ruptures de charge dans le traitement des dossiers	62
BCG	Ministère de l'intérieur	2016	Sécurisation des grandes villes	Comparaison internationale de la gestion des sujets de sécurité par les grandes agglomérations, en lien avec les opérateurs d'importance vitale et dans le contexte des attentats du Bataclan	118
BCG	Présidence de la République	2020-2022	*Choose France* 2020, 2021, 2022	Interviews des participants au sommet et synthèse ; Rédaction de notes de synthèse pour les participants ; Prises de notes et synthèse pendant les tables rondes	180
BCG	Ministère de l'économie et des finances	2020	Accompagnement des PME pendant le premier confinement	Détermination des options pour accompagner les PME pendant la crise : accélération de la numérisation, création de sites Internet ou affiliation à des *marketplaces*, seuil de paiement sans contact, développement de la formation ; Définition pour chaque piste des moyens opérationnels, des conditions de succès et des moyens à mobiliser	40
Capgemini	Institut Pasteur	2020	Sécurisation des chaînes d'approvisionnement	Appui à la direction générale pour sécuriser plusieurs chaînes d'approvisionnement	48
Capgemini	Ministère de l'économie et des finances	2020	*French transfo*	Appui réalisé *intuitu personnae* par un collaborateur dans le cadre de la mission d'appui aux grands groupes mise en place par la direction générale des entreprises (DGE)	43
Capgemini	Secrétariat d'État au numérique	2020	Programme Solidarité numérique	Création d'un programme de déploiement	65
Deloitte	Ministère de l'économie et des finances	2020	Filière aéronautique	Diagnostic de la filière	NC

Cabinet	Bénéficiaire	Date	Thème	Prestation	Ressources mobilisées par le cabinet
EY	Ministère de l'économie et des finances	2020	Secteur de la montagne	Étude d'impact de la crise sur le tourisme de montagne et valorisation des enjeux économiques et financiers liés à la crise	30
EY	Ministère de l'économie et des finances	2020	Plateforme d'indemnisation des PME-TPE	Appui à la construction de la plateforme	35
KPMG	Ministère de l'économie et des finances	2020	Résilience des territoires d'industrie	Réalisation de tableaux de bord pour analyser les risques sur les principaux territoires industriels	35
KPMG	Ministère des Armées	2020	Direction générale de l'armement	Étude pour la direction	40
McKinsey	Commission Attali	2008-2010	Appui aux travaux de la commission pour la libération de la croissance française		NC
McKinsey	Ministère de l'économie et des finances	2017	Restaurer l'attractivité de la France dans les classements économiques	Analyse du positionnement de la France dans les classements économiques internationaux de référence ; Identification des leviers d'amélioration du positionnement de la France	NC
McKinsey	Présidence de la République	2018 et 2019	Sommet *Tech for Good*	Réalisation des travaux de recherches préparatoires sur les thématiques du sommet ; Appui méthodologique dans la conduite des ateliers de travail ; Appui à la synthèse et à la consolidation des enseignements du sommet ; Mise en place d'outils pour suivre les engagements des participants	NC
McKinsey	Business France	2019	Diagnostic sur la compétitivité industrielle de la France	Analyse du positionnement de la France sur les dimensions critiques pour les décisions d'investissements industriels ; Enquête auprès de 90 investisseurs et interviews auprès de 20 PDG et directeurs des opérations ; *Benchmark* de 100 indicateurs	120
McKinsey	Ministère de l'économie et des finances	2020	Filière de production de masques pendant la crise sanitaire	Analyse de la filière française de production des masques (chirurgicaux et FFP2) ; Identification des actions possibles pour augmenter les capacités de production	125
PwC	Ministère de l'économie et des finances	2020	Filières renouvelables et transport ferroviaire	Analyse du potentiel de relocalisation industrielle de ces filières	NC

Cabinet	Bénéficiaire	Date	Thème	Prestation	Ressources mobilisées par le cabinet
Roland Berger	Ministère de l'économie et des finances	2020	Vulnérabilités industrielles	Identification des zones de vulnérabilité industrielle mises en lumière par la crise sanitaire ; Questionnaire à destination des filières industrielles	25
Roland Berger	Ministère de l'économie et des finances	2020	Plans de relance industriels après la crise sanitaire	Support au cadrage des plans de relance industriels ; Diagnostic flash ; Identification des leviers Examen de l'effet potentiel des leviers proposés	25
Roland Berger	Ministère de l'économie et des finances	2021	Baromètre d'impact des entreprises de la *French Tech* Next40/120	Évaluation de l'impact des 120 *start-ups* concernées sur les plans économique, social, territorial et environnemental	80
Roland Berger	Présidence de la République	2021	*Scale-Up* Europe	Conduite de 30 entretiens auprès de dirigeants de *start-ups* et d'acteurs de l'écosystème ; Aide à la coordination de l'initiative (organisation des 15 points hebdomadaires et des 3 comités de pilotage) ; Aide à la tenue de 6 ateliers thématiques avec des acteurs de l'écosystème ; Rédaction d'un rapport d'étude avec 21 recommandations pour l'écosystème européen	145
Roland Berger	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	2021	Sommet Destination France (secteur touristique)	Conduite de 20 entretiens avec des acteurs du secteur touristique ; Animation des tables rondes	48
Sia partners	Ministère de l'économie et des finances	2021	Véhicules électriques	Réflexion sur les infrastructures de recharge des véhicules électriques	NC

Source : commission d'enquête, à partir des auditions et des réponses transmises par les cabinets de conseil

Deux exemples concrets : la participation du cabinet McKinsey à la commission Attali et à l'organisation des sommets *Tech for good*

– La commission Attali pour la libération de la croissance française (2007-2010)

En août 2007, M. Éric Labaye, alors directeur général associé de McKinsey, est nommé à titre individuel dans la commission Attali[1], chargée par le Président de la République d'élaborer des propositions pour relancer la croissance française.

Interrogé par la commission d'enquête, M. Éric Labaye a précisé que sa participation « *consistait à fournir des perspectives et à participer au débat* » : « *j'ai suggéré certains éléments de réflexion – comparaisons de productivité entre pays, taux de croissance permettant d'alimenter la réflexion.* »

Au-delà de sa participation à titre individuel, **M. Éric Labaye a confirmé avoir lui-même proposé l'intervention *pro bono* de McKinsey** : « *j'ai proposé que quelques consultants rejoignent l'équipe de rapporteurs pour transmettre leur expertise et alimenter la commission afin de prendre les meilleures décisions possible, ce qui s'est fait durant les semaines de travail qui ont suivi. Je ne sais plus si nous avons passé un contrat.* »[2]

Cette intervention *pro bono* de McKinsey s'est prolongée en 2010, pour la rédaction du second rapport de la commission Attali[3], comme l'a confirmé M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, « *au même titre que celui d'autres cabinets comme Accenture ou Capgemini, que [la commission d'enquête a] auditionné* »[4].

Dans son CV, M. Karim Tadjeddine mentionne d'ailleurs sa fonction de « *rapporteur de la commission de libération de la croissance* », de même que sa qualité de membre de la commission de préfiguration de l'École des affaires publiques de Sciences Po Paris et de la commission d'évaluation de France Stratégie[5].

– Les sommets *Tech for good* (2018-2019)

Organisés par la Présidence de la République, les sommets *Tech for good* réunissent environ **80 dirigeants d'entreprises du numérique** pour les encourager à prendre des engagements sociétaux.

McKinsey a participé *pro bono* à l'organisation de ces sommets en 2018 puis en en 2019.

[1] *Décret n° 2007-1272 du 27 août 2007 instituant une commission pour la libération de la croissance française.*
[2] *Intervention de M. Éric Labaye, président de l'École polytechnique, lors de la table ronde des écoles du service public du 9 février 2022.*
[3] *Décret n° 2010-223 du 4 mars 2010 relatif à la commission pour la libération de la croissance française.*
[4] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*
[5] *Devis de McKinsey du 27 novembre 2020, transmis au ministère des solidarités et de la santé dans le cadre de la campagne vaccinale.*

Le cabinet a lui-même proposé sa participation, comme l'a confirmé M. Cédric O, alors conseiller technique du Président de la République pour l'économie numérique : **McKinsey « *s'est proposé, parce qu'il connaît bien ces très grandes entreprises, notamment au niveau de son dirigeant américain, de travailler avec elles pour piloter les groupes de travail*.** *C'est un travail de longue haleine, avec énormément de participants. Nous avons accepté. À aucun moment il n'a été question d'une quelconque contrepartie. D'ailleurs, si cela avait été le cas, nous n'aurions jamais accepté.* »[1]

Concrètement, McKinsey a effectué des travaux de recherches préparatoires sur les thématiques du sommet (diversité, inclusion économique, *etc.*), a appuyé la conduite des ateliers de travail ainsi que la synthèse et la consolidation des enseignements du sommet et a mis en place des outils pour suivre dans la durée les engagements des participants[2].

Les prestations *pro bono* soulèvent trois difficultés majeures, qui pèsent à la fois sur l'administration et sur les cabinets de conseil : un régime juridique incertain, un risque de récupération commerciale et un risque de contrepartie onéreuse.

En premier lieu, le *pro bono* n'est encadré par aucun régime juridique, à l'inverse du mécénat. Le périmètre et le contenu de la prestation, l'organisation du travail, les principes déontologiques… dépendent du bon vouloir de l'administration et des cabinets de conseil.

La signature d'une convention n'est d'ailleurs pas systématique, comme l'atteste l'exemple du sommet ***Tech for Good*** organisé par l'Élysée : aucun contrat n'a été signé pour cadrer l'intervention de McKinsey lors de l'édition 2018.

L'absence de contrat constitue une difficulté majeure, notamment parce qu'elle ne permet pas à l'administration d'imposer des obligations déontologiques à ses prestataires.

Si la situation a évolué en 2019, des interrogations demeurent sur le contenu de la convention de McKinsey et l'identité des signataires. M. Karim Tadjeddine a ainsi déclaré, sans plus de précisions : « *il y a un contrat.* ***Je ne sais pas avec qui nous contractons****, car plusieurs administrations sont engagées, mais c'est le secteur public qui nous passe commande* »[3].

---

[1] *Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, du 2 février 2022.*
[2] *Contribution écrite de McKinsey, transmise à la commission d'enquête.*
[3] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*

En deuxième lieu, une mission *pro bono* pour l'État peut être « récupérée » pour les besoins de la stratégie commerciale des cabinets de conseil.

Pour le sociologue Frédéric Pierru, le *pro bono* s'inscrit dans une « *une volonté de préserver une image de marque [des cabinets], pour continuer ensuite les affaires*. »[1]

Le *pro bono* peut même devenir un argument de vente, comme le montre, là encore, **le sommet *Tech for good***.

D'après les déclarations de M. Karim Tadjeddine, McKinsey a réalisé gratuitement cette mission, car il estime que « *cela fait partie de [son] engagement pour mobiliser le secteur privé sur ces thématiques d'engagement sociétal*. »[2]

Un membre du Gouvernement, M. Cédric O, s'est même félicité de l'intervention de McKinsey : « *que le cabinet McKinsey y trouve un intérêt, tant mieux pour lui. Mais ils ont produit un travail de qualité qui n'a rien coûté à l'État et qui a permis d'aboutir à des engagements de la part de ces très grandes entreprises.* ***Je n'ai, honnêtement, qu'à m'en féliciter***. »

Mais, dans le même temps, McKinsey inscrit le sommet *Tech for good* parmi ses références commerciales.

Dans son offre déposée le 3 octobre 2018 pour l'accord-cadre de l'UGAP, le cabinet mentionne ainsi **la possibilité d'inviter « *la direction générale de l'UGAP aux grands événements dont [il est partenaire]***, *notamment le dîner CEO*[3] *organisé par* Vivatech *(plus de 200 CEOs français réunis en 2018), séminaire* **Tech for Good *organisé avec la Présidence***, *ainsi que [ses] clubs CFO*[4]*, Opérations et RH* ».

La boucle est bouclée.

---

[1] *Audition de M. Frédéric Pierru du 2 décembre 2021.*
[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*
[3] *L'acronyme CEO signifiant* « Chief executive officer » *(directeur général).*
[4] *L'acronyme CFO signifiant* « Chief financial office » *(directeur financier).*

Extrait de l'offre de McKinsey
à l'accord-cadre de l'UGAP (3 octobre 2018)

► La mise à disposition de nos expertises au service de la réflexion stratégique de l'UGAP

Nous vous proposons également, si vous le souhaitez, de mettre à disposition de la direction générale de l'UGAP **nos expertises dans le secteur de la distribution BtB.** La distribution BtB est aujourd'hui confrontée à de profondes transformations (entrée de nouveaux acteurs, différenciation des circuits supply chain, évolution des attentes clients). A ce titre, plusieurs actions sont à envisager :

L'organisation d'un temps de réflexion chaque semestre entre nos experts distribution et sectoriel et la direction de l'UGAP. Nous pourrons partager à cette occasion nos perspectives sur les transformations du secteur, en prenant des angles différents (perspectives internationales, supply chain), et explorer les implications pour l'UGAP.

L'invitation de la direction générale de l'UGAP aux grands événements dont nous sommes partenaires, notamment le diner CEO organisé avec Vivatech (plus de 200 CEOs français réunis en 2018), séminaire Tech for Good organisé avec la Présidence, ainsi que nos clubs CFO, Operations et RH.

En synthèse

- La qualité de nos interventions est un levier puissant de construction de relations durables avec les exécutifs des acteurs publics.
- Notre production intellectuelle sera un vecteur efficace pour engager la discussion et identifier les thèmes possibles de réflexion stratégique
- Nous accompagnerons vos équipes à chaque étape du cycle long de développement
- Nous vous proposons au-delà de l'apport de prestations dans le lot d'engager un dialogue stratégique avec l'UGAP

Lot 1 | Conseil en Stratégie – Annexe **Qualité de Service** 16

Source : commission d'enquête

En dernier lieu, le *pro bono* peut s'accompagner d'un risque de contrepartie onéreuse.

Comme l'a rappelé M. Marc Grévoul, directeur des achats de l'État, le cabinet de conseil qui a réalisé une prestation gratuite ne doit pas bénéficier « *d'un **avantage sur la ligne de départ** par rapport à ses concurrents. **Cette responsabilité relève de l'acheteur, dans cette capacité à faire abstraction**. En théorie, une prestation* pro bono *doit être désintéressée* »[1].

En pratique, **la pente peut être glissante : le respect de cette ligne rouge peut soulever des interrogations**, comme le montre l'intervention de Capgemini sur l'application StopCovid dans le cadre d'un mécénat de compétences (voir *infra*).

[1] *Audition de M. Marc Grévoul, directeur des achats de l'État, du 8 décembre 2021.*

Pour reprendre les mots de M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, « *il existe* ***un risque qu'un engagement*** **pro bono** ***puisse être une manière [pour le cabinet de conseil] de se rendre indispensable*** »[1].

Dans une expression plus imagée, M. Cédric O, Secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, a rappelé que le *pro bono* ne doit pas constituer « *en quelque sorte,* ***une première dose d'héroïne*** »[2].

Pour l'universitaire Fabien Gélédan, ce type de risques a par exemple existé pour **les transformations du ministère de l'Intérieur, au cours de la RGPP** : « *les premières missions sur le* lean management *au sein du ministère […] ont été conduites à titre quasi-gratuit. La [direction générale de la modernisation de l'État, DGME] n'arrivait pas à imposer le* lean management. *C'est donc [un cabinet de conseil] qui l'a fait mais en s'assurant évidemment des marchés pour la suite…* ***C'est une démarche classique dans le conseil : ne pas faire payer les "victoires rapides", pour montrer que ce que l'on propose fonctionne, et obtenir ensuite le marché important***. »

Ces risques déontologiques étant majeurs, la commission d'enquête recommande d'interdire les prestations *pro bono*, tout en maintenant la possibilité pour les cabinets de conseil de réaliser des missions de mécénat dans les secteurs « non marchands » (culture, éducation, social, humanitaire, *etc.*).

Cette proposition semble partagée par les professionnels du conseil, comme l'a confirmé M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil[3]. M. Hervé de La Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public de EY, a également déclaré : « *le* pro bono *n'est pas du tout dans notre modèle. Il y a eu cette parenthèse de la crise sanitaire où nous avons pu intervenir ponctuellement. Nous n'en faisions pas avant et nous n'en faisons plus depuis* »[4].

---

[1] *Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP, du 24 décembre 2022.*

[2] *Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, du 2 février 2022.*

[3] « Une logique de mécénat de compétences, comme celle qui existe dans certaines institutions parapubliques, nous intéresserait beaucoup plus. "Périmètrer" ces relations serait plus simple pour nous. J'ai par exemple en tête ce que l'on peut faire pour les musées. » *(audition de M. Matthieu Courtecuisse du 5 janvier 2022)*

[4] *Intervention de M. Hervé de La Chapelle lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

La position de la commission d'enquête va donc plus loin que la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, qui était restée en retrait sur la question du *pro bono*[1].

Proposition n° 14 : Interdire aux cabinets de conseil de réaliser des prestations gratuites (*pro bono*) pour l'État et ses opérateurs.

c) Rendre plus transparent le mécénat des cabinets de conseil, en particulier dans les sciences et l'enseignement supérieur

Le mécénat paraît soulever moins de difficultés que le *pro bono*.

Il est encadré par la loi « Aillagon » du 1er août 2003 et est réservé à une liste limitative de domaines : philanthropie, éducation, sciences, social, humanitaire, domaine sportif ou familial, culture et défense de l'environnement naturel.

Il n'est néanmoins pas sans risques, en particulier pour deux domaines particulièrement exposés : les sciences et l'enseignement supérieur.

C'est pourquoi la commission d'enquête propose, dans un souci de transparence, que les cabinets de conseil aient **l'obligation de déclarer leurs actions de mécénat auprès de la HATVP**. La liste de ces actions serait ensuite rendue publique, en données ouvertes.

Proposition n° 15 : Maintenir la possibilité pour les cabinets de conseil de réaliser des missions de mécénat dans les secteurs « non marchands » couverts par la loi « Aillagon » de 2003 (culture, éducation, social, humanitaire, *etc.*).

Pour plus de transparence :

– déclarer ces missions auprès de la HATVP ;

– publier la liste de ces missions tous les ans, en données ouvertes.

[1] *La circulaire du 19 janvier 2022 se limite à rappeler que* « 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 compétences 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*. »

S'agissant des sciences, **l'intervention de Capgemini sur l'application StopCovid a pu soulever des interrogations**, dont certaines demeurent encore.

Les questions soulevées par l'intervention de Capgemini sur l'application StopCovid

Capgemini est intervenu sur l'application StopCovid au début de la crise sanitaire, dans le cadre d'un **mécénat dans le domaine scientifique**.

Sa mission consistait, selon le cabinet, à piloter le « *programme auprès du président de l'INRIA, en complément [de ses] missions de maîtrise d'œuvre* ». 310 jours de consultants ont été mobilisés dans le cadre de cette prestation gratuite[1].

Les conditions d'intervention de Capgemini ont été détaillées par M. Cédric O, Secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, lors de son audition du 2 février 2022.

D'après le Secrétaire d'État, **c'est Capgemini qui « *a proposé son aide […], de la même manière que plusieurs dizaines d'entreprises françaises*.** *Ensuite, Inria a fait un choix en fonction des compétences des uns et des autres. Et nous sommes allés au plus rapide, avec une forme de caractère unilatéral qui correspond à l'urgence de la situation.* »

Entre le 8 avril et le 2 juin 2020, un consortium d'entreprises travaille gratuitement : Orange, Dassault Systèmes, Capgemini, Lunabee Studio et Withings. Ces entreprises « *ne sont pas rémunérées par l'État. Elles viennent […] pour aider l'État* ». « *Si nous étions passés par appel d'offres, nous n'aurions pas pu déployer l'application aussi rapidement* ».

À partir du 2 juin 2020, « *cette équipe entre dans [un] cadre contractuel plus normé* » : un contrat est conclu de gré à gré dans le cadre de l'urgence impérieuse, et donc sans remise en concurrence. L'intervention du consortium est désormais onéreuse, notamment pour assurer l'hébergement et la maintenance de StopCovid.

Le Secrétaire d'État a confirmé le prolongement à titre onéreux d'un travail commencé sous l'égide du mécénat : « *dans un premier temps, oui. Il y a d'abord un travail en* pro bono *qui est [ensuite] formalisé par un marché de gré à gré, dans le cadre de l'urgence sanitaire* ».

« ***Un peu plus tard, alors que l'épidémie semble durer – à l'époque, on ne sait pas pour combien de temps –, nous comprenons que ce cadre contractuel n'est pas acceptable sur le long terme, pour plein de raisons évidentes***. *Nous décidons donc de passer par un appel d'offres. D'ailleurs, à ce moment-là, l'entreprise Capgemini sort du consortium et est remplacée par Orange Business Services.* »

Le Secrétaire d'État conclut : « *excusez-moi, mais cela me sort par les yeux : un certain nombre d'entreprises qui sont venues aider la France dans un moment où notre pays était en difficulté se sont retrouvées traînées devant le parquet national financier. Mais ces entreprises ont perdu de l'argent : elles sont venues aider la France, et elles ont perdu de l'argent. Et la récompense qu'elles en ont, c'est de se retrouver traînées dans la boue* ».

[1] *Contribution écrite de Capgemini à la commission d'enquête.*

Pour sa part, Capgemini indique : « *lorsque nos missions ont été pérennisées ensuite à travers un marché public (TousAntiCovid), nous avons fait le choix de ne pas concourir* »[1].

Une enquête judiciaire étant en cours, la commission d'enquête n'a pas pu approfondir son investigation sur ce sujet, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs rappelé par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Second exemple, les cabinets de conseil multiplient les partenariats avec les écoles de commerce (HEC, ESSEC, ESCP, *etc.*) et les écoles en lien avec le service public, pour les ingénieurs (École Polytechnique, École des Mines, Ponts et Chaussées, *etc.*) mais également pour des établissements plus généralistes comme Sciences Po Paris.

Comme le résume le BCG, « *les partenariats que nous établissons avec les établissements d'enseignement supérieur et universitaires visent* ***un objectif de recrutement*** »[2].

Les cabinets de conseil : le « *premier recruteur* » des étudiants à la sortie des grandes écoles

– Vue d'ensemble

D'après M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, les cabinets de conseil sont « ***le premier recruteur des étudiants qui sortent des grandes écoles*** ».

Ils « *recrutent environ 30 % des promotions issues du top 15 des grandes écoles de commerce. Les écoles d'ingénieurs progressent dans ce classement, mais sont encore en retrait par rapport aux écoles de commerce, tournant autour de 15 à 20 % selon les établissements* »[3].

– L'exemple de Sciences Po Paris

Comme l'a souligné M. Mathias Vicherat, directeur, « ***les cabinets de conseil représentent un débouché important à Sciences Po, de l'ordre de 16 % des diplômés*** », soit environ 385 étudiants par an. Les principaux débouchés sont chez EY, Accenture, BearingPoint, Capgemini, KPMG et McKinsey.

Ces dernières années, **les opportunités ont significativement augmenté dans le conseil au secteur public** : « *notre école d'affaires publiques a […] bénéficié d'une augmentation des débouchés de cinq points en trois ans dans des cabinets de conseil* ».

En pratique, le cabinet de conseil « *apparaît assez fréquemment comme* ***une option de rang B*** *pour des étudiants qui n'ont pas réussi les concours [administratifs] et qui souhaitent travailler pour le secteur public à travers des cabinets de conseil* »[4].

---

[1] *Contribution écrite de Capgemini à la commission d'enquête.*
[2] *Contribution écrite du BCG à la commission d'enquête.*
[3] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse du 5 janvier 2022.*
[4] *Intervention de M. Mathias Vicherat, directeur de Sciences Po Paris, lors de la table ronde des écoles du service public du 9 février 2022.*

Les partenariats entre les cabinets de conseil et les grandes écoles peuvent prendre plusieurs formes, de la simple participation à des événements (forums des métiers, visites sur site, diffusion des offres de stages, *etc.*) à un mécénat d'ampleur, de compétences ou financier (notamment pour le financement de chaires).

Le mécénat de Bain & Company pour la stratégie d'un doyen de HEC

Bain & Company a mobilisé **189 jours de consultants en 2021** pour « *fournir un accompagnement stratégique pour le nouveau doyen de HEC* ».

Cette intervention a consisté à finaliser la définition de la stratégie, à mobiliser l'équipe enseignante autour de cette dernière et à assurer son déploiement[1].

Sciences Po Paris dispose également de partenariats avec 8 cabinets de conseil : EY, Capgemini, Sopra Steria, Accenture, Mazars, PwC, Sia Partners et YCE Partners.

Leur montant s'élève chaque année à **342 000 euros**, dont :

– 257 000 euros de mécénat, incluant **une convention de 200 000 euros par an avec Sopra Steria** pour la chaire digital, gouvernance et souveraineté et des actions de « marque employeur » (sessions de recrutements, diffusion d'offres de stages, *etc.*) ;

– 85 000 euros de parrainage, notamment pour financer des bourses étudiantes[2].

L'École polytechnique dispose d'un réseau de partenariats encore plus étendu : on dénombre 15 accords avec des cabinets de conseil, pour un montant annuel évalué à près de 2 millions d'euros. Ses principaux partenaires sont Accenture (1,1 million d'euros par an) et Capgemini (831 000 euros).

[1] *Contribution écrite de Bain & Company à la commission d'enquête.*
[2] *Contribution écrite de Sciences Po Paris à la commission d'enquête.*

Partenariats entre l'École polytechnique et les cabinets de conseil

Cabinet de conseil	Début du partenariat	Contenu du partenariat	Montant annuel *(en euros)*
Conventions « marque employeur »			
Accenture	2020	Journées « visites de site » avec les élèves ingénieurs de 2e année ; Rencontres avec les recruteurs pour les élèves du master « *Science & Technology* » ; Dépôt d'offres pour les projets et les stages ; Communication auprès des élèves	25 000
Artefact	2019		10 000
Artelia	2019		15 000
Bain & Company	2019		15 000
Instadeep	2020		10 000
NEOXIA	2020		10 000
TWEAG	2021		10 000
Recherche partenariale			
Accenture	2019	Accord d'encadrement d'une thèse avec un laboratoire de l'École polytechnique	70 000
Chaires			
Capgemini	2018	Financement de la chaire sur les *blockchain*	331 000
Mécénat de compétences			
EY	2021	Diagnostic des enjeux financiers prévisionnels et propositions de recommandations ; assistance à l'élaboration et à la revue de documents financiers ; contribution à la formation des personnels et des élèves aux problématiques financières	NC
EY	2020	En lien avec la direction entrepreneuriat et innovation (DEI) de l'École polytechnique : Une première consultation gratuite aux *start-ups* accompagnées par la DEI, dans la limite de 3 heures cumulées par mois (les consultations suivantes à tarif préférentiel) ; Présentation aux promotions de *start-ups* des services et compétences d'EY ; Invitation aux événements organisés par EY sur l'écosystème des *start-ups* (2 par an)	NC
FIDAL INNOVATION	2021	En lien avec la DEI : animation d'un atelier sur la propriété industrielle pour les *start-ups*, d'une durée maximale de deux heures ; Réalisation d'un suivi personnalisé des *start-ups*	NC

Cabinet de conseil	Début du partenariat	Contenu du partenariat	Montant annuel *(en euros)*
Partenariats signés au niveau de l'Institut polytechnique de Paris, dont l'X est partie prenante			
Accenture	2021	Contrats de recherche : financement de thèses, de « post-doctorats » et de projets de recherche	350 000
Accenture	2020	Chaire « *technology for change* » : promouvoir les enseignements et les activités pédagogiques ; créer des cours ; organiser une semaine d'événements à destination des étudiants, des stages en entreprise, des stages de recherche et des projets scientifiques ; publier des articles de recherche et des rapports de dissémination ; organiser des conférences et des colloques	650 000
Capgemini	2020	Chaire pour le centre interdisciplinaire *HI ! PARIS* dans les domaines de l'intelligence artificielle et de la *data science* : aide à la création et au lancement du centre et de sa plateforme *data* ; accélération de projets d'innovation prioritaires du centre, définition et support au fonctionnement d'une plateforme d'innovation en lien avec l'écosystème de recherche	500 000 euros (dont 250 000 euros de mécénat de compétences)

Source : commission d'enquête, à partir de la contribution écrite de l'École polytechnique

C. LE RISQUE DE POROSITÉ : LE « PANTOUFLAGE » DES RESPONSABLES PUBLICS DANS LES CABINETS DE CONSEIL

1. Moins de 1 % des effectifs des cabinets de conseil

De manière unanime, les cabinets de conseil interrogés ont assuré qu'il n'existait aucune stratégie délibérée de leur part pour le recrutement d'anciens responsables publics.

Responsables publics : le périmètre retenu par la commission d'enquête

Cette notion comprend les membres du Gouvernement, les députés, les sénateurs, les députés européens, les membres d'une autorité administrative indépendante, les agents publics, les collaborateurs de cabinet ministériel et les collaborateurs parlementaires.

À partir de cette définition, la commission d'enquête a interrogé une trentaine de cabinets de conseil sur les responsables publics présents dans leurs équipes.

De fait, les anciens responsables publics représentent une petite minorité des consultants des cabinets de conseil, et en tout état de cause une part inférieure à 1 % de leurs effectifs.

Certains cabinets, comme Eurogroup, ne disposent d'ailleurs d'aucun responsable public dans leurs rangs.

Recrutement d'anciens responsables publics : une part minoritaire dans les effectifs des cabinets de conseil

– BCG[1]

« *Nous avons aujourd'hui moins d'**une vingtaine de nos collaborateurs** qui sont issus du secteur public, **sur un millier d'employés sur le marché français**. C'est donc très peu. Pour la plupart d'entre eux, ils ne sont pas directement arrivés chez nous après la fonction publique, mais parfois après une activité dans le privé avant de nous rejoindre.* »

« *À l'heure actuelle, nous avons **zéro énarque parmi nos employés**. Nous avons pu en avoir à certains moments* » mais plus aujourd'hui.

– Eurogroup[2]

« *Nous n'avons pas de doctrine de recrutement de hauts fonctionnaires et **nous n'avons pas de hauts fonctionnaires dans les effectifs d'Eurogroup**. Nous n'en avons pas et nous n'en avons jamais eu.* »

– McKinsey[3]

« ***Parmi nos 600 collaborateurs, seuls sept, soit environ 1 %, ont une expérience préalable dans le secteur public de plus de deux ans**. Sur ce 1 %, la moitié n'a pas effectué, au sein de notre cabinet, de projet dans le secteur public.*

Nos processus d'entretien se basent strictement sur les compétences, avec une candidature en ligne et entre 5 à 10 entretiens par candidat retenu. […] Nos consultants nous quittent souvent après trois à cinq ans, et certains vont dans le secteur public, ce qui n'a rien d'exceptionnel. Parmi nos anciens collaborateurs, au 31 décembre 2021, environ 1 % travaille dans le secteur public. »

– Roland Berger[4]

« *Concernant le recrutement de hauts fonctionnaires, nous n'avons **pas de doctrine particulière**. J'ai moi-même été fonctionnaire pendant quelques années, mais enfin il y a 20 ans. Nous sommes trois dans la structure […]. C'est un peu le fruit du hasard. Il n'y a pas de projet derrière cela. Ce sont les individus qui, à un instant donné, semblent vouloir effectivement apporter leur valeur au sein du cabinet. **Il n'y a pas d'objectifs quantifiés de recrutement**.* »

---

[1] *Intervention de M. Jean-Christophe Gard, directeur associé du BCG, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 19 janvier 2022.*

[2] *Intervention de Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 19 janvier 2022.*

[3] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*

[4] *Intervention de M. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 19 janvier 2022.*

– Sopra Steria[1]

« Est-ce que l'on emploie des collaborateurs qui ont été hauts fonctionnaires, élus, ministres ou collaborateurs politiques ? Oui.

[Mais] je précise que ***nous n'avons pas de stratégie de recrutement d'anciens fonctionnaires*** *[…]. Il se trouve nous avons 14 personnes qui répondent à ces critères au sein de l'effectif, c'est donc moins de 1 %. Nous n'excluons pas ces personnes par principe. Mais nous sommes très rigoureux et nous ne prenons aucun risque : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est évidemment consultée ; nous disposons d'un code de conduite particulier en interne. »*

L'État ne dispose pas de statistiques centralisées sur les départs de / vers les cabinets de conseil. Seuls la HATVP et, pour les militaires, le ministère des Armées disposent de données.

Si ces données restent lacunaires, elles font état d'**au moins 18 départs de responsables publics vers les cabinets de conseil depuis 2018**. S'agissant des fonctionnaires, les principaux cabinets « d'accueil » sont « *Deloitte, BCG – que l'on retrouve souvent – Capgemini et Accenture* »[2].

Une tendance de fond se dégage : dans la plupart des cas, les responsables publics créent leur propre activité de conseil, sous la forme d'une société ou d'une entreprise individuelle. **Cela s'est produit à 73 reprises depuis 2018, dont 19 fois pour des responsables civils et 54 fois pour des officiers généraux de l'armée**.

S'ils ne rejoignent pas les grands cabinets de conseil, ces anciens responsables publics peuvent intervenir à leurs côtés, en tant que sous-traitants.

[1] *Intervention de M. Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*
[2] *Audition de M. Didier Migaud, président de la HATVP, du 26 janvier 2022.*

Mobilités des responsables publics vers et depuis l'activité de conseil : les chiffres de la HATVP et du ministère des Armées

	Ministres, membres d'AAI et exécutifs locaux	Agents publics	Officiers généraux	Total
Nombre de départs vers un cabinet de conseil	5	7	6	18
Nombre de créations d'activités de conseil	19	NC	54	73
Nombre d'arrivées depuis le secteur de conseil (« rétropantouflage »)	NC	8	NC	8
Période concernée	2018-2021	Fév. 2020 – janv. 2022	2018-2021	-
Exhaustivité de la donnée	Oui	Non *(la HATVP n'est pas saisie de tous les dossiers)*	Non *(officiers généraux uniquement)*	Non

Source : commission d'enquête, à partir des auditions de M. Didier Migaud, président de la HATVP, et de Mme Florence Parly, ministre des Armées

Précisions concernant le tableau des mobilités vers et depuis l'activité de conseil

1° Les ministres, membres d'autorité administrative indépendante (AAI) et les présidents d'exécutifs locaux[1]

La reconversion professionnelle de ces responsables publics **fait l'objet d'un avis systématique de la HATVP**[2], les statistiques portant sur les années 2018 à 2021 incluses.

– Sur les 66 avis rendus par la Haute Autorité, **deux ont concerné des départs vers de grands cabinets de conseil** : une ancienne secrétaire d'État (Mme Axelle Lemaire) qui a rejoint Roland Berger en janvier 2018 et un membre d'AAI qui a rejoint BearingPoint en 2019. La HATVP a prononcé un avis de compatibilité avec réserves sur ces deux dossiers ;

– La HATVP a également recensé **trois départs vers des cabinets d'avocats susceptibles de délivrer des prestations de conseil** : en 2019, un ancien ministre est devenu *senior advisor* chez Franklin et un ancien membre d'AAI est devenu *consultant of counsel* chez Fidal ; en 2021, un ancien membre d'AAI est devenu *counsel* chez Dentons ;

– Enfin, la HATVP a examiné **19 cas dans lesquels ces anciens responsables publics ont créé leur propre activité de conseil**.

[1] *Les exécutifs concernés sont les présidents de région et de département ainsi que les maires et les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants.*

[2] *Article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

2° Les agents publics

La HATVP contrôle les reconversions des agents publics depuis le 1er février 2020.

Elle est systématiquement saisie pour les postes les plus sensibles, donnant lieu à une déclaration d'intérêts (directeurs d'administration centrale, préfets, membres de cabinets ministériels, *etc.*). Dans les autres cas, la saisine de la HATVP reste facultative : elle peut être consultée par l'autorité hiérarchique ou l'agent, mais uniquement en cas de doute[1].

Il en est de même pour le contrôle des prénominations (« retropantouflage »), lorsqu'un salarié du secteur privé rejoint l'administration.

Les statistiques suivantes, qui portent sur la période février 2020 – janvier 2022, ne sont donc pas exhaustives :

– sur 264 dossiers de reconversion soumis à la HATVP, **sept concernaient des départs vers les cabinets de conseil** ;

– sur 573 avis de prénomination (« rétropantouflage »), **huit portaient sur des arrivées depuis les cabinets**.

Ces dossiers ont donné lieu à des avis de compatibilité avec réserves, à l'exception d'un dossier de reconversion et d'un dossier de prénomination pour lesquels la HATVP a prononcé un avis de compatibilité simple.

3° Les officiers généraux

Les statistiques du ministère des Armées portent sur le pantouflage des officiers généraux entre 2018 et 2021, soumis à un avis de la commission de déontologie des militaires (CDM)[2]. Elles ne concernent pas les autres grades.

– **Six officiers généraux ont rejoint un cabinet de conseil** ;

– **54 ont créé leur propre structure de conseil**.

Lorsqu'elle est saisie de la mobilité d'un responsable public vers ou depuis un cabinet de conseil, **la HATVP peut formuler** :

– **un avis de compatibilité**, attestant que le projet de mobilité ne soulève aucune difficulté ;

– **un avis d'incompatibilité**, qui rend impossible la mobilité envisagée ;

– **un avis de compatibilité avec réserves**, qui précise les précautions que le responsable public devra respecter pendant les trois prochaines années.

En pratique, la HATVP rend généralement des avis de compatibilité avec réserves.

Une décision d'incompatibilité est en effet « *extrêmement difficile à prendre* », comme l'a souligné le président Didier Migaud : « *eu égard à la*

[1] *Articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique.*
[2] *Articles R. 4122-14 et suivants du code de la défense.*

jurisprudence du Conseil d'État […], nous ne pouvons pas interdire à une personne de travailler »[1].

Les réserves formulées par la HATVP : quelques exemples

1° Un conseiller du ministre de l'Intérieur, ayant précédemment occupé un poste à l'Anssi, intègre un cabinet de conseil dans le domaine de la gestion des risques numériques[2]

Pendant trois ans, il doit s'abstenir de :

– toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de l'Anssi ;

– toute prestation de conseil à des entreprises sur lesquelles il a travaillé dans le cadre de l'exercice par l'Anssi de ses missions d'inspection et d'agrément et de ses missions de protection des systèmes d'information ;

– toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès du ministre de l'Intérieur et des personnes qui étaient membres du cabinet ministériel en même temps que lui et qui occupent encore des fonctions publiques.

2° Une directrice du domaine « secteur public » d'un cabinet de conseil est pressentie pour intégrer un cabinet ministériel (« rétro-pantouflage »)[3]

Pendant trois ans, cette personne doit :

– se déporter de toute discussion ou de toute décision portant sur les différentes entités du cabinet de conseil ;

– s'abstenir d'intervenir de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, dans toute décision relative à une mission ou à une prestation au profit de l'État pour laquelle l'une de ces entités serait candidate ;

– se déporter des rendez-vous et échanges organisés avec les entités du cabinet de conseil et se faire systématiquement accompagner lors de rencontres plus larges auxquelles participerait l'une de ces entités.

2. Des enjeux déontologiques qui demeurent et appellent de nouvelles précautions

Si leur nombre reste limité, les recrutements de responsables publics participent pleinement à la stratégie d'influence des cabinets de conseil.

D'une part, les profils recrutés par les cabinets correspondent souvent à des **responsables publics de haut niveau**. Comme l'a souligné le sénateur Jérôme Bascher lors de l'audition des représentants de McKinsey, « *seul 1 % de vos effectifs proviendrait du secteur public. Certes, c'est assez peu, mais tout dépend de quel pourcent il s'agit* ».

[1] *Audition de M. Didier Migaud, président de la HATVP, du 26 janvier 2022.*
[2] *Délibération n° 2022-3 de la HATVP du 11 janvier 2022.*
[3] *Exemple concret cité par M. Didier Migaud au cours de son audition du 26 janvier 2022.*

Mobilités des responsables publics vers les cabinets de conseil : quelques exemples concrets

– Mme Axelle Lemaire, ancienne secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, a été *partner* de Roland Berger entre janvier 2018 et le début de l'année 2022 ;

– M. Pierre de Villiers, ancien chef d'état-major des armées entre 2014 et 2017, a travaillé pour le BCG entre 2018 et 2021 et a créé sa propre société de conseil en parallèle ;

– Un polytechnicien, ingénieur des Mines, alors sous-directeur des assurances à la direction générale du Trésor, ancien secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), a été nommé *partner* du BCG en janvier 2022, rattaché au centre d'expertise « services financiers et restructurations ».

Le 2 février 2022, la direction générale du Trésor a même publié un *tweet* pour le féliciter de sa nomination ;

– Le directeur général adjoint de l'Anssi a rejoint Deloitte en janvier 2021 ;

– Un associé de PWC, nommé au début de l'année 2020, a été conseiller « industrie et énergie » à la Présidence de la République et délégué aux territoires d'industrie auprès du ministre de l'économie et des finances ;

– Un directeur de Sopra Steria, nommé au début de l'année 2019, est un ancien membre du cabinet du ministre du budget et un ancien chef de bureau de la direction du budget ;

– Un jeune polytechnicien, membre du corps des ingénieurs de l'armement, est associé au BCG depuis novembre 2021 ;

– Un général de corps d'armée, alors directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, ancien conseiller du ministre de l'Intérieur, a créé sa propre société de conseil au début de l'année 2022 ;

– Le directeur exécutif « secteur public » de Capgemini est énarque, inspecteur général des affaires sociales (IGAS) et ancien directeur de cabinet d'un ministre ;

– Un directeur senior de Capgemini est issu de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et a été le conseiller d'un ministre des sports ;

– Un manager d'Accenture a été le directeur de cabinet d'un ministre de l'Éducation nationale, après avoir été directeur adjoint et chef de ce même cabinet.

D'autre part, les recrutements de responsables publics permettent aux cabinets de conseil de renforcer leur légitimité auprès de leurs clients.

Pour le sociologue Frédéric Pierru, « *ce qui est remarquable avec les cabinets de conseil, c'est qu'**ils se fabriquent une légitimité composite en s'efforçant d'enrôler des professionnels**. **Par exemple, s'il faut rationaliser un bloc opératoire, un chirurgien, un cadre de santé, un infirmier sont embauchés**. La légitimité d'un consultant pour intervenir dans un milieu qui ne lui est pas favorable consiste à fabriquer des équipes composites en agrégeant des professionnels.* »[1]

[1] *Audition de M. Frédéric Pierru du 2 décembre 2021.*

M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, le reconnaît lui-même : « *dans le secteur de la santé, nous comptons effectivement parmi nos effectifs un certain nombre de médecins. Pour des prestations dans le secteur de la défense, il nous arrive d'avoir d'anciens militaires haut gradés dans nos équipes.* »

Il indique également : « *nous avions un contrat-cadre d'accompagnement des généraux en vue de les aider à réfléchir à ce qu'ils pourraient faire après leur carrière militaire. Dans 80 % des cas, ils souhaitent faire du conseil. Cela correspond à un parcours de carrière pour certains hauts fonctionnaires.* »[1]

Encore plus préoccupant, **le recrutement de responsables publics peut devenir un argument de vente pour les cabinets de conseil**, comme la commission d'enquête a pu le constater dans deux exemples concrets.

La présence d'anciens responsables publics comme argument de vente : deux exemples concrets

– La réponse du BCG et d'EY à l'appel d'offres de la DITP à la fin de l'année 2017

Lorsqu'ils répondent à l'accord-cadre de la DITP, les deux cabinets mettent en avant leur capacité à mobiliser d'anciens fonctionnaires :

« *Au sein de chacun des deux membres du consortium,* ***de nombreux anciens fonctionnaires [...] connaissent bien les contraintes spécifiques du secteur public pour avoir été eux-mêmes agents de l'État ou des collectivités***.

Nous disposons aussi d'un réseau international dense qui permettra de mobiliser des données, expériences et expertises internationales, ou de ***mettre en relation les hauts fonctionnaires français avec leurs homologues étrangers***. »

Parmi les 22 profils proposés par le BCG et EY, 6 sont d'anciens responsables publics de haut niveau : un premier énarque (« *10 ans d'expérience au ministère de l'industrie* », « *ancien conseiller du secrétaire d'État à l'industrie* »), un second énarque (« *directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie et des finances* »), un ingénieur des Mines (« *ancien conseiller économique à l'Élysée* »), un polytechnicien (ancien agent de direction générale de la modernisation de l'État – DGME – et « *directeur du transport de l'Autorité de sûreté nucléaire* ») et deux « *anciens hauts fonctionnaires* » de la direction du budget et de la direction générale du Trésor[2].

– L'intervention de Roland Berger sur l'aide publique à une entreprise

Appelé à intervenir en 2021 sur la notification à l'Union européenne d'une aide publique pour une entreprise industrielle, Roland Berger propose à Bercy de **mobiliser une ancienne secrétaire d'État** « ***pour apporter son regard expert, car elle a porté à titre personnel des demandes équivalentes à la Commission Européenne par le passé*** ». Sans plus de précisions.

En pratique, les mobilités des responsables publics vers et depuis les cabinets de conseil soulèvent des difficultés concrètes.

[1] *Audition de M. Matthieu Courtecuisse du 5 janvier 2022*
[2] *Source : document transmis par la DITP.*

Comme l'a rappelé M. Didier Migaud, président de la HATVP, elles accroissent « ***la perméabilité entre le secteur public et le secteur privé***, *et exposent les agents publics qui rejoignent des sociétés de conseil ou des cabinets d'avocats au risque d'une condamnation pénale pour* ***prise illégale d'intérêts*** *s'ils ont entretenu des relations d'ordre professionnel avec ces cabinets dans le cadre de leurs fonctions publiques* »[1].

Les questions soulevées par l'intervention de Capgemini au service des correspondances de l'Élysée

En mars 2020, la Présidence de la République fait appel à **l'UGAP** pour la modernisation de son service des correspondances.

Cette prestation est réalisée par **le cabinet Capgemini**, titulaire du lot n° 2 de l'accord-cadre de conseil informatique de l'UGAP (« *Assistance à la maîtrise d'ouvrage* », AMOA).

Il s'agit de créer un dispositif informatique pour automatiser la lecture des courriers adressés au Président de la République.

La presse s'est toutefois fait l'écho d'interrogations concernant le rôle dans cette prestation du **chef du service « Communication directe » de l'Élysée, un sous-préfet ayant travaillé pour Capgemini entre 2017 à 2020**.

Ces interrogations subsistent à l'issue des auditions de la commission d'enquête.

M. Didier Migaud a confirmé que la HATVP n'avait pas été saisie sur ce cas d'espèce, malgré les questions déontologiques qu'il soulève : « *cet emploi n'entre pas dans le champ du contrôle de la HATVP des prénominations, ni à titre obligatoire ni à titre subsidiaire. En revanche, une mobilité de ce type appelle normalement un contrôle par l'autorité de nomination, qui pourrait, en cas de doute, nous solliciter pour un avis. [En l'espèce], nous n'avons pas été saisis.* »[2]

M. Mathieu Dougados, directeur exécutif France de Capgemini, a répondu ainsi à la commission d'enquête : « ***je vous invite à poser des questions à l'Élysée parce que, pour le coup, ce n'est pas notre responsabilité du tout*** » ; « *nous avons répondu à une sollicitation, nous l'avons finie, il y a eu une analyse qualité de ce que nous avons fait et nos livrables ont été validés.* »

Et M. Étienne Grass, directeur exécutif « secteur public » de Capgemini, d'ajouter : « ***nous ne sommes pas en mesure de vous dire qui est le client dans le service courrier de l'Élysée. Ce n'est pas notre responsabilité*** ». Il a simplement ajouté que, lorsque ce chef du service de l'Élysée travaillait pour Capgemini, il n'était pas salarié « *issu du conseil* » et qu'il y avait un « *assez fort hermétisme entre des activités de conseil et celles qui [ont été] réalisées* »[3].

Si l'organisation de l'Élysée ne relève pas de Capgemini, il peut paraître surprenant que le cabinet n'ait pas mis en œuvre ses règles de déontologie internes pour s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêts.

Au regard de la sensibilité du sujet, la commission d'enquête propose que la HATVP soit systématiquement saisie en cas de départ d'un

[1] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*
[2] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*
[3] *Interventions des représentants de Capgemini lors de la table ronde des cabinets de conseil du 16 février 2022.*

responsable public vers un cabinet de conseil ou en cas de recrutement d'un consultant par l'administration.

Cette proposition est plus exigeante que le droit vigueur : aujourd'hui, la saisine automatique de la HATVP ne concerne que les postes les plus sensibles (ministres, directeurs d'administration centrale, préfets, membres de cabinets ministériels, *etc.*). Dans les autres cas, l'examen déontologique est laissé à l'appréciation du supérieur hiérarchique, qui peut consulter un référent déontologue. La HATVP n'intervient donc pas systématiquement : elle n'est saisie qu'en cas de doute du supérieur hiérarchique, ce qui peut laisser des « trous dans la raquette ».

Proposition n° 16 : Prévoir un contrôle déontologique systématique de la HATVP :

– lorsqu'un responsable public part exercer une activité de consultant (« pantouflage ») ;

– ou lorsqu'un consultant rejoint l'administration (« rétropantouflage »).

Enfin, la commission d'enquête propose de **se donner davantage de moyens pour contrôler les réserves prononcées par la HATVP**, dont la durée resterait fixée à 3 ans.

Il faut en effet **s'assurer du respect des précautions formulées par la Haute Autorité**, par exemple pour que l'agent qui « pantoufle » se déporte de toute relation avec son ancienne administration.

Comme l'a souligné le président Didier Migaud, la HATVP essaie « *d'assurer ce suivi des réserves. Régulièrement, à partir d'un tableau d'analyse de risques, nous sollicitons les personnes concernées et essayons de recouper les informations qu'elles nous donnent avec plusieurs sources ouvertes, que nous pouvons consulter. Je leur envoie régulièrement des courriers pour faire le point.* »

Néanmoins, **les moyens de la HATVP n'apparaissent pas suffisants pour assurer le suivi des réserves qu'elle formule** : l'effectif total de sa direction du contrôle et de sa direction juridique s'élève à **28 agents**, qui exercent d'autres missions par ailleurs (contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, contrôle des autres mobilités vers le secteur privé, *etc.*). M. Didier Migaud a lui-même reconnu qu'il ne disposait pas de « *moyens abondants* » pour remplir ses missions[1].

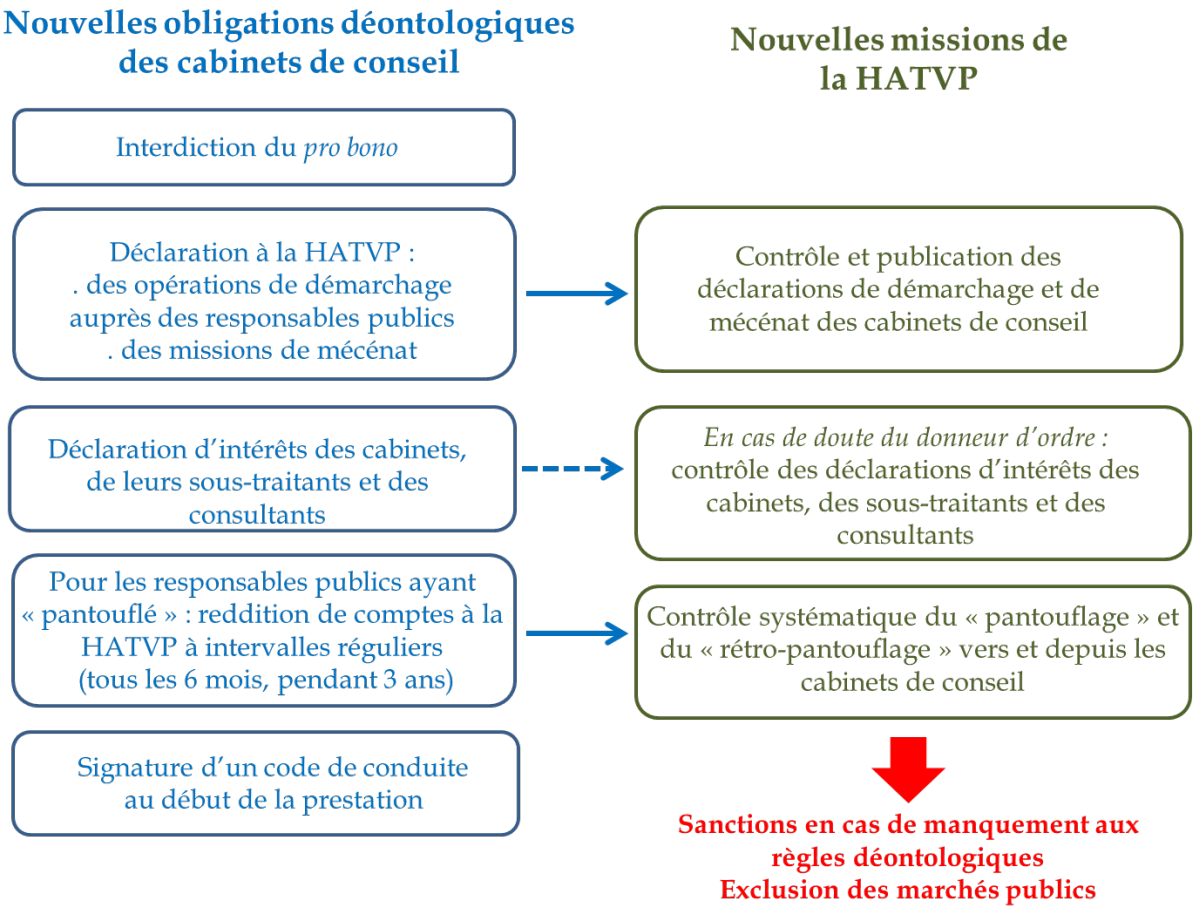
[1] *Audition de M. Didier Migaud du 26 janvier 2022.*

Outre la nécessité d'accorder plus de moyens à la HATVP, les responsables publics devenus consultants auraient **l'obligation de rendre des comptes à la HATVP, à intervalles réguliers (tous les 6 mois) et sur une période de 3 ans**.

Ils devraient notamment dresser la liste de leurs clients, pour que la HATVP puisse plus facilement s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts.

Proposition n° 17 : Lorsqu'un responsable public devient consultant, l'obliger à rendre compte de son activité à la HATVP, à intervalles réguliers (tous les 6 mois) et sur une période de 3 ans.

Dispositif déontologique proposé par la commission d'enquête



Source : commission d'enquête

D. MCKINSEY N'A PAS PAYÉ D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN FRANCE DEPUIS AU MOINS 10 ANS

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a souhaité vérifier les déclarations du directeur associé de McKinsey concernant la situation fiscale du cabinet en France.

Ces propos ont été tenus sous serment lors de l'audition du 18 janvier 2022.

Les déclarations du directeur associé de McKinsey

Tout en précisant qu'il n'intervenait « *qu'en tant que responsable du pôle "secteur public", et non pas en tant que directeur général* » de McKinsey, **M. Karim Tadjeddine** a déclaré :

– « *Le cabinet emploie ses salariés en contrat de travail de droit français, est immatriculé au registre du commerce et des sociétés (RCS) et* ***respecte l'ensemble des règles fiscales et sociales françaises applicables aux sociétés – c'est d'ailleurs un préalable pour répondre aux appels d'offres public****s* » ;

– « *Nous sommes organisés en* ***succursale rapportant à l'entité mère basée au Delaware mais l'ensemble de nos activités, dans les secteurs publics et privés, et l'ensemble des contrats de travail sont portés par cette société de droit français*** » ;

– « ***Je le dis très nettement : 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*** ».

Dans le cadre de ces investigations, **deux contrôles sur pièces et sur place** ont été menés au ministère de l'économie et des finances.

Ces contrôles ont permis de **consulter les documents de service correspondants**, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958[1].

Relatifs aux **années 2011 à 2020**, les documents portaient sur les deux principales entités de McKinsey enregistrées en France : McKinsey & Company Inc. France et McKinsey & Company SAS.

Le constat est clair : le cabinet McKinsey est bien assujetti à l'impôt sur les sociétés (IS) en France mais ses versements s'établissent à zéro euro depuis au moins 10 ans, alors que son chiffre d'affaires sur le territoire national atteint 329 millions d'euros en 2020, dont environ 5 % dans le secteur public, et qu'il y emploie environ 600 salariés[2].

---

[1] *Ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.*

[2] *Le chiffre d'affaires de McKinsey a été communiqué par écrit par le cabinet, en réponse au questionnaire de la commission d'enquête. La part du secteur public et le nombre de salariés ont été mentionnés par M. Karim Tadjeddine lors de son audition du 18 janvier 2022.*

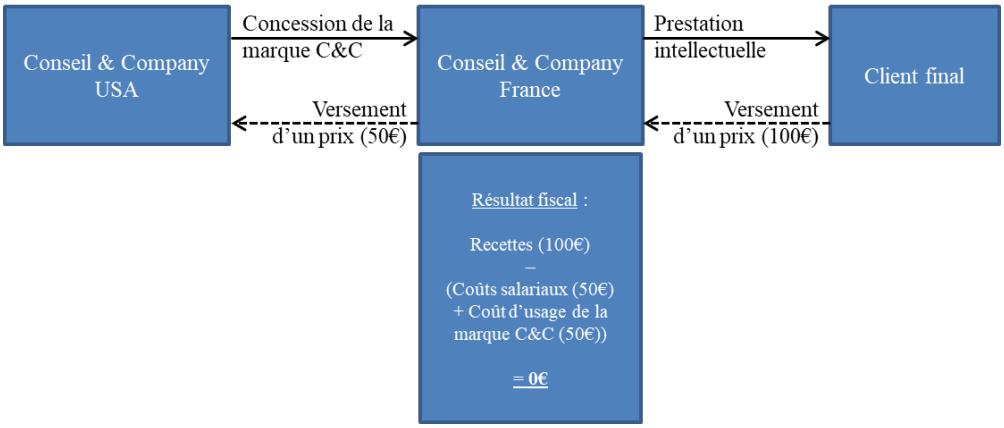
Cette situation interroge d'autant plus que McKinsey est un **acteur majeur du *consulting*, qui est intervenu sur des réflexions stratégiques pour notre pays**, par exemple lors de la crise sanitaire (pour un montant estimé à 12,33 millions d'euros)[1] ou lors de l'organisation *pro bono* du sommet *Tech for Good* pour la Présidence de la République en 2018 et 2019.

Il semble qu'il s'agisse d'**un exemple caricatural d'optimisation fiscale**, comme l'attestent les documents consultés lors des contrôles sur pièces et sur place : **les entités françaises de McKinsey** – qui sont des « établissements stables » au sens fiscal[2] – **versent des « prix de transfert »[3] à la société mère – basée au Delaware – pour compenser des dépenses mutualisées au sein du groupe** : frais d'administration générale, usage de la marque, assistance interne au sein du réseau, mise à disposition de personnels, *etc*.

Or, ces « prix de transfert » ne sont pas neutres pour le calcul de l'impôt sur les sociétés en France : **ils constituent une charge pour les entreprises, qui conduit à minorer leur résultat fiscal et, par suite, le montant de leur imposition**.

En l'espèce, les « prix de transfert » que les entités françaises de McKinsey versent à la société américaine sont d'un montant tel qu'ils participent à rendre le résultat fiscal en France nul ou négatif, depuis au moins 10 ans.

Conséquences du versement d'un prix de transfert sur le calcul du résultat imposable en France *(schéma d'illustration)*



Source : commission d'enquête

[1] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions sur le rôle de McKinsey.*

[2] *Les établissements stables d'une succursale étrangère étant assujettis au régime fiscal français. Si les critères d'identification de l'établissement stable sont généralement définis par les conventions fiscales entre les États, certains sont d'ordre général comme l'existence d'une installation d'affaires (bureaux) et le caractère non temporaire de ces installations, ce qui est le cas en l'espèce.*

[3] *L'OCDE définit les « prix de transfert » comme* « les prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels ou rend des services à des entreprises associées ». *En France, le régime applicable est défini par l'article 57 du code général des impôts (CGI).*

Les déclarations de M. Karim Tadjeddine lors de son audition sous serment du 18 janvier 2022 – et en particulier la suivante : « *Je le dis très nettement : nous payons l'impôt sur les sociétés en France* » – sont susceptibles de constituer un faux témoignage devant une commission d'enquête.

Elles impliquent de signaler les faits au Procureur de la République, en application du second alinéa l'article 40 du code de procédure pénale.

En l'absence de redressement fiscal, McKinsey peut toujours répondre à des appels d'offres publics, en application de l'article L. 2141-2 du code de la commande publique. Le cabinet dispose à ce titre de **l'attestation de régularité fiscale** prévue à l'article R. 2143-7 du même code et ne fait l'objet, à la connaissance de la commission d'enquête, d'aucune poursuite pénale.

Pour l'administration fiscale, tout l'enjeu est de vérifier que McKinsey a évalué ces « prix de transfert » à leur juste valeur afin de s'assurer que la réglementation n'a pas été contournée.

L'évaluation des « prix de transfert » : le principe de pleine concurrence

Les « prix de transfert » doivent respecter le principe de pleine concurrence, ce qui signifie que le prix pratiqué entre des entreprises dépendantes (en l'espèce, les entités de McKinsey installées en France et la maison mère basée au Delaware) « *doit être le même que celui qui aurait été pratiqué sur le marché entre deux entreprises indépendantes* »[1].

En d'autres termes, **des « prix de transfert » surévalués représenteraient une irrégularité fiscale, car ils permettraient de minorer artificiellement le résultat d'une entreprise et donc les versements d'impôts sur les sociétés**.

Le bulletin officiel de la DGFiP confirme : « *les États vérifient que les entreprises implantées sur leur territoire et qui commercent avec d'autres entreprises liées et implantées à l'étranger sont correctement rémunérées pour les opérations réalisées et déclarent la juste part du résultat devant leur revenir eu égard aux activités déployées* ».

[1] *Source : Bulletin officiel des finances publiques,* « BIC – Base d'imposition – Transfert indirect de bénéfices entre entreprises dépendantes – Définition et principes de détermination des prix de transfert », *février 2014.*

III. LE PARADOXE DE LA DONNÉE : L'ACCÈS ET L'EXPLOITATION PAR LES CABINETS DE CONSEIL DE DONNÉES SENSIBLES OU STRATÉGIQUES

La commission d'enquête a cherché à savoir dans quelles conditions l'administration mettait à disposition des cabinets de conseil des informations parfois sensibles, quelles étaient les garanties de confidentialité apportées et s'il était possible que ces données soient réemployées par les prestataires dans d'autres contextes.

Il existe en effet un **paradoxe de la donnée** :

– d'un côté, les données recueillies par les cabinets de conseil dans le cadre de leurs prestations pour l'État ne seraient pas réutilisées au profit de leurs autres clients ;

– mais, de l'autre, ces mêmes cabinets proposent – et c'est l'un de leurs atouts – **des *benchmarks* « clés en main »**, réalisés en un temps record. Dans l'exemple des restructurations d'entreprises, l'État fait ainsi appel à des cabinets de conseil pour leur connaissance fine et chiffrée des filières industrielles à travers le monde[1].

En premier lieu, la commission d'enquête s'est trouvée face à **des réponses parfois contradictoires ou qui, en tout cas, ne permettent pas de trancher** le point de savoir si des cabinets de conseil réemploient, en pratique, les données qu'ils obtiennent dans le cadre d'une mission avec l'État ou d'autres acteurs publics, éventuellement étrangers.

D'abord, **les acteurs publics ne s'accordent pas entre eux sur cette possibilité**.

Ainsi, lors de son audition, le président-directeur général de l'UGAP, M. Edward Jossa, n'a **pas exclu que les cabinets de conseil « capitalisent » sur les données acquises** d'une prestation à l'autre : « *les cabinets ont une capacité inégale à s'enrichir des travaux issus de leurs missions, ce qui augmente leur performance sur les missions suivantes. Dans l'exemple du secteur des études de marché, les cabinets de conseil disposent de **bases de données considérables** qu'ils utilisent en général à des fins commerciales* »[2].

En revanche, Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, a indiqué que « *les prestataires doivent **respecter les règles de confidentialité**, dont le RGPD. Aucune donnée ne doit être communiquée en dehors des donneurs d'ordre administratifs, y compris des données de comparaison* »[3]. Le RGPD se limite toutefois aux données à

---

[1] *Voir, pour plus de précisions, les développements consacrés au recours par l'État aux cabinets de conseil sur les dossiers industriels sensibles.*

[2] *Audition de M. Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achat publics (UGAP), du 6 décembre 2021.*

[3] *Audition de M. Amélie de Montchalin du 19 janvier 2022.*

caractère personnel et ne résout pas les questions soulevées par le traitement de données à caractère économique.

Ensuite, **les cabinets de conseil eux-mêmes témoignent de pratiques différentes selon les cas**.

Certains écartent, par principe, la possibilité d'utiliser les données de leurs clients pour réaliser des parangonnages.

Pour le cabinet Citwell, *« les benchmarks internationaux […] ne peuvent reposer que sur* ***des données anciennes, périmées ou alors déjà publiques*** *»*[1].

Dans l'exemple de la crise sanitaire, certains parangonnages consultés par la commission d'enquête se limitent en effet à traduire et à « compiler » des articles de presse, sans véritable valeur ajoutée[2]. De manière plus générale, le cabinet Accenture indique que « *des* benchmarks *peuvent être réalisés sur des modes de fonctionnement, sur la manière dont les pays ont géré la crise – de manière centralisée ou décentralisée par exemple –, mais ils ne peuvent pas utiliser des données spécifiques, sur les flux ou la consommation par exemple* »[3].

Dans la même logique, le cabinet McKinsey assure qu'il n'utilise *« pas les données confidentielles des clients pour concevoir [les]* benchmarks », l'utilisation des données étant « ***au cœur de la relation de confiance*** » avec leurs clients. *« Si ceux-ci avaient le moindre doute sur l'usage que nous faisons de leurs données, nous n'aurions plus de clients ! »*[4]

Les parangonnages de McKinsey reposeraient ainsi sur trois sources complémentaires : les données propriétaires, issues des services de recherche du cabinet, les données publiques, recueillies par ses succursales implantées dans le monde et « *des entretiens conduits dans le cadre des travaux de* benchmarking, *dont la vocation est toujours explicitée auprès de nos interlocuteurs* ».

De façon plus nuancée, le cabinet SIA Partners a concédé que **ces données pouvaient éventuellement être réemployées** à la condition, selon son président, M. Matthieu Courtecuisse, que le cabinet ait *« réalisé beaucoup de missions »* de sorte à pouvoir **« *anonymiser les résultats* »** et ainsi détecter *« des tendances de marché [et] des tendances organisationnelles ». « Nous ne fournissons pas d'éléments de référence, sauf autorisation expresse de nos clients. »*

---

[1] *Intervention de M. Laurent Penard, président de Citwell, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 13 décembre 2021.*

[2] *Voir l'étude de cas sur la crise sanitaire pour plus de précisions.*

[3] *Intervention de M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, lors de la table ronde des cabinets de conseil du 13 décembre 2021.*

[4] *Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey, du 17 janvier 2022*

En deuxième lieu, la commission d'enquête relève qu'alors qu'il est établi que les cabinets de conseil sont destinataires de données pouvant présenter un caractère sensible, **les garanties en matière de protection et de confidentialité peuvent apparaître insuffisamment contrôlées**.

D'abord, les administrations portent à la connaissance des cabinets de conseil des données qui sont utiles à la réalisation de leurs missions. Ces échanges obéissent, selon M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, à **un principe de « *minimisation* » tant des données elles-mêmes que des destinataires**.

Dans ce cadre, **les administrations sont seules responsables** et « *contrôlent les données transmises, souvent d'ailleurs après un premier retraitement pouvant amener à les anonymiser* ».

Ensuite, **les modalités d'accès, d'exploitation et de conservation des données transmises relèvent des engagements contractuels** pris par les acheteurs publics et les cabinets de conseil.

Comme l'indiquait, là encore, M. Cédric O, il serait de plus en plus souvent demandé que les « *données soient hébergées sur des serveurs basés en France ou dans l'Union européenne* », tandis que ces mêmes données seraient « *circonscrites à une utilisation bien définie et […] effacées et supprimées à la fin de la mission* »[1].

Enfin et pour autant, lors de leurs auditions, **les cabinets de conseil n'ont pas été mesure d'indiquer comment les acheteurs publics pouvaient s'assurer de la bonne mise en œuvre des obligations de protection de leurs données**.

M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, a par exemple indiqué que **si l'acheteur le « *souhaite, [le cabinet peut] proposer des audits* *pour qu'il puisse vérifier que les règles ont été bien mises en place* »**. Les conditions de mise en œuvre de ces audits n'ont pas été précisées, pas plus que leur éventuel coût.

Au regard de l'enjeu, la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022[2] précise que les cahiers des charges des prestations de conseil « *devront imposer, qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire [soit] retournée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement par le prestataire* ».

Si elle va dans le bon sens, cette préconisation ne donne **aucun moyen à l'administration pour vérifier que ses données ont bel et bien été détruites par les cabinets de conseil à l'issue de leur mission**.

---

[1] *Audition de M. Cédric O du 2 février 2022.*

[2] *Circulaire sur l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations de conseil.*

C'est pourquoi la commission d'enquête propose, qu'en cas de doute, l'administration puisse saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour qu'elle procède au contrôle du cabinet de conseil, y compris pour des informations dépassant le périmètre des données à caractère personnel.

Conformément aux pratiques habituelles de la CNIL, ces contrôles pourraient se dérouler sur place, sur convocation, en ligne ou sur pièces. Entraver l'action de la CNIL serait puni, comme aujourd'hui, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende[1].

Proposition n° 18 : À l'issue de la mission, prévoir la destruction systématique des données confiées aux cabinets de conseil.

En cas de doute, permettre à l'administration de saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour qu'elle puisse diligenter des contrôles.

En troisième et dernier lieu, la commission d'enquête observe que la manipulation par les cabinets de conseil de données potentiellement sensibles reste **une source de vulnérabilité pour l'État**.

À cet égard, M. Guillaume Poupard, directeur de l'Anssi, a noté lors de son audition que « ***les cabinets de conseil peuvent eux-mêmes être des cibles de cyberattaques*** »[2].

Or, à ce jour **l'Anssi n'est en mesure de se prononcer ni sur** « ***le niveau de sécurité des cabinets de conseil*** » **ni sur** « ***leur capacité à protéger l'information de leurs clients*** »**,** ce qui est, relève M. Guillaume Poupard, « *peut-être un problème* ».

En outre, et au-delà du seul risque d'une cyber-attaque, **la dimension extraterritoriale du droit américain** en matière de données informatiques doit constituer **un point d'attention majeur**.

Ainsi, en vertu des dispositions du *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* (« *Cloud Act* ») adopté par le Congrès le 23 mars 2018, les autorités américaines peuvent **demander de manière simplifiée la communication de données hébergées sur le territoire américain comme à l'étranger** par des fournisseurs de services de communication.

---

[1] *Article 226-22-2 du code pénal.*

[2] *Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), du 10 janvier 2022*

Lors de son audition, M. Guillaume Poupard – repris dans le même sens par M. Karim Tadjeddine pour McKinsey – a opportunément rappelé que **les cabinets de conseil n'étaient pas *a priori* concernés par ces dispositions**.

Il n'en va, toutefois, pas de même des entreprises auxquelles ils recourent pour héberger leurs données numériques ou pour disposer de puissance de calcul. Ces dernières peuvent être couvertes par le *Cloud Act* et, en conséquence, être amenées à devoir communiquer aux autorités américaines des données détenues par des cabinets de conseil.

Face à ces incertitudes, la commission d'enquête souhaite que l'Anssi puisse réaliser un référentiel d'audit de la sécurité des systèmes d'information attendue des prestataires réalisant une mission de conseil pour l'État et ses opérateurs.

Cette démarche permettra de garantir la robustesse des systèmes d'information des cabinets d'un point de vue technique mais aussi juridique, par rapport au « *Cloud Act* ».

Proposition n° 19 : Faire réaliser par l'Anssi un référentiel d'audit de la sécurité des systèmes d'information attendue des prestataires réalisant une mission de conseil pour l'État et ses opérateurs. Faire figurer dans les pièces nécessaires pour candidater à un appel d'offres public l'attestation de réalisation de cet audit.

PUBLICATION DE LISTES DE PRESTATIONS DE CONSEIL

La commission d'enquête a décidé de **publier, sur le site Internet du Sénat, et en données ouvertes, une liste des prestations de conseil des ministères**.

Cette liste a été constituée à partir des informations transmises par les secrétariats généraux des ministères.

Elle porte sur les prestations de 150 000 euros ou plus, engagées entre 2018 et 2021, et n'a donc pas vocation à l'exhaustivité.

En raison de la sensibilité des sujets, l'intitulé des prestations du ministère des Armées n'est pas précisé.

GLOSSAIRE DES CABINETS DE CONSEIL

Agile : méthode inspirée du Manifeste Agile promouvant un développement fragmenté de la mission de conseil en étapes courtes et avec un lien fort entre client et prestataire.

Atelier : réunion d'échanges organisée par les consultants avec les agents concernés par les projets de transformation.

Benchmark ou Bench : parangonnage, comparaison et mise en perspective de différents référentiels, modèles, organisations, processus, *etc*.

Conduite du changement : accompagnement, et éventuellement définition, d'un processus de transformation d'une organisation, qui doit fédérer et former les agents concernés.

DITP : direction interministérielle de la transformation publique, chargée d'accompagner les administrations dans leurs projets de transformation. Intervient en équipe intégrée avec les consultants extérieurs.

Draft : brouillon.

Équipe intégrée : équipe composée à la fois d'agents de l'administration et de consultants extérieurs.

Expression des besoins (EDB) : besoins exprimés par le client.

Facilitateur : intervenant extérieur chargé de cadrer et d'animer un collectif de travail ou des réunions.

Icebreaker : activité visant à créer du lien au sein d'une équipe. Peut prendre la forme de jeux, de mouvements, de questions, *etc*.

Irritants : dysfonctionnements rencontrés par les agents dans le travail quotidien.

Key Learning : point clef à retenir, par exemple à la suite d'un atelier.

Kick-off : réunion de lancement d'une mission de conseil.

KPIs (key performance indicators) : indicateurs clés de performance, utilisés pour le pilotage d'un projet ou d'une organisation.

Lean management : type de management à flux tendu visant à limiter le gaspillage et à rationaliser l'organisation.

Livrable : document rendu par le cabinet de conseil au client dans le cadre d'une prestation.

Nudge : influer de manière indirecte sur le comportement d'un groupe ou d'un individu (« coup de coude »).

On the beach : consultant entre deux missions.

Paperboard : tableau avec des feuilles détachables, souvent utilisé lors des ateliers.

PMO (project management office) : méthode mise en œuvre pour le pilotage d'un projet.

Practice : équipe de consultants spécialisée sur un secteur d'activité, comme le secteur public.

Pro bono : prestation réalisée à titre gratuit.

Propale : proposition commerciale.

Quick win : victoire rapide. Action simple et facilement implémentée, censée produire des résultats rapides et concrets pour le client.

Unité d'œuvre : unité de calcul et de facturation des prestations de conseil, représentant une certaine charge de travail réalisée par des consultants. Elles sont classées selon leur difficulté (exemple : « très simple », « simple », « moyenne » ou « complexe »). Plus une unité d'œuvre est complexe, plus les consultants sont expérimentés et plus la prestation est chère.

Slide : diapositive d'un document Powerpoint, qui correspond à la majorité des livrables des cabinets de conseil.

Staffing : affectation des consultants à une mission donnée.

Template : structure ou modèle de présentation utilisé pour rédiger le livrable des consultants.

Tourniquet : système de répartition des commandes d'un accord-cadre afin que chaque cabinet de conseil puisse bénéficier d'un niveau comparable de commande (sauf « droit de suite » pour poursuivre une prestation déjà entamée).

Transfert de compétence : exigence pour un cabinet de conseil de former l'administration bénéficiaire aux méthodes déployées pendant la mission (aussi appelée « **handover** »).

Value stream mapping (VSM) : représenter visuellement une procédure, pour identifier les points de blocage et les améliorations à mettre en œuvre.

ÉTUDES DE CAS

COVID-19 : DES CABINETS DE CONSEIL AU CŒUR DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire a constitué **le sommet de l'iceberg** de l'intervention des cabinets de conseil, à la suite des articles parus dans la presse au début de l'année 2021[1].

Au cours de ses travaux, la commission a mobilisé ses **prérogatives d'enquête** pour approfondir l'investigation.

Crise sanitaire : les moyens d'investigation mobilisés par la commission d'enquête

– **Auditions sous serment des parties prenantes** (ministre des solidarités et de la santé, directrice générale de Santé publique France, directrice de l'Agence régionale de santé d'Ile-de-France et cabinets de conseil) ;

– Audition de travail avec le Secrétaire général des ministères sociaux ;

– **Recueil de plus de 5 000 fichiers auprès du ministère des solidarités et de la santé**, dont les commandes passées aux cabinets de conseil et les travaux auxquels ils ont participé.

Dans ce dernier cas, **l'intervention des cabinets « en équipes intégrées », aux côtés des agents publics et sans faire apparaître leur propre logo**, a rendu plus difficile cette opération de transparence (voir *infra*).

La commission d'enquête a néanmoins pu **reconstituer l'intervention des consultants à partir de listes de livrables et, lorsque cela était possible, de « traces numériques »** laissées lors de la création ou de la modification de documents.

En préambule, la commission d'enquête souhaite formuler **trois remarques** :

– **l'ampleur de la crise sanitaire a nécessité une mobilisation générale des pouvoirs publics** (hôpitaux, État, collectivités territoriales, *etc.*).

En 2020, Santé publique France a ainsi commandé 4,47 milliards de masques, dont la distribution a représenté 31 200 trajets en camion dans toute la France (jusqu'à 1 000 camions par semaine)[2].

---

[1] *Voir notamment l'article suivant :* « Use of consultancies for vaccine rollout sparks controversy in France », *Élisa Braun et Rym Momtaz, Politico, 8 février 2021.*

[2] *Contribution écrite transmise par Santé publique France à la commission d'enquête.*

D'une manière générale, cette étude de cas n'a pas vocation à évaluer la gestion de la crise sanitaire, ce travail ayant été mené par une commission d'enquête dédiée[1] ;

– le pays a tenu grâce à l'engagement sans faille de ses agents publics. Comme l'a indiqué M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, « *personne n'était planqué dans les placards en train de se tourner les pouces pendant la crise sanitaire […]. Il y avait des lits de camp dans les bureaux et dans les couloirs* »[2] ;

– les cabinets de conseil ne sont pas intervenus sur les choix médicaux ou scientifiques du Gouvernement, par exemple pour déterminer les populations à vacciner en priorité.

Sur le plan juridique, les devis signés par le cabinet McKinsey indiquent que sa prestation exclut « *toute forme de conseil scientifique ou médical, y compris en lien avec l'évaluation des vaccins disponibles* »[3]. Aucun des documents recueillis ne permet de démontrer le contraire.

La commission d'enquête constate néanmoins un écart significatif entre la tendance de l'État et des cabinets de conseil à minorer l'intervention des consultants et la réalité des prestations effectuées.

C'est particulièrement le cas pour l'intervention de McKinsey sur la campagne vaccinale.

Le ministre des solidarités et de la santé déclare qu'il « *s'agissait juste d'un renfort en ressources humaines pour participer à la mise en exergue des enjeux logistiques* »[4]. Le cabinet McKinsey évoque lui « *[l'] opérationnalisation des choix logistiques* » et affirme que « *ce n'est pas [son] rôle d'exercer durablement ces missions* »[5].

Les documents consultés par la commission d'enquête démontrent néanmoins **une intervention massive de McKinsey sur la campagne vaccinale, pendant près d'un an**[6].

---

[1] « Santé publique : pour un nouveau départ - Leçons de l'épidémie de covid-19 », *rapport n° 199 (2020-2021) fait par Mmes Catherine Deroche et Sylvie Vermeillet et M. Bernard Jomier au nom de la commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques face aux pandémies.*

[2] *Audition de M. Olivier Véran devant la commission d'enquête du 2 février 2022.*

[3] *Devis de McKinsey du 20 décembre 2020 transmis à la commission d'enquête par le ministère des solidarités et de la santé.*

[4] *Audition de M. Olivier Véran devant la commission d'enquête du 2 février 2022.*

[5] *Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine devant la commission d'enquête du 18 janvier 2022.*

[6] *McKinsey étant intervenu entre le 30 novembre 2020 et le 24 septembre 2021 puis entre le 23 décembre 2021 et le 4 février 2022.*

Les consultants de McKinsey ont ainsi travaillé sur des **sujets centraux** comme le suivi et la projection des livraisons et des injections de vaccin, l'analyse des prises de rendez-vous, l'appui à l'organisation de la *task* force vaccination, *etc*. **Ils ont également participé à l'élaboration de documents jusqu'au sommet de l'État**, y compris pour le Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN, voir *infra*).

D'une manière générale, cette étude de cas démontre que des questions clefs de la crise sanitaire ont été sous-traitées à des cabinets de conseil, créant même une forme de dépendance de l'État vis-à-vis desdits cabinets.

I. UNE INTERVENTION MASSIVE DES CABINETS DE CONSEIL POUR PALLIER L'IMPRÉPARATION DE L'ÉTAT FACE À LA CRISE SANITAIRE

A. UNE INTERVENTION SUR DES PANS ENTIERS DE LA GESTION DE CRISE

1. Une facture totale d'au moins 41,05 millions d'euros

L'État a dépensé au moins 41,05 millions d'euros pour des prestations de conseil pendant la crise sanitaire.

Cette somme se décompose en trois cercles concentriques.

Dépenses de conseil de l'État pendant la crise sanitaire : trois cercles concentriques

– Premier cercle : 26,80 millions d'euros évoqués par le ministre des solidarités et de la santé lors de son audition du 2 février 2022.

Il comprend les commandes de la direction générale de la santé (**DGS**) : logistique des masques, des équipements de protection et des vaccins, systèmes d'information pour la vaccination – VAC-SI – et pour le passe sanitaire, *etc.* ;

– Deuxième cercle : 6,35 millions d'euros identifiés par la commission d'enquête au cours de ses travaux.

Il intègre les commandes des **autres ministères** et des **autres directions du ministère des solidarités et de la santé**, avec parfois l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

À titre d'exemple, **McKinsey** a été chargé le 28 avril 2020[1] par le ministère de la transition écologique d'analyser les scénarios de reprise des transports collectifs, dans le cadre du déconfinement annoncé pour le 11 mai 2020 (478 680 euros) ; **Roland Berger** a été sollicité par Bercy en 2020 pour étudier les aides publiques au **secteur des croisières** (258 242 euros) et le ministère de la culture a demandé à **Accenture** d'examiner **l'impact de la crise sur le secteur culturel** (152 724 euros)[2] ;

– Troisième cercle : les commandes directement passées par Santé publique France pour un montant de 7,9 millions d'euros en 2020 et 2021. Ces prestations relèvent « *principalement […] des domaines de la logistique pharmaceutique et des systèmes d'information* »[3].

Le détail de ces contrats est annexé à l'étude de cas.

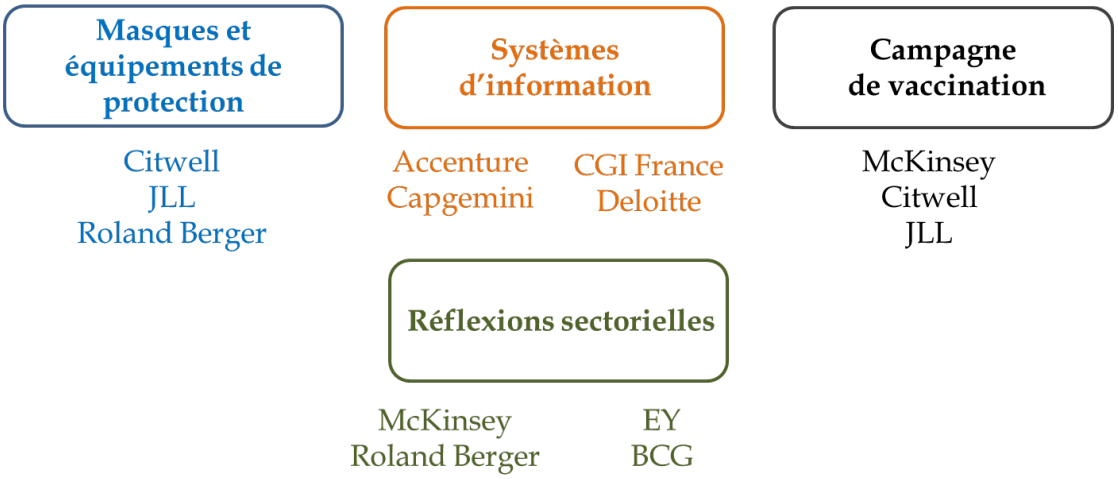
Tout au long de la crise sanitaire, les consultants sont intervenus sur trois sujets principaux : **l'approvisionnement des masques, des équipements de protection individuelle (blouses, gants, *etc.*) et des tests, les systèmes d'information et la campagne de vaccination**.

[1] *Bien que le bon de commande ait été dressé le 18 mai 2020, cette date a été confirmée par la DITP dans sa contribution écrite à la commission d'enquête.*

[2] *Par souci d'exhaustivité, a été ajoutée dans ce second cercle une prestation de 2,9 millions d'euros commandée à Capgemini par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) pour la maîtrise d'ouvrage du système d'information de dépistage (SI-DEP). Source : contribution écrite transmise par l'AP-HP.*

[3] *Source : contribution écrite transmise par Santé publique France.*

Cartographie des principaux domaines d'intervention des cabinets de conseil



Source : commission d'enquête

2. Des dépenses concentrées autour de trois cabinets (McKinsey, Accenture et Citwell), pour des tarifs variables

Hors Santé publique France, la commission d'enquête identifie 68 commandes passées aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire. Les trois quarts des dépenses relèvent de trois cabinets : McKinsey (37,19 %), Citwell (20,50 %) et Accenture (16,10 %).

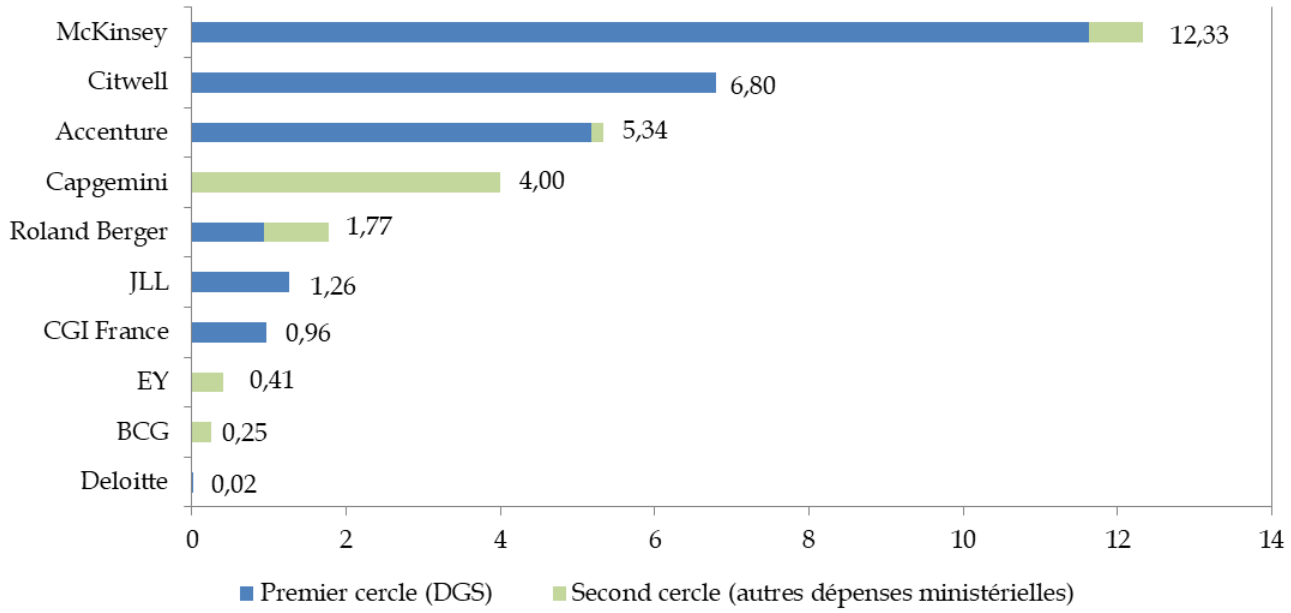
McKinsey a ainsi mobilisé 4 551 journées de consultants pendant la crise ; Citwell en a mobilisé 4 522 ; Accenture 2 055 (soit un total de 11 128 journées de consultants pour ces trois cabinets).

Répartition des dépenses de conseil
(premier et second cercles, hors Santé publique France)

	Montant (en €)	Part dans le total (en %)	Nombre de commandes reçues	Véhicules juridiques utilisés
McKinsey	12 326 646 €	37,19 %	9	Accord-cadre de la DITP (lot n° 1, « *Stratégie et politiques publiques* »)
Citwell	6 796 013,20 €	20,50 %	14	Hors mise en concurrence (urgence impérieuse)
Accenture	5 337 085,71 €	16,10 %	16	Accord-cadre de la DITP (lot n° 1) UGAP
Capgemini	4 003 654,65 €	12,08 %	5	Accord-cadre de la DITP (lot n° 2) UGAP
Roland Berger	1 771 558,96 €	5,34 %	7	Accord-cadre de la DITP (lot n° 1)
JLL	1 259 833,20 €	3,80 %	4	Hors mise en concurrence (urgence impérieuse)
CGI France	964 088,53 €	2,91 %	9	Accord-cadre de la DAE[1] (lot n° 2)
EY	411 000 €	1,24 %	2	Accord-cadre de la DITP (lot n° 2)
BCG	252 000 €	0,76 %	1	Accord-cadre de la DITP (lot n° 1)
Deloitte	24 516 €	0,07 %	1	Accord-cadre DAE (lot n° 4)

Source : commission d'enquête

Répartition des dépenses de conseil
(en millions d'euros, hors Santé publique France)



Source : commission d'enquête

[1] *Direction des achats de l'État.*

Liés à la politique commerciale des cabinets et à la technicité des missions, **les tarifs des consultants vont du simple au double entre le logisticien Citwell** (1 502,88 euros par journée de consultant)[1] **et Roland Berger** (3 352,05 euros).

Tarifs des principaux cabinets de conseil intervenus pendant la crise sanitaire
(en euros, par journée de consultant)[2]

Roland Berger	McKinsey	Accenture	JLL	Citwell
3 352,05	2 708,26	2 230,98	1 855,89	1 502,88

Source : commission d'enquête

En moyenne, les tarifs de ces cinq cabinets s'établissent à 2 168,38 euros par jour de consultant.

Les dispositifs contractuels mobilisés par la direction générale de la santé (DGS) : des choix qui interrogent

Lors de son audition du 2 février 2022, M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, a déclaré : « *nous étions dans une situation exceptionnelle, d'extrême urgence. Le Président de la République considérait que le pays était "en guerre". Tout le monde nous demandait d'agir rapidement, les sénateurs comme le reste des citoyens, à juste titre.* ***Nous avons pris la peine de respecter les procédures de marchés publics, les règles de recrutement en vigueur et celles d'attribution des marchés****. Nous avons passé des contrats en vérifiant qu'ils étaient parfaitement limpides* ».

Dans les faits, les dispositifs contractuels mobilisés par la DGS soulèvent néanmoins trois questions.

En premier lieu, **14 commandes ont été passées à Citwell (6,80 millions d'euros) et 4 commandes à JLL (1,26 million d'euros), sans mise en concurrence**. Si ce choix se justifiait pleinement au regard de l'urgence impérieuse de mars 2020, son maintien au fil des mois a été critiqué au sein même du ministère des solidarités et de la santé (voir *infra*).

En deuxième lieu, la DGS a utilisé avec largesse le « tourniquet » de l'accord-cadre de la DITP[3], qui prévoit une répartition équilibrée des prestations entre les cabinets de conseil attributaires. **Au mieux, le « tourniquet » s'est grippé ; au pire, il n'a pas été respecté**.

Certes, l'intervention d'un cabinet de conseil peut être prolongée pour assurer la continuité des missions (« droit de suite »), comme le prévoit l'article 5 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre.

[1] *Avec une remise de 5 % par rapport aux taux standards de Citwell (source : devis transmis par le ministère des solidarités et de la santé).*
[2] *Premier et second cercles de dépenses de conseil pendant la crise sanitaire, hors Santé publique France.*
[3] *Pour plus de précisions sur le mécanisme du « tourniquet », voir le I. D de la première partie du rapport (*« Des facilités contractuelles pour recourir aux prestations de conseil »*).*

En l'espèce, la commission constate néanmoins que **les cotraitants McKinsey et Accenture**, qui comptent pour un seul cabinet dans le « tourniquet », **ont bénéficié de 18 commandes de la DGS au titre du lot n° 1 de l'accord-cadre, pour un montant total de 16,21 millions d'euros**.

Ces commandes concernent **au moins trois besoins distincts, qui s'inscrivent d'ailleurs dans des calendriers différents** : le système d'information pour la vaccination (Accenture, avec un début de prestation le 2 novembre 2020), la campagne vaccinale (McKinsey, 30 novembre 2020) et le système d'information pour le passe sanitaire (Accenture, 6 avril 2021).

Dans le même temps, **les autres attributaires de l'accord-cadre ne reçoivent pas de commande, ou très peu** : le groupement BCG-EY n'effectue aucune prestation pour la DGS ; le groupement Roland Berger – Wavestone ne répond qu'à un seul besoin, concernant l'assistance à la cellule de coordination interministérielle « logistique – moyens sanitaires » (CCIL-MS) (4 commandes, pour un montant de 940 549,36 euros[1]).

En dernier lieu, **les missions confiées à Accenture au titre de l'accord-cadre de la DITP sont complétées par le recours à un autre véhicule juridique – la centrale d'achat UGAP –** pour la mise en œuvre du système de pilotage du système d'information sur la vaccination.

Accenture étant titulaire du lot n° 6 (« *intelligence de la donnée* ») de l'UGAP, cette stratégie contractuelle assurait à la DGS de conserver le même prestataire, sans besoin d'organiser une nouvelle mise en concurrence.

3. De nombreuses prestations pro bono

Plusieurs cabinets de conseil ont **proposé leurs services gratuitement pendant la crise sanitaire**, comme l'a confirmé M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique (DITP) : « *les cabinets de conseil ont connu une chute d'activité, avec des agents disponibles. La plupart d'entre eux ont cherché comment ils pouvaient apporter leur aide, et ont donné du temps gratuitement aux administrations, ce qui me paraît plutôt positif* »[2].

M. Martin Hirsch, directeur de l'AP-HP, est allé plus loin, en évoquant l'intervention du cabinet du Premier ministre pour l'inviter à faire appel à des cabinets de conseil *pro bono* : « ***le samedi 14 mars [2020]***, *j'ai reçu un appel du cabinet du Premier ministre pour me dire que plusieurs grands cabinets de conseil s'étaient manifestés pour aider : "voilà un tel et un tel.* ***Si tu veux, tu peux les appeler, ils sont à disposition pour faire du*** **pro bono***". Je suis sous serment : je vous dis donc les choses* »[3].

[1] *Cette prestation étant réalisée par Roland Berger, sans l'appui de Wavestone.*
[2] *Audition de M. Thierry Lambert devant la commission d'enquête du 2 décembre 2021.*
[3] *Audition de M. Martin Hirsch devant la commission d'enquête du 26 janvier 2022.*

Les prestations *pro bono* pour l'AP-HP

À l'issue de l'audition de M. Martin Hirsch, l'AP-HP a transmis une contribution écrite confirmant le recours à des consultants *pro bono* pendant **la première vague de l'épidémie**[1].

L'AP-HP indique qu'elle « *n'a pas pris l'initiative de recourir de façon systématique à des prestations de cabinets spécialisés dans le conseil. Elle a fait le choix de s'appuyer sur ses propres forces et sur le niveau exceptionnel de mobilisation de l'ensemble de ses personnels* ».

Néanmoins, l'AP-HP a « ***reçu de nombreuses propositions spontanées d'aides individuelles ou collectives pour venir en renfort*** *de la mobilisation des équipes internes* », dont des cabinets de conseil. Ces derniers ont été mobilisés sur « *des actions très opérationnelles et assez éloignées* » de leurs prestations habituelles.

Le **BCG** a aidé à la mise en place de modèles de prévision des appels au SAMU et des admissions en réanimation ; **Capgemini** a participé au déploiement de l'application Covidom pour le télésuivi des patients ; **Roland Berger** a travaillé sur une plateforme de *e-learning* à destination des soignants de réanimation et sur la structuration de la cellule de renfort RH ; **KPMG** a aidé au déploiement de Covisan pour faciliter le dépistage et l'isolement des personnes infectées.

Ces missions se sont « *achevées avec la fin de la première vague. Et il n'y a pas eu de prolongement contractuel ni d'autres missions dans les vagues suivantes* ».

Au total, la commission d'enquête a recensé **au moins une vingtaine de missions *pro bono* ou relevant du mécénat de compétences pendant la crise sanitaire, représentant plus de 1 850 journées de consultants**. Leur liste est annexée à l'étude de cas.

À titre d'exemple, les cabinets de conseil ont accompagné gratuitement le Gouvernement sur **la montée en puissance des tests** (Bain & Compagnie) ou sur **le pilotage des besoins en ressources humaines dans les Ehpad** (Capgemini). McKinsey a produit un ***benchmark*** pour les services du Premier ministre sur les mesures sanitaires mises en œuvre par d'autres pays lors de la première vague.

[1] *Lors de son audition, M. Martin Hirsch avait évoqué l'intervention dans un cadre conventionnel de* « bénévoles », *tout en indiquant qu'il allait vérifier ce point et apporter des précisions écrites.*

Les prestations *pro bono* pour le ministère de l'économie et des finances

Au-delà des aspects sanitaires et de manière plus surprenante, le ministère de l'économie et des finances a bénéficié d'**au moins 5 missions *pro bono*** sur les thèmes suivants :

– l'accompagnement des PME face à la crise (BCG) ;

– la construction d'une plateforme pour leur indemnisation (EY) ;

– l'impact de la crise sur le secteur de la montagne (EY) ;

– les capacités de résilience des territoires industriels (KPMG) ;

– le cadrage des plans de relance industriels post-covid (Roland Berger).

Sur le plan juridique, la mission *pro bono* de Capgemini sur **l'application StopCovid**, en complément de sa mission de maîtrise d'œuvre, a soulevé des interrogations, exprimées lors de l'audition de M. Cédric O, Secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques[1].

B. L'APPUI DES CONSULTANTS FACE À L'IMPRÉPARATION DE L'ÉTAT ET AU MANQUE DE COORDINATION, EN PARTICULIER AVEC SANTÉ PUBLIQUE FRANCE

1. L'intervention de Citwell et de JLL sur la logistique : « *tout était à faire* »

Face à la pénurie de masques au début de la crise sanitaire, **le cabinet Citwell est contacté pour la première fois le mercredi 4 mars 2020** par un inspecteur général des affaires sociales (IGAS).

Ce dernier en rend compte à la direction générale de la santé (DGS) le jeudi 5 mars 2020, dans un courriel qui illustre **l'état d'impréparation du pays face à la crise sanitaire**.

[1] *Voir le II. C de la troisième partie du rapport pour plus de précisions sur les prestations* pro bono.

Début de l'intervention de Citwell : une illustration de l'impréparation du pays

Courriel d'un inspecteur général des affaires sociales à la DGS (jeudi 5 mars 2020)[1]

« ***J'ai vu une boîte de logistique hier habituée à travailler dans la pharma*** *pour [voir] s'ils peuvent mettre en place un [système d'information, SI] de pilotage du sujet d'approvisionnement pour pouvoir suivre des indicateurs clefs.*

Ils peuvent être là lundi pour monter le truc*.*

J'aurai leur proposition demain soir, je n'ai pas le temps de faire la mise en concurrence.

J'ai demandé l'ordre de grandeur, 50 000 euros pour nous mettre en place le système et suivre le déploiement pendant 15 jours.

Ensuite soit on se débrouille pour alimenter le SI avec les infos, soit on recherche de la prestation pour faire cela*.*

Si demain la proposition correspond, il faudra pouvoir appuyer sur le bouton ».

Déclarations de M. Laurent Penard, président de Citwell (audition du 15 décembre 2021)

« *Du fait de notre notoriété, nous avons été appelés au tout début de la crise des masques par la cellule de crise du ministère de la santé, qui cherchait à se renforcer dans le domaine de la logistique.* ***Nous sommes venus à un rendez-vous et avons fait une proposition commerciale d'un montant de 50 000 euros qui a convenu tout de suite****.*

Nous avons donc démarré notre mission le plus vite possible, en plein confinement. Celle-ci consistait à gérer le flux d'approvisionnement de masques qui allaient débarquer très vite d'Asie : on ne savait pas où stocker ces masques, comment opérer le flux ni comment le répartir entre les établissements de soins. »

Citwell est alors un cabinet de conseil spécialisé dans la logistique, qui réalise seulement 5 % de son chiffre d'affaires dans le secteur public[2]. **Il est recruté de gré à gré** : le ministère des solidarités et de la santé tente une mise en concurrence de dernière minute avec CGI France et Accenture mais le délai de réponse (un seul jour) est trop court.

Dès le début du mois de mars 2020, Citwell doit gérer l'approvisionnement et la distribution des masques (« *supply chain* »), en travaillant avec les moyens du bord : **les données relatives au nombre de lits dans les Ehpad datent du 31 décembre 2015 ; les effectifs dans les établissements de santé du 31 décembre 2018**[3].

Le cabinet devient vite indispensable dans la gestion de crise, comme en témoigne le courriel du 15 mars 2020 de l'inspecteur général des affaires sociales précité.

---

[1] *Document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*
[2] *Contribution écrite du cabinet Citwell à la commission d'enquête.*
[3] *Documents transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Courriel de l'inspecteur général des affaires sociales à la DGS (dimanche 15 mars 2020)[1]

« Il faut pouvoir prolonger la prestation du cabinet qui m'assiste pour mettre en œuvre le déploiement des moyens [logistiques]. Sur la durée prévisible de la crise [, soit jusqu'à] fin mai.

Et donc je pense qu'on est totalement au-dessus des seuils, et donc il faut faire un marché urgence impérieuse tout en considérant que, ***pour des motifs d'efficacité, c'est Citwell qui doit poursuivre****. »*

Après une première prestation de Citwell pour 59 964 euros dans la première quinzaine du mois de mars 2020, le ministère des solidarités et de la santé lui confie sept missions supplémentaires pour organiser la logistique des masques mais aussi des autres équipements de protection individuelle (gants, blouses, *etc.*) et des médicaments de réanimation.

La mission de Citwell durera finalement jusqu'au 31 octobre 2020 pour un montant total de 2,67 millions d'euros[2], ce qui soulève des questions sur le plan juridique.

Une cascade de contrats pour Citwell, en dehors de tout marché public

Les contrats de Citwell sont passés dans le cadre de **l'urgence impérieuse**, qui dispense de toute mise en concurrence[3]. Si cette qualification juridique se justifie pleinement au début de la crise sanitaire, elle soulève davantage de questions au fil des mois.

Dès le deuxième devis de Citwell, les services de contrôle interne du ministère des solidarités et de la santé mettent en garde sur **l'imprécision des tâches confiées au cabinet** : « ***ce qui prime est la mise à disposition de personnels de Citwell****. On peut donc craindre que cette situation constitue un* ***délit de marchandage*** *définit par l'article L. 8231-1 du code du travail comme toute opération à but lucratif de fourniture de main d'œuvre, ayant pour effet de causer un préjudice au salarié, de contourner les règles du code du travail ou d'éluder l'application de la convention collective* »[4]. La DGS signe toutefois ce devis le 17 mars 2020.

Les services de contrôle interne s'inquiètent ensuite de **l'accumulation de contrats avec Citwell, en dehors de tout marché public**.

La cellule de coordination interministérielle « logistique et moyens sanitaires » (CCIL-MS) insiste toutefois pour conserver le même prestataire, devenu indispensable.

---

[1] *Document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

[2] *Hors prestations assurées par Citwell pour l'organisation logistique de la campagne vaccinale.*

[3] *Article R. 2122-1 du code de la commande publique :* « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées ».

[4] *Document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Le 13 avril 2020, un dirigeant de la CCIL-MS écrit : « *je confirme à la fois la pertinence de la prolongation de leur activité jusqu'à mi-juin (date à laquelle la question d'une éventuelle reconduction pourra être posée), ainsi que la nécessité du renforcement expert de l'équipe afin de procéder au durcissement des processus (et de leur outillage), à la stabilisation de l'organisation ainsi qu'à l'accompagnement de la montée en compétence des équipes en régie* »[1].

Au sein du ministère, **les tensions s'exacerbent avec la quatrième commande passée à Citwell**, pour la période allant du 4 mai au 31 juillet 2020 (360 000 euros). Le devis n'est transmis à la DGS que le 16 mai 2020, alors que la prestation a déjà commencé depuis plus de 10 jours. La DGS émet **une note d'alerte à l'adresse du ministre le 5 juin 2020** pour mettre en garde sur les risques constatés. La prestation est finalement validée par le cabinet du ministre le 9 juin 2020 et le devis signé par la DGS le 16 juin 2020.

Lors de la cinquième commande à Citwell (218 400 euros), la DGS écrit explicitement ses craintes sur le devis du cabinet (22 juin 2020) : « *au vu du descriptif [de la prestation], et* ***malgré plusieurs alertes à toutes les phases de la contractualisation avec cette société, on constate qu'il n'a pas été possible à la cellule de crise d'arrêter en avril une stratégie sur la durée de la crise****, durée inconnue de tous. Ce point majeur a induit cette commande d'une phase 5 […].* ***Ce constat fait courir le risque lors d'un examen*** **a posteriori** ***d'une caractérisation de saucissonnage des prestations. Cependant, sur la demande expresse de la cellule de crise qui ne peut se passer de cet accompagnement pour faire face aux objectifs qui lui sont assignés, validation*** ».

Malgré ces alertes, le ministère des solidarités et de la santé validera ensuite trois devis supplémentaires de Citwell sur la logistique des masques et des équipements de protection individuelle.

En pratique, la *supply chain* des masques et des équipements de protection est sous-traitée à Citwell, comme l'atteste la liste de ses livrables en date du 30 septembre 2020.

Le cabinet de conseil intervient sur l'ensemble de la chaîne logistique, de l'acheminement des masques depuis l'étranger ou les usines françaises jusqu'à leur distribution sur le terrain, en passant par les lieux de stockage et les modes de transport. Il suit également les stocks de masques et élabore des projections sur les stocks à 3 semaines.

Certains des documents de Citwell remontent jusqu'au Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN). D'autres servent à préparer une interview sur BFM TV ou une audition au Sénat.

[1] *Courriel transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Liste des livrables de Citwell au 30 septembre 2020[1]

– Mise à jour le mardi de **l'outil de pilotage** élaboré par Citwell pour réaliser des **projections de stocks**, « *permettant d'identifier les opportunités et risques liés à l'écoulement du stock de masques et autres [équipements de protection individuelle, EPI], compte tenu des besoins (doctrine ministérielle) et des arrivées prévues* » (fabrications françaises et importations) ;

– Pour **le suivi des stocks de maques**, élaboration d'un « *Excel reprenant les données partagées avec [Santé publique France] et un PowerPoint permettant communication vers le [cabinet du Premier ministre] et autres* » ;

– Élaboration d'un outil permettant de faire **la synthèse des masques achetés (« *graphique Napoléon* »)** ;

– Mise à jour de **l'outil de distribution des masques et des EPI** avec les données remontées par les agences régionales de santé (ARS) ;

– « *Édition du **tableau des opérations** avec pour destinataire final [Santé publique France] pour création des ordres de transport vers les [groupements hospitaliers de territoire]* » ;

– Participation aux points de la cellule de coordination interministérielle « logistique – moyens sanitaires » **(CCIL-MS)**, chaque lundi et jeudi ;

– « ***Analyses complémentaires réalisées en fonction des demandes du cabinet [du ministère des solidarités et de la santé] et de [Santé publique France]*** : reportings *à la demande (synthèses de projections de stocks, focus, approvisionnements, suivi de l'exécution) remontés à la direction de la cellule [interministérielle de crise] en préparation de rendez-vous et réunions majeures (points [cabinet], conseils de défense, demandes presse, etc.)* ».

Exemples :

. « ***demande d'informations pour interview à BFM*** » ;

. « ***synthèse globale des volumes réceptionnés et distribués pour audition au Sénat*** » ;

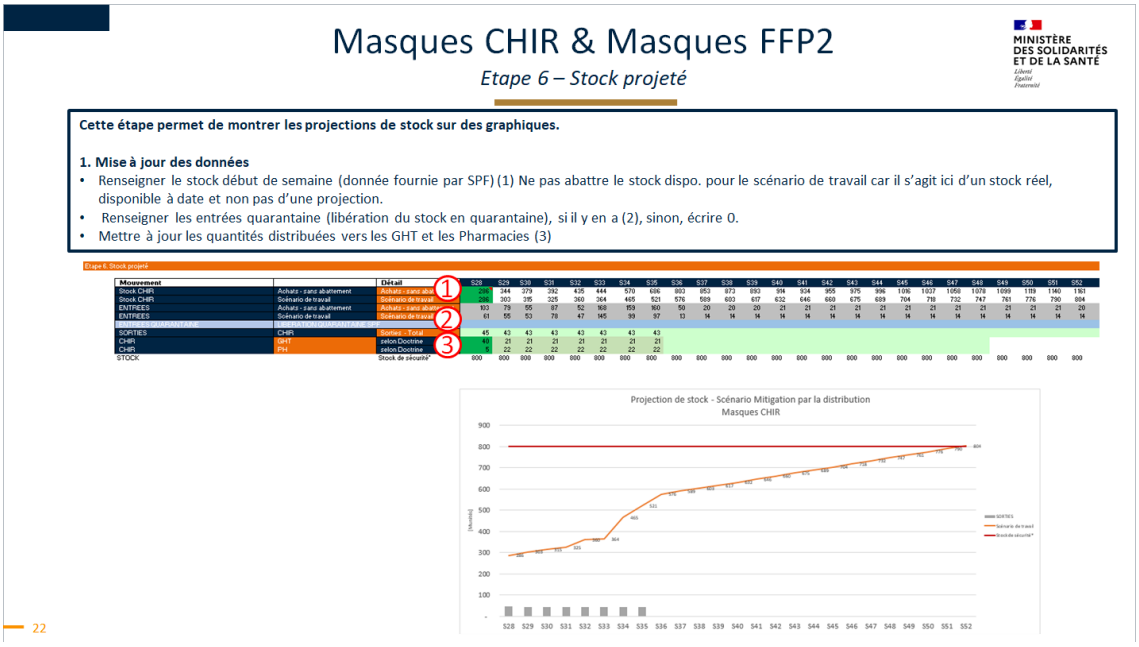
. « *demande d'informations pour articles dans Challenge et la Voix du Nord* » ;

– **Aide au recrutement d'un analyste opérationnel à Santé publique France (SpF)**, qui entrera en fonction le 23 septembre 2020 : « *identification de profils, recueil de CV, prise de contact et proposition de profils à SpF ; réalisation des entretiens avec SpF ; matrice de synthèse des candidats short listés* » ;

– « *Assistance à la rédaction d'un cahier des charges pour la mise en place des prestations logistiques pour SpF afin de gérer le stock d'État* » des équipements de protection individuelle (EPI), avec notamment « *la formalisation des principes du futur schéma directeur proposé à la direction de SpF* » et « ***la rédaction d'un* draft *d'appel d'offres logistique*** *[…] pour transmission à la direction juridique de SpF* ».

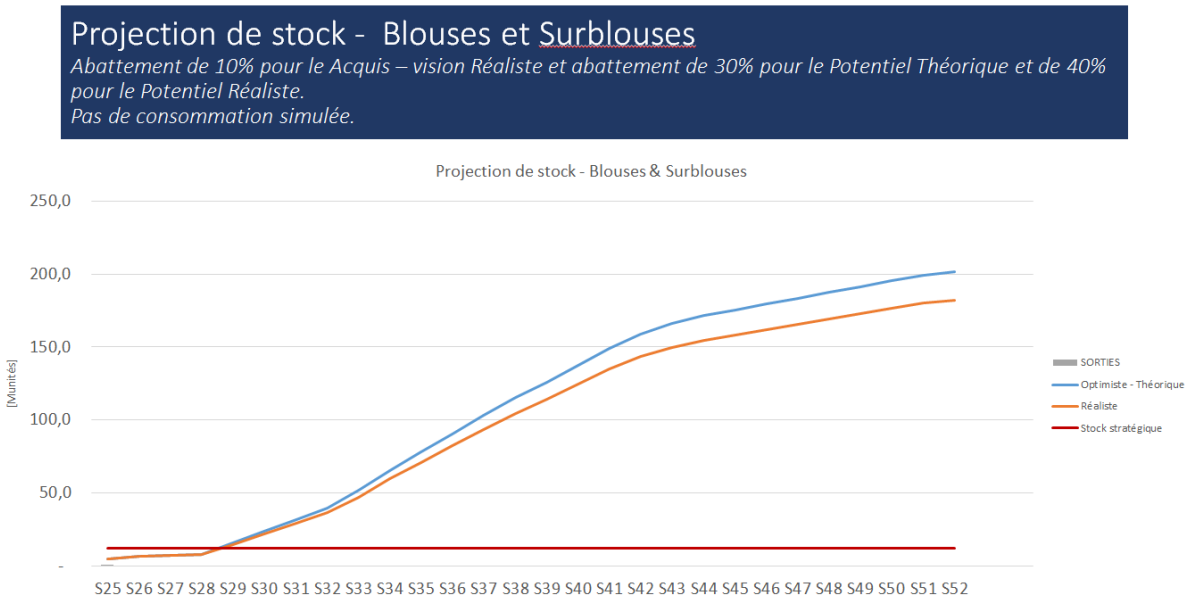
[1] *Source : annexe à la facture de Citwell du 30 septembre 2020, transmise par le ministère des solidarités et de la santé.*

L'outil de pilotage des stocks de masques élaboré par Citwell



Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé (dont la première page confirme qu'il a été préparé par un salarié de Citwell)

Projection, par Citwell, du stock de blouses et de surblouses au 22 juin 2020



Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé (fichier numérique créé et modifié par des consultants de Citwell)

C'est aussi Citwell qui propose à l'État le nom d'un autre cabinet de conseil sur les aspects logistiques, JLL : « *JLL a été mis en contact avec Santé publique France et le ministère des solidarités et de la santé par le cabinet de conseil Citwell. JLL et Citwell collaborent régulièrement, et ce, depuis plusieurs années, sur des projets dans la mesure où leurs domaines d'expertise sont complémentaires :* supply chain *pour Citwell, logistique opérationnelle pour JLL* »[1].

Au quotidien, l'articulation avec les services de l'État peut s'avérer difficile pour les consultants, comme dans l'exemple de la distribution des masques aux plus précaires.

La nécessaire coordination entre les consultants et les services de l'État : un exemple concret

Dans son compte rendu de la semaine du 1er au 5 juin 2020, un consultant de Citwell écrit : « ***nous avons passé beaucoup de temps à définir*** *avec [Santé Publique France] les quantités disponibles [de masques] et obtenir les arbitrages* ».

La distribution gratuite de masques aux publics précaires (juillet 2020) s'avère particulièrement compliquée : « ***le nombre et les catégories de bénéficiaires n'étaient pas clairs. Les chiffres fournis sont contradictoires et ont nécessité des [allers-retours].*** *Les conditionnements sont disparates, ce qui complexifie nettement la gestion du flux* ».

Après avoir terminé sa mission sur les masques au 31 octobre 2020, Citwell est rappelé moins de deux mois plus tard pour la logistique de la campagne vaccinale, une mission qui durera jusqu'en juillet 2021 (pour un montant de 4,44 millions d'euros).

Au début de la préparation de la campagne vaccinale en novembre 2020, le même sentiment d'impréparation de l'État domine.

Comme l'a souligné M. Laurent Penard, président de Citwell, « ***tout était à faire. Il fallait construire toute la logistique*** *: on ne savait pas où commander les congélateurs, où stocker les vaccins,* etc. *Il fallait livrer les Ehpad. Or, nous n'avions pas de base de données des Ehpad. On ne connaissait pas leurs adresses ; on n'avait pas la liaison entre les officines et les Ehpad. Il y avait des équipes très limitées chez Santé publique France : il fallait apporter des outils, des méthodes et constituer les schémas logistiques* »[2].

En parallèle, l'État fait appel à McKinsey pour l'organisation de la campagne vaccinale (voir *infra*).

[1] *Source : contribution écrite de JLL à la commission d'enquête.*
[2] *Audition devant la commission d'enquête du 15 décembre 2021.*

2. Au moins trois cabinets de conseil pour accompagner Santé publique France et assurer la coordination avec l'État

a) Une intervention quotidienne des consultants à Santé publique France

Lors de son audition, Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France (SpF), a présenté l'action des cabinets de conseil pendant la crise sanitaire comme limitée aux questions opérationnelles.

Elle a également insisté sur un point : McKinsey n'était pas un prestataire de SpF mais du ministère des solidarités et de la santé. Elle n'avait donc pas à évaluer ses prestations.

Déclarations de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France, lors de son audition du 15 décembre 2021

– « ***Il s'agit de prestations opérationnelles, essentiellement dans les domaines de la logistique pharmaceutique et des systèmes d'information***. *Il ne s'agit donc pas de prestations ou d'interventions sur des orientations stratégiques ou la conception de politiques publiques. Ce sont toujours les équipes de Santé publique France qui sont en responsabilité, qui pilotent les activités, qui prennent les décisions* » ;

– « ***Nous n'avons pas de contrat avec le cabinet McKinsey***. *Encore une fois, il s'agit de la mission d'appui du ministère. […] Deux prestataires nous ont appuyés en matière logistique : JLL en 2020 et Citwell en 2021* » ;

– « ***Je n'ai pas à évaluer McKinsey, qui n'est pas mon prestataire***. *Il faut poser cette question au donneur d'ordre de ce cabinet.* »

En réalité, les cabinets de conseil ont été omniprésents à Santé publique France tout au long de la crise sanitaire.

Ils ont fourni un accompagnement quotidien à **l'établissement pharmaceutique**, le service de SpF chargé d'acquérir les vaccins et de les distribuer. Composé de 11 agents permanents et d'une quarantaine de renforts, ce service est rapidement apparu comme sous-doté face à l'ampleur de la crise sanitaire.

Au moins trois cabinets de conseil interviennent quotidiennement à Santé publique France : Citwell, JLL et McKinsey. C'est un devis de Citwell, en date du 5 janvier 2021, qui présente le mieux cette répartition complexe des rôles entre les cabinets.

Répartition des rôles des cabinets de conseil auprès de Santé publique France (campagne vaccinale)

Synthèse de répartition des rôles entre les équipes JLL, Citwell et Mc Kinsey

Citwell
Accélérateur de transformation

SPF contribue, auprès du MSS, à définir le schéma général des règles de distribution des vaccins, l'appui opérationnel de Citwell et de JLL portera sur les tâches ci-après listées :

Tâches	MSS	SPF		Commentaires
	Mc Kinsey	Citwell	JLL	
Schéma général et règles de distribution	X	Avis	Avis	Avis nécessaire sur Moderna
Définition et mise à jour des règles de décision (ajustement des besoins locaux, ...)	X	X		
Gestion et maintenance de la base de données de référence des livraisons (adresses, nomenclatures, identifiants)	X			Attention à prévoir la charge de maintenance de la base de données du côté du MSS
Validation des process logistiques chez les dépositaires et vers les officines		Contrib.	X	
Etablissement du schéma de transport en prenant en compte les contraintes			X	11 h entre Dépositaire /Officine + 1 h de réserve entre Officine / EHPAD
Scénarios pour synchroniser les allocations objectifs et les schémas de transport		X		En lien avec JLL sur les simulations dynamiques de réseau
Planification opérationnelle des vagues		X	X	Avec commandes pharmacie
Suivi de la réalisation auprès de chaque dépositaire			X	
Reporting de livraison & avancement logistique de la campagne		X		Y compris reporting des stocks chez les dépositaires
Ajustement des allocations et équilibrage			X	En lien avec Citwell / SPF

Confidentiel Citwell

Source : devis de Citwell du 5 janvier 2021, transmis par le ministère des solidarités et de la santé

b) Le cabinet McKinsey comme instance de coordination entre Santé publique France et le ministère

La prestation la plus surprenante est confiée à **McKinsey** et à sa filiale Orphoz.

Elle consiste à **assurer la « *coordination opérationnelle* » et le « *lien quotidien, sur le volet logistique* » entre Santé publique France**, d'une part, **et le ministère des solidarités et de la santé** (*task force* « vaccins », direction générale de la santé et agences régionales de santé), d'autre part[1].

Cette prestation semble imposée à Santé publique France par le ministère, qui la finance directement[2].

[1] *Expression de besoins transmise par le ministère des solidarités et de la santé à McKinsey le 15 décembre 2020.*

[2] *Dans sa contribution écrite à la commission d'enquête, Santé publique France confirme que c'est le ministère qui* « a souhaité appuyer [SpF] dans le lancement de la logistique vaccinale et ses relations avec *la task force* vaccins en déployant des prestations d'appui des deux cabinets McKinsey et Orphoz dans le cadre de ses propres marchés ».

Entre le 19 décembre 2020 et le 12 février 2021, **deux commandes** portent spécifiquement sur ce travail de coordination entre le ministère et Santé publique France :

– la mise à disposition par McKinsey d'**un agent opérationnel de liaison auprès de SpF** (169 440 euros).

« *Positionné majoritairement auprès de Santé publique France et secondairement au ministère de la santé* », ce consultant doit être « *en capacité d'assurer la coordination opérationnelle sur le volet logistique-approvisionnement-distribution des vaccins* »[1] ;

– puis la mise en place à Santé publique France d'**une « tour de contrôle » stratégique sur la campagne vaccinale** (604 560 euros).

Ces deux prestations de coordination ont mobilisé 375 jours de consultants de McKinsey sur une durée d'environ 2 mois et pour un montant total de 774 000 euros (soit 2 064 euros par jour de consultant).

Lors des auditions, le cabinet McKinsey[2] a présenté ce rôle de coordination comme temporaire et répondant à l'urgence du début de la campagne vaccinale.

Il se prolonge en réalité pendant plusieurs mois, jusqu'au 30 juin 2021[3], même s'il est « noyé » à partir de février 2021 dans des commandes plus larges passées à McKinsey[4].

Entre fin décembre 2020 et fin juin 2021, McKinsey est donc chargé d'assurer la coordination entre l'État et l'une de ses agences, Santé publique France.

Les agents de SpF voient leurs journées « rythmées » par les consultants de McKinsey, qui organisent les réunions de coordination et suivent au quotidien les indicateurs clés de performance.

---

[1] *Expression de besoins transmise par le ministère des solidarités et de la santé à McKinsey le 15 décembre 2020.*

[2] « Nous avons été appelés tout début décembre [2020], et il fallait réagir très vite. Nous avons fait ce rôle de manière temporaire. Ensuite, notre rôle a été de faire monter une équipe dédiée qui a repris l'ensemble de ces tâches, et nous nous sommes désengagés » *(audition de M. Karim Tadjeddine du 18 janvier 2022).*

[3] *Source : expression de besoins transmise par le ministère des solidarités et de la santé à McKinsey le 30 avril 2021, pour fixer le cadre de la prestation du cabinet entre le 12 avril et le 30 juillet 2021.*

[4] *Dans son devis du 25 février 2021, McKinsey prévoit le transfert au 9 avril* « des activités de la tour de contrôle vers un référent [de Santé publique France] à nommer ». *Ce transfert demandera en réalité beaucoup plus de temps, pour s'achever à la fin du mois de juin 2021.*

Le rôle de coordination de McKinsey entre Santé publique France et le ministère[1]

Pour effectuer cette coordination, **McKinsey assure les prestations suivantes** :

– proposition puis mise en place des « ***routines de coordination*** *(*checkins, checkouts, *réunions…)* »[2] ;

– **organisation et pilotage de *briefings* quotidiens internes à Santé publique France, deux fois par jour, à 9 heures puis 15 heures** (cette seconde réunion étant ensuite reportée à 16 heures) ;

– **appui à la préparation et à l'animation des comités de pilotage logistiques entre le ministère et Santé publique France, organisés tous les jours à 17 heures** (recueil des propositions de sujets pour l'ordre du jour, préparation des supports de réunion, rédaction des comptes rendus, *etc.*) ;

– **suivi des principales actions engagées par les comités de pilotage et *reporting* des indicateurs clés de performance (KPI)**. Chaque jour, McKinsey renseigne « *un statut sur les chantiers logistiques prioritaires (préparation à la mise en œuvre des schémas logistiques des nouveaux vaccins, sécurisation des approvisionnements en dispositifs médicaux, suivi des livraisons opérationnelles,…) […] pour partager les avancements, les risques et les actions de sécurisation associées* »[3] ;

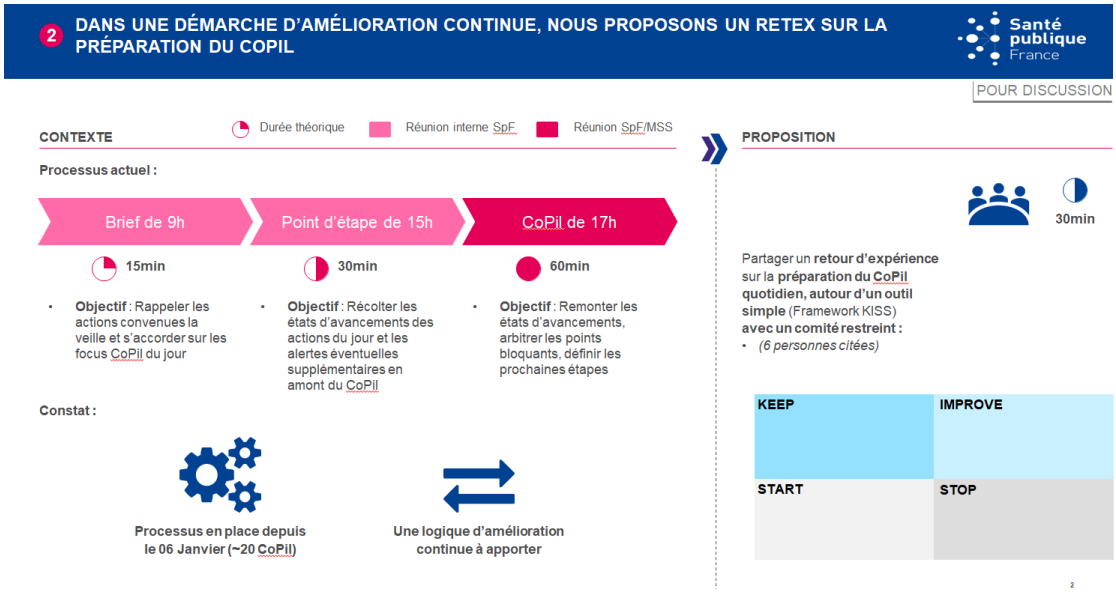
– préparation et transmission régulière au ministère, en lien avec Santé publique France, de **rapports sur les difficultés ou questions concrètes rencontrées par SpF** dans son action relevant de la logistique.

[1] *Sources : contributions écrites du secrétariat général des ministères sociaux et de Santé publique France ; expressions de besoins transmises par le ministère à McKinsey ; devis de McKinsey du 20 décembre 2020 ; liste des livrables du cabinet.*

[2] *Devis de McKinsey du 20 décembre 2020.*

[3] *PV de réception des livrables de McKinsey au 21 octobre 2021, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Réunions organisées par McKinsey à Santé publique France (au 9 février 2021)



Source : document rédigé par Orphoz, filiale de McKinsey, dans le cadre d'un retour d'expérience des agents de Santé publique France. La commission d'enquête a « anonymisé » les prénoms des 6 personnes mentionnées à droite du document.

Cette omniprésence de McKinsey est parfois mal vécue par les agents de Santé publique France : lors d'un retour d'expérience du 9 février 2021, ils demandent au cabinet :

– d'arrêter « *de faire remonter des informations au [ministère] en cours de journée sans laisser le temps à [Santé publique France] de traiter les urgences / sujets* » ;

– d'arrêter « *de demander des avancements à 15 heures sur des actions prises le matin à 9 heures lorsqu'elles prennent du temps* » ;

– ou encore de « *réduire la taille* » des comptes rendus de réunion[1].

Pour assurer un transfert des compétences de coordination, McKinsey sera chargé au printemps 2021 du « **coaching** *[…] du référent* **task force** *nommé pour assurer la coordination* » entre le ministère et Santé publique France[2].

Santé publique France finira toutefois par faire de nouveau appel aux consultants sur ses opérations logistiques, ce qui atteste sa difficulté à internaliser les prestations. L'agence lance un accord-cadre en avril 2021, qui sera attribué à **Citwell** et **BearingPoint** en juin de la même année.

---

[1] *Retour d'expérience des agents de Santé publique France du 9 février 2021, rédigé par Orphoz, filiale de McKinsey.*
[2] *Devis de McKinsey du 2 mai 2021.*

L'externalisation des compétences logistiques de Santé publique France

L'accord-cadre de SpF porte sur des prestations d'appui logistique, de contrôle de la qualité pharmaceutique et de gestion de projet.

Les titulaires du lot n° 1 (Citwell et BearingPoint) seront chargés de **prestations similaires à celles que les cabinets de conseil ont assurées pendant la crise sanitaire** : « *appui à la préparation des schémas logistiques : nouveaux vaccins ou évolution vers d'autres canaux de vaccins déjà traités ; planification des envois [de] vaccins vers les canaux : hôpitaux et officines ; propositions à l'appui de SpF pour prise de décision par le ministère des allocations de doses de vaccins* »[1].

Ce nouveau recours aux consultants ne semble toutefois pas rassurer le ministère sur les capacités logistiques de Santé publique France, comme en témoigne une note du 28 octobre 2021 rédigée sous le sceau de la direction générale de la santé par un consultant de Roland Berger[2].

Alors que « ***les compétences en transformation de Santé publique France [demeurent] à ce stade réduites*** », la note plaide pour « *un renforcement des compétences en termes de chefferie de projet et de posture (**passer d'une posture réactive à l'égard des orientations de la tutelle à une approche proactive d'apport d'expertise** pour l'instruction des décisions impliquant des enjeux logistiques ; veille et cohérence du dispositif ; anticipation,* etc.) »[3].

II. DES CABINETS DE CONSEIL ASSOCIÉS À LA STRATÉGIE DE GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

A. DES CONSULTANTS ASSIMILÉS À DES AGENTS PUBLICS, RENFORÇANT AINSI L'OPACITÉ

1. Un fonctionnement en équipes intégrées, les cabinets de conseil se joignant à l'administration

Les consultants sont intervenus en renfort des services de l'État pendant la crise sanitaire : ils ont travaillé aux côtés des agents publics, dans le cadre d'équipes intégrées.

[1] *Contribution écrite transmise par Santé publique France à la commission d'enquête.*
[2] *Dans le cadre de la mission confiée à Roland Berger sur la cellule de coordination interministérielle « logistique – moyens sanitaires » (CCIL-MS). Voir* infra.
[3] *Document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Cette organisation a été retenue pour au moins deux cellules de crise :

– la cellule de coordination interministérielle « logistique – moyens sanitaires » (CCIL-MS), chargée à partir de mars 2020 de la logistique des masques, des équipements de protection individuelle et des médicaments de réanimation ;

– et la *task force* « vaccins », chargée d'organiser la campagne vaccinale.

L'intervention des cabinets de conseil en équipes intégrées

Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé du 2 février 2022

– « *On trouve des ressources et des talents dans le secteur privé comme dans le public. Dès lors que nous traversions une crise exceptionnelle et que nous devions mener une campagne tambour battant,* ***il fallait aller chercher les compétences dont nous avions besoin partout où elles se trouvaient*** » ;

– « ***Dans le cadre de la campagne vaccinale, McKinsey a contribué à renforcer les équipes internes au ministère*** » ;

– « *La personne qui a rédigé ce document n'est pas au siège de McKinsey mais est, et c'est le principe d'un renfort de conseil,* ***déléguée par le cabinet au sein d'une équipe du ministère. C'est la règle du conseil****. Lorsque vous faites appel à des ressources humaines extérieures, vous intégrez ces personnes à votre équipe* » ;

– « *Nous avons fait évoluer la pratique : alors qu'habituellement nous procédions par missions extérieures parfaitement bordées et externalisées,* ***il a fallu que nous enrichissions nos équipes****. 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 ?* »

Premier devis de McKinsey sur la campagne vaccinale (27 novembre 2020)

« ***Intégration étroite avec la*** **task force** ***« vaccins » / les équipes du [ministère]*** *:* call *de coordination quotidien en début de journée rassemblant les personnes clés, pour s'aligner sur le* process*, les priorités et les arbitrages éventuels.* »

Tout au long de la crise sanitaire, les consultants sont ainsi assimilés à des agents publics, qui sont leurs « *collègues de travail* »[1] :

– ils accèdent à la cellule de crise du ministère des solidarités et de la santé, installée dans la bibliothèque Simone Veil.

M. Thomas London, directeur associé du cabinet McKinsey, confirme : l'accès à la cellule de crise « *est protégé par des badges.* ***Nos consultants ont eu accès à des badges, au même titre que les agents qui y travaillent*** »[2] ;

[1] *Expression utilisée par M. Laurent Penard, président de Citwell, lors de son audition du 15 décembre 2021.*
[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*

– les consultants participent également à des réunions clés, dont ils gèrent l'organisation, ainsi qu'à des déplacements.

Au printemps 2021, les consultants de McKinsey effectuent par exemple **une « tournée » des agences régionales de santé** (ARS), en compagnie de représentants du ministère (ARS d'Île-de-France le mardi 18 mai 2021, ARS des Hauts-de-France le jeudi 27 mai 2021, ARS de Provence-Alpes-Côte d'Azur le vendredi 4 juin 2021, *etc.*)[1] ;

– les consultants disposent parfois d'une adresse électronique du ministère (@sante.gouv.fr), en particulier pour les cabinets Citwell et CGI France.

La signature électronique d'un consultant de Citwell le présente par exemple : « *Support Externe - Cellule de Coordination Interministérielle Logistique – Moyens Sanitaires* »[2], sans plus de précisions et sans mentionner le nom du cabinet ;

– les consultants participent à la rédaction de notes administratives et peuvent même en être les principaux rédacteurs.

C'est ainsi qu'un salarié de Roland Berger rédige, en compagnie d'un agent public, une note administrative à l'attention du directeur général de la santé en octobre 2020, sur la dissolution de la CCIL-MS. Il est présenté comme l'un des deux agents suivant le dossier.

---

[1] *Source : fichier* excel *intitulé « Tournées ARS » transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

[2] *Courriel en date du 19 juin 2020, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Extrait d'une note administrative rédigée par un consultant (en compagnie d'un agent public)

MINISTÈRE
DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale de
la santé

Direction de crise
CCILMS
Dossier suivi par :
NOM DU CONSULTANT
NOM DE L'AGENT PUBLIC
☎ :
prénom.nom@sante.gouv.fr
N° [Pégase]

Paris, le

NOTE
A l'attention de
Monsieur le Directeur général de la santé
****

OBJET : Planification de la dissolution de la Cellule de Coordination Interministérielle Logistique et Moyens Sanitaires (CCILMS)

La CCILMS a été créée au mois de mars 2020 pour appuyer Santé publique France dans l'approvisionnement et la distribution des masques, équipements de protection individuelle et médicaments à destination de la sphère sanitaire et médico-sociale. Depuis juillet, dans la perspective d'un retour à une situation courante d'approvisionnement, la CCILMS a transféré ses activités d'une part à Santé Publique France, et d'autre part au pôle moyens sanitaires du Centre de Crise Sanitaire.

A l'issue de cette période de transition, la présente note a pour objet d'expliciter :

> le schéma actuel de pilotage de la logistique en articulation entre le Pôle Moyens sanitaires du CCS et Santé Publique France
> les enjeux en termes de maintien et de renforcement d'une capacité d'expertise et de pilotage logistique à court terme
> la nécessité, à moyen terme, d'amorcer une transformation de Santé Publique France pour renforcer sa capacité à assurer le pilotage stratégique de son schéma logistique

Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé, daté du 28 octobre 2020. La commission d'enquête a « anonymisé » l'identité du consultant et de l'agent public.

Interrogé sur ce document lors de son audition du 2 février 2022, **le ministre des solidarités et de santé n'a pas constaté de difficulté, au contraire** : « *une note de la direction générale de la santé peut effectivement être rédigée par un salarié d'un cabinet privé venu en renfort de nos équipes.* ***Quel est votre étonnement ?*** »

À noter que **cette même note administrative a été utilisée par le cabinet Roland Berger pour rédiger une offre commerciale** : des passages entiers de son devis du 30 octobre 2020, élaboré en réponse à la troisième commande du Gouvernement, sont un simple « copier-coller » de la note administrative du 28 octobre 2020.

Comparaison de la note administrative du 28 octobre 2020 et du devis de Roland Berger du 30 octobre 2020

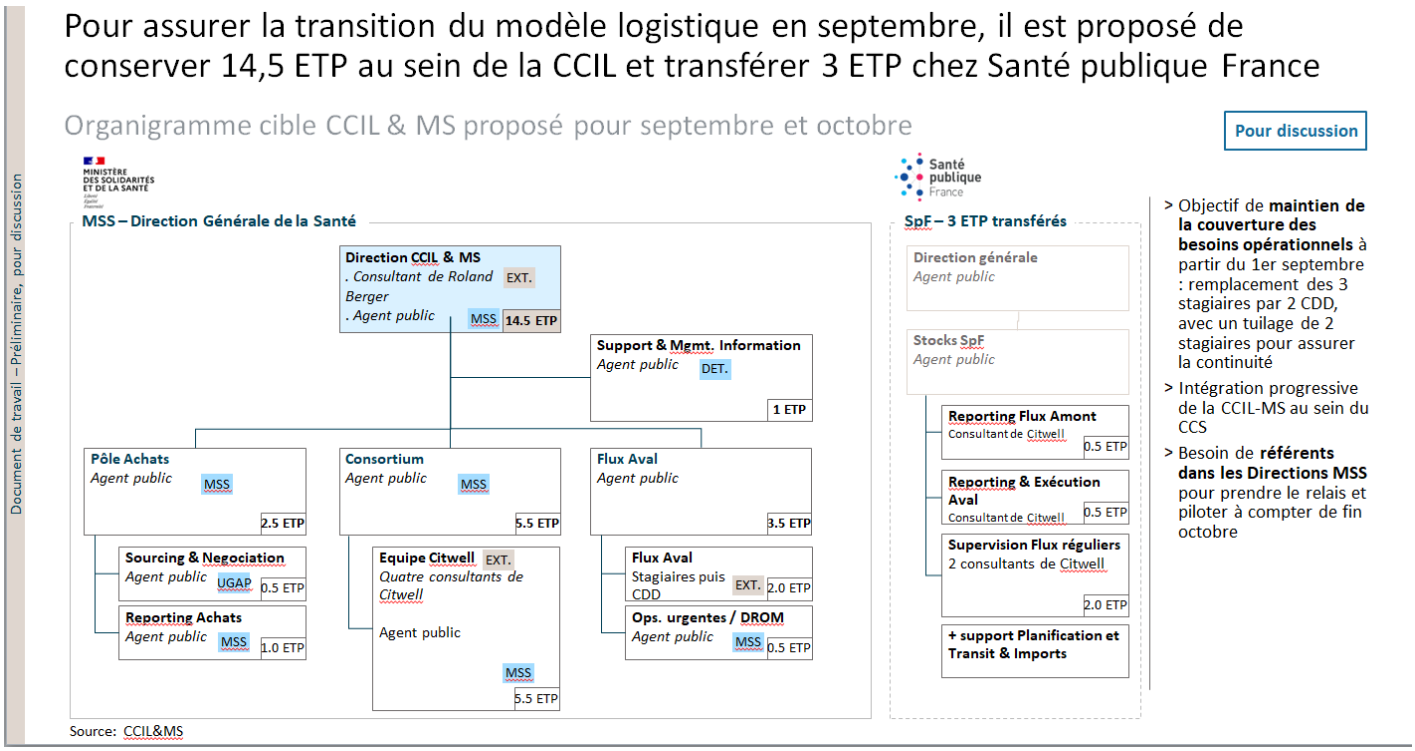
Note administrative du 28 octobre	Devis de Roland Berger du 30 octobre
« *Initialement, le positionnement de la CCILMS était centré sur l'import et la distribution de masques chirurgicaux et FFP2, et sur la constitution d'un stock stratégique* »	« *Initialement, le positionnement de la CCILMS était centré sur l'import et la distribution de masques chirurgicaux et FFP2, et sur la constitution d'un stock stratégique* »
« *Ainsi, au sein des maillons de la chaîne logistique allant de la formulation d'orientations stratégiques globales (niveau cabinet MMS et direction de crise) jusqu'à l'exécution, l'enjeu est celui de la couverture des activités de pilotage opérationnel jusqu'ici couvertes par la CCILMS (cf. schéma ci-dessous)* »	« *Néanmoins, au sein des maillons de la chaîne logistique allant de la formulation d'orientations stratégiques globales (niveau cabinet MMS et direction de crise) jusqu'à l'exécution, il demeure un enjeu autour de la couverture des activités de pilotage et d'anticipation jusqu'ici couvertes par la CCILMS (cf. schéma ci-dessous)* »
« *Plusieurs fonctions couvertes par la CCILMS doivent être renforcées dans le nouveau schéma :* *D'une part, le pilotage de l'efficience de la chaîne logistique et la planification, visant à traduire en plans d'action concrets les orientations stratégiques et doctrinales produites par ailleurs* »	« *Plusieurs fonctions couvertes par la CCILMS doivent être renforcées dans le nouveau schéma :* *D'une part, le pilotage de l'efficience de la chaîne logistique et la planification, visant à traduire en plans d'action concrets les orientations stratégiques et doctrinales produites par ailleurs* »

Source : commission d'enquête, à partir des documents transmis par le ministère des solidarités et de la santé

Une situation de porosité s'installe donc entre les cabinets de conseil et l'administration.

Dans certains cas, **les consultants sont même ajoutés aux organigrammes administratifs**. Dans un projet d'organigramme du 28 août 2020, **le consultant précité de Roland Berger est présenté comme assurant la direction de la cellule** de coordination interministérielle « logistique et moyens sanitaires » (CCIL-MS) pour les mois de septembre et octobre 2020, en binôme avec un agent public. Les salariés du cabinet Citwell figurent également sur l'organigramme, pour la gestion logistique.

Organigramme prévisionnel de la CCIL-MS pour les mois de septembre et octobre 2020



Source : projet d'organigramme du 28 août 2020, transmis par le ministère des solidarités et de la santé. La commission d'enquête a « anonymisé » l'identité des consultants et des agents publics.

Cette situation pose plus largement la question de l'évaluation de l'intervention des cabinets de conseil : **comment évaluer les prestations des consultants** lorsqu'ils interviennent dans les mêmes équipes que les agents publics et que leurs livrables ne sont pas identifiables en tant que tels (voir *infra*) ?

Dans la plupart des cas, **les évaluations du ministère se résument à la signature d'une fiche sommaire de « service fait »**, parfois accompagnée de la liste des livrables produits par le cabinet de conseil. **La qualité de la prestation est peu, voire pas, abordée**.

2. Une intervention des cabinets « behind the scene », sans logo sur leurs livrables

L'intervention des cabinets de conseil pendant la crise sanitaire doit rester discrète.

Dans son devis du 20 décembre 2020, **McKinsey écrit ainsi qu'il restera « *behind the scene* »** : « *notre intervention aux côtés du [ministère des solidarités et de la santé] restera confidentielle et* ***tous nos documents seront réalisés au format du [ministère]****. Les travaux et livrables fournis par McKinsey*

et divulgués à l'extérieur du [ministère] ne devront pas mentionner l'intervention ou le nom de McKinsey, sauf obligation légale »[1]. Cette exigence est reprise dans tous les devis du cabinet, qui rappelle à plusieurs reprises sa volonté de « ***rester en retrait*** »[2].

Sauf exception[3], les livrables des cabinets de conseil sont présentés sous le sceau du ministère des solidarités et la santé. **Le logo des cabinets n'y figure pas.**

Cette question des livrables a d'ailleurs fait naître une contradiction majeure dans le discours de M. Olivier Véran. Lors de son audition du 2 février 2022, il a tour à tour affirmé :

– que « *le positionnement du cabinet de conseil est très clair. Il vient toujours en appui ou conseil d'un chef de projet interne à l'administration, dans le cadre d'une expression de besoins clairement définie,* ***avec des livrables clairement identifiés*** » ;

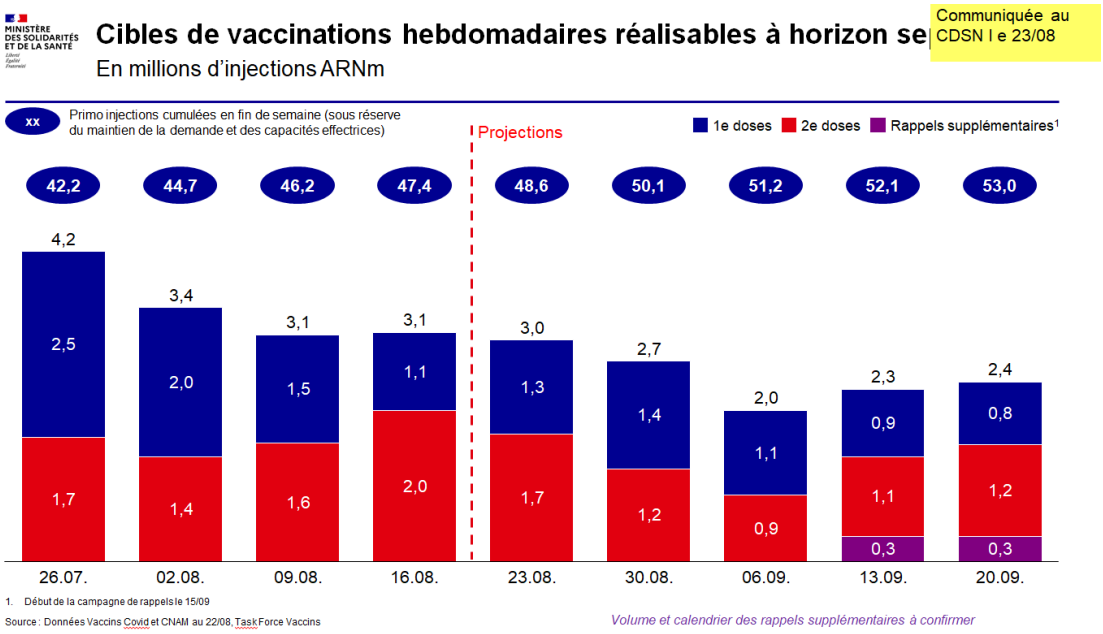
– mais que, dans le même temps, « ***si vous aviez voulu [les documents] estampillés par McKinsey présents dans le dossier, vous auriez eu une feuille blanche****. Vous avez là tous les documents auxquels [les cabinets de conseil] ont pu contribuer de près ou de loin, au titre des renforts RH internalisés dans nos équipes le temps de la mission, sans pouvoir décisionnel et sans lien direct avec le ministre* ».

Au cours de l'audition, le ministre a été plus spécifiquement interrogé sur **un document synthétisant les cibles hebdomadaires de vaccination au 23 août 2021** et transmis au Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN).

---

[1] *Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*
[2] *Voir par exemple le devis de McKinsey en date du 25 février 2021, transmis par le ministère.*
[3] *Par exception, les cabinets Citwell et CGI France ont apposé leur logo sur tout ou partie de leurs documents.*

Les cibles de vaccination au 23 août 2021



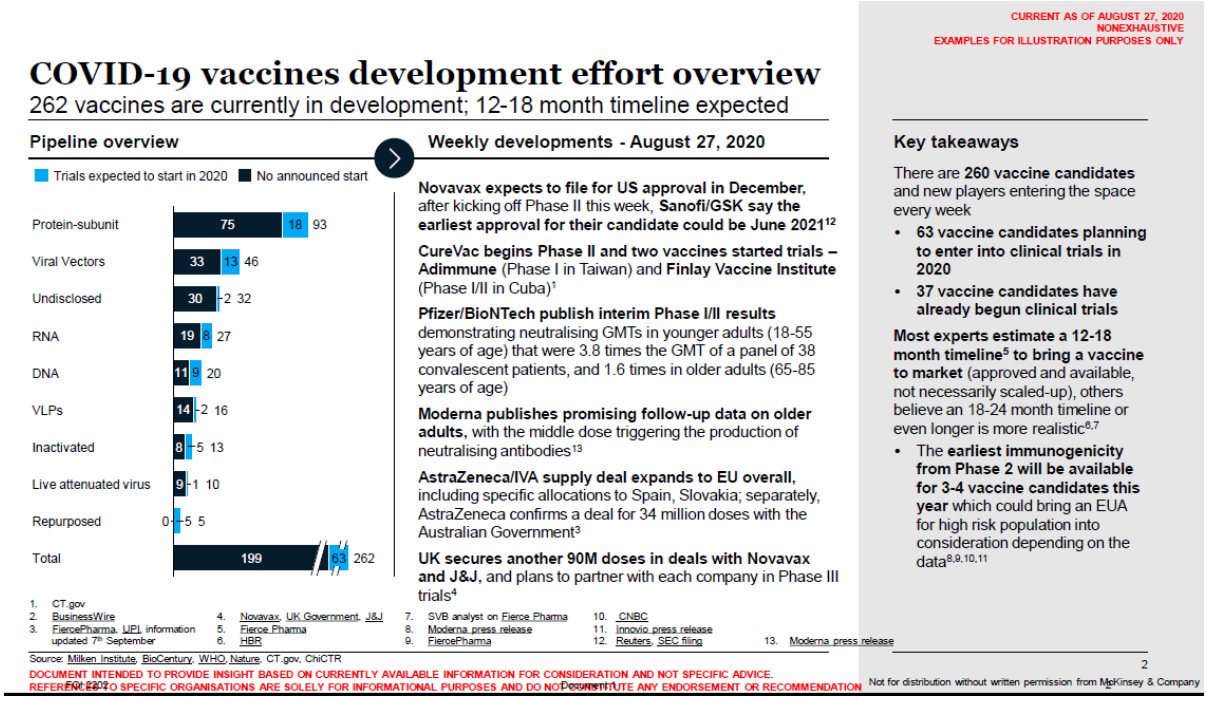
Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé

Le ministre a alors indiqué qu'il **ne s'agissait pas** « ***de livrables mais de documents internes au ministère****, qui relèvent de nos équipes, et à l'élaboration desquels McKinsey a participé, en simple renfort. […]* ***C'est un document de mon ministère, produit par les équipes du ministère*** ». Il a également déclaré : « *le cabinet de conseil a renforcé l'ensemble des équipes en charge de la politique vaccinale. Il ne s'agit donc pas d'un document McKinsey* ».

Les « traces numériques » du document (*PowerPoint*) démontrent néanmoins que ce dernier a été créé par un consultant de McKinsey et modifié pour la dernière fois par un second consultant de ce même cabinet.

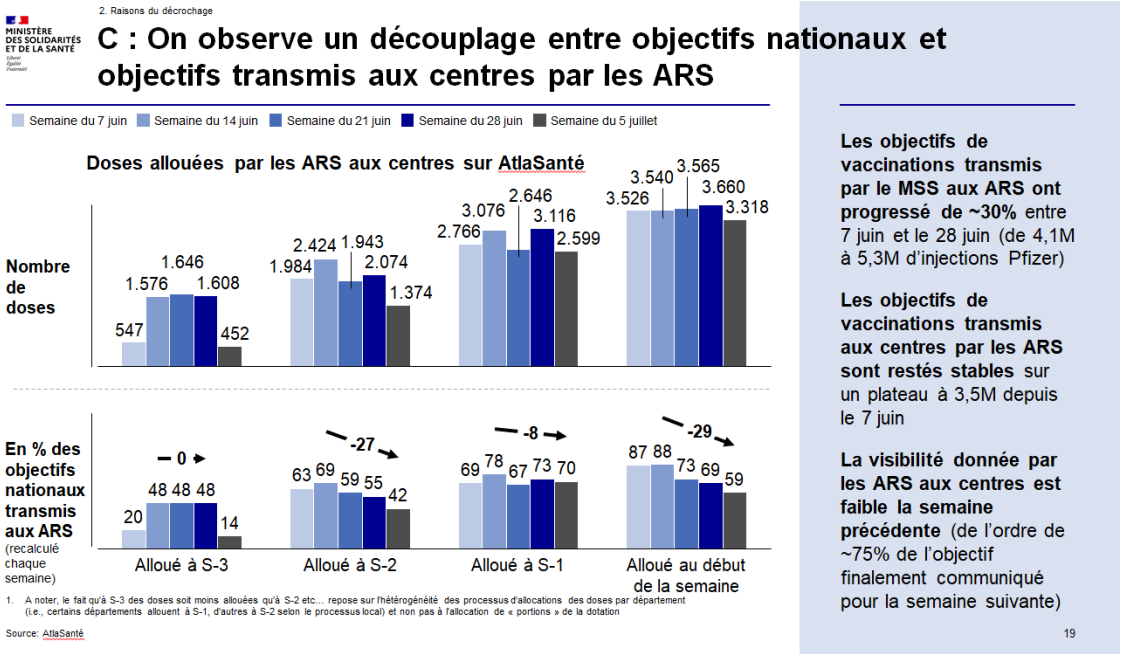
<u>Sur le seul plan de la forme</u>, les documents transmis par le ministère des solidarités et de la santé peuvent présenter une certaine ressemblance avec un *PowerPoint* conçu par McKinsey pour le gouvernement australien.

Document préparé par McKinsey pour le gouvernement australien (27 août 2020)



Source : ABC News (média australien)

Extrait d'un document transmis par le ministère des solidarités et de la santé (8 juillet 2021)



Source : document transmis par le ministère des solidarités et de la santé

3. Des interrogations persistantes sur les exigences déontologiques des consultants pendant la crise

La commission d'enquête constate **un autre sujet de contradiction du Gouvernement en ce qui concerne les obligations déontologiques imposées aux consultants**, au-delà des « simples » clauses de confidentialité prévues pour ce type de contrats.

D'un côté, les expressions de besoin adressées par le ministère à McKinsey prévoient que « *les personnes assurant ces missions devront établir une déclaration d'intérêts* »[1]. M. Thomas London, directeur associé du cabinet, confirme : « ***chacun des consultants mobilisés a rempli une déclaration d'intérêts préalablement aux travaux*** »[2].

De l'autre, le ministre des solidarités et de la santé a déclaré devant la commission d'enquête : « *la loi ne prévoit pas de vérification concernant les activités antérieures ou les liens familiaux des uns et des autres. Or nous avons scrupuleusement respecté la loi, rien que la lettre de la loi.* »[3]

Affirmant être « *très favorable* » à l'évolution des règles sur les conflits d'intérêts, le ministre a également déclaré : « *ce sont les règles applicables aux marchés de la DITP. Ce sont des sujets techniques, qui ne sont pas de mon niveau de décision – c'est pourquoi je viens de me le faire préciser par mon secrétaire général –, mais je vous dis comment les choses sont faites dans mon ministère, dont j'assume la responsabilité.* »[4]

Parmi les plus de 5 000 fichiers transmis par le ministère, la commission d'enquête n'a retrouvé que cinq déclarations d'intérêts renseignées par des salariés du cabinet McKinsey, pour la plupart consultants juniors.

Remplies à la fin du mois d'août 2021, ces cinq déclarations comprennent trois parties, relativement sommaires : « *intérêts financiers personnels directs dans des acteurs de la santé* » ; « *emploi du conjoint (si celui-ci / celle-ci travaille dans le domaine de la santé)* » ; « *engagements / missions conduits à titre personnel auprès d'acteurs de la santé* ». En l'espèce, les cinq consultants répondent « non » à l'ensemble de ces questions.

---

[1] *Comme, à titre d'exemple, l'expression de besoins du 25 novembre 2020, transmise par le ministère des solidarités et de la santé.*

[2] *Audition des représentants du cabinet McKinsey du 18 janvier 2022.*

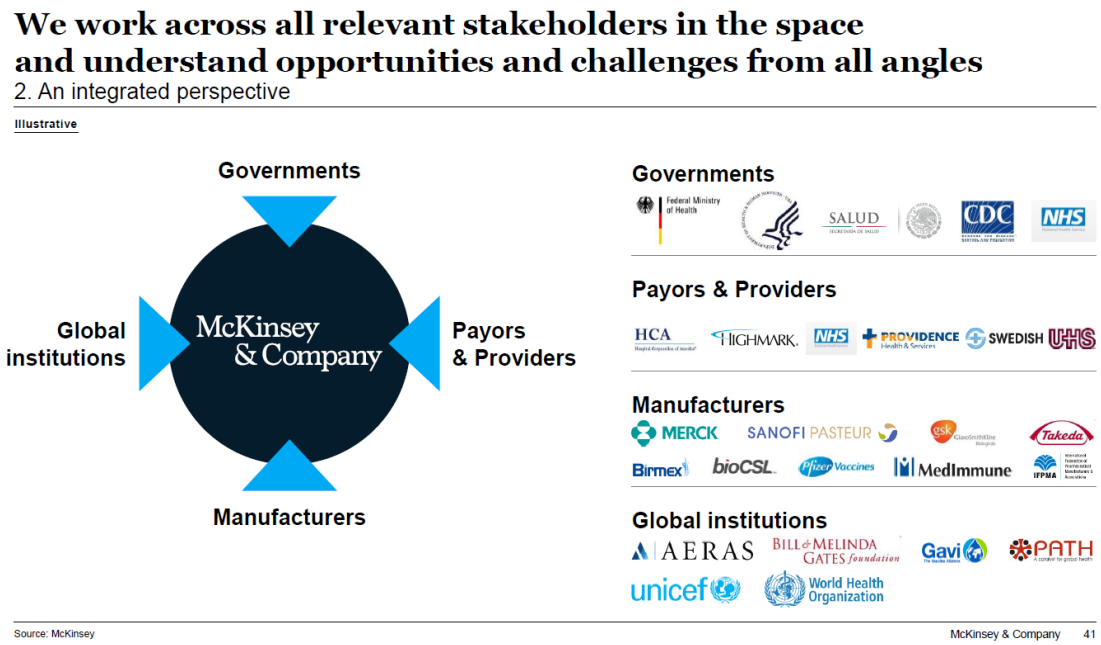
[3] *Le ministre a également déclaré* : « la loi ne prévoit pas d'aller regarder les éventuels liens ou conflits d'intérêts d'une personne que vous prenez dans le cadre d'une mission externe. Je vous le disais tout à l'heure : nous respectons la loi. Nous ne pouvons pas aller au-delà de la loi. »

[4] *Audition de M. Olivier Véran du 2 février 2022.*

Sur le plan déontologique, aucun élément ne permet d'attester que le ministère a examiné le profil des autres consultants de McKinsey, y compris lorsqu'ils travaillaient dans les succursales étrangères du cabinet[1].

***Idem* pour la liste des autres clients du cabinet**, même si McKinsey produit une liste sommaire (et en anglais) dans son premier devis du 27 novembre 2020.

Liste sommaire des clients de McKinsey, élaborée par le cabinet



Source : devis de McKinsey du 27 novembre 2020, transmis par le ministère des solidarités et de la santé

Cette liste de clients ne sera plus produite dans les commandes suivantes.

[1] *Dès son premier devis du 27 novembre 2020, le cabinet McKinsey évoque l'apport « d'experts » travaillant dans ses succursales étrangères, dont un* partner *du pôle « produits médicaux et pharmaceutiques » de Grande-Bretagne et d'Irlande, un* partner *de Londres spécialisé dans la santé en Afrique et un* partner *d'Amsterdam spécialisé dans la logistique hospitalière. Leur intervention est explicitement prévue dans la proposition financière de McKinsey (pour 20 jours - hommes dans le devis précité).*

B. L'INTERVENTION DES CONSULTANTS SUR DES SUJETS STRATÉGIQUES, JUSQU'AU SOMMET DE L'ÉTAT

Les cabinets de conseil sont intervenus sur des pans entiers de la crise sanitaire, avec un appui particulier pour la campagne vaccinale (McKinsey) et les systèmes d'information (Accenture).

Dans les faits, l'État a pu se retrouver dans une situation de dépendance face aux consultants, qui avaient la maîtrise d'outils stratégiques de gestion de la crise : il a sans cesse dû allonger la durée de leurs missions, dont certaines ont été prorogées jusqu'en février ou mars 2022.

1. McKinsey, la clef de voûte de la campagne vaccinale

McKinsey intervient d'abord en avril 2020, pour deux missions stratégiques confiées par la DITP sur les tests (219 540 euros) et les scénarios de reprise des transports collectifs (478 680 euros). S'agissant des tests, la DITP salue « *une excellente réactivité* » du cabinet et une « *connaissance des sujets santé, y compris autour de la crise covid* »[1].

Mais c'est sur **la campagne vaccinale** que le cabinet se spécialisera quelques mois plus tard.

Le ministère des solidarités et de la santé lui adresse sa première commande le 25 novembre 2020[2], soit le lendemain de l'intervention du Président de la République annonçant « *une campagne de vaccination rapide et massive au plus près des personnes* »[3].

Le devis de McKinsey est signé par le ministre le 4 décembre 2020, pour une durée initiale de trois mois (décembre 2020 – février 2021) et un montant de 3,24 millions d'euros.

McKinsey devra ainsi « ***proposer***, *dans un délai compatible avec le calendrier de démarrage de la campagne de vaccination communiqué par le Président de la République […],* ***une stratégie logistique, avec […] définition de la vision cible, de la feuille de route opérationnelle*** *et analyse de ses impacts […] pour décision ministre* »[4]. L'objectif est également « *d'identifier les sujets qui poseront problème au premier semestre [2021] :* ***les urgences de janvier*** »[5].

---

[1] *Évaluation de la DITP en date du 25 mai 2020, transmise à la commission d'enquête.*
[2] *Expression de besoins du 25 novembre 2020 du ministère des solidarités et de la santé, transmise à la commission d'enquête.*
[3] *Adresse aux Français du Président de la République, 24 novembre 2020.*
[4] *Expression de besoins du 25 novembre 2020 du ministère des solidarités et de la santé, transmise à la commission d'enquête.*
[5] *Devis de McKinsey du 27 novembre 2020.*

Initialement circonscrite au « *lancement de la campagne à 3 semaines* »[1], la mission de McKinsey va finalement durer plus d'un an, jusqu'au 4 février 2022[2], ce qui représente 7 commandes d'un montant total de 11,63 millions d'euros.

Une forme de dépendance vis-à-vis de McKinsey

Une forme de dépendance s'est progressivement installée, au détriment de l'État.

Plusieurs mois après le démarrage de la campagne vaccinale (fin de l'année 2020), **une « transition » est organisée à l'été 2021 pour transférer des activités de McKinsey vers la *task force* « vaccins »** ; le contrat de McKinsey arrive à échéance le 24 septembre 2021 et la *task force* gère seule la campagne de vaccination jusqu'en décembre 2021.

À la fin de l'année 2021, le Gouvernement refait toutefois appel à McKinsey, car « *une forte accélération de la campagne de rappel est nécessaire pour faire face à cette cinquième vague et la propagation du variant Omicron* »[3].

Cette nouvelle prestation de McKinsey va durer pendant un mois et demi, jusqu'au 4 février 2022, pour un montant de 844 680 euros. Elle est **largement comparable aux prestations antérieures du cabinet**, avec l'ajout de nouvelles thématiques en lien avec le contexte sanitaire (suivi de la campagne de vaccination pédiatrique et examen des conséquences logistiques d'une éventuelle quatrième dose de vaccin).

McKinsey a ainsi constitué la clé de voûte de l'organisation de la campagne de vaccination en France, sous la supervision de la *task force* « vaccins » du ministère.

Pour étayer ce constat, la commission d'enquête a dressé une liste – non exhaustive – des prestations que l'État a confiées à McKinsey. Elle publie également en annexe de l'étude de cas **plusieurs documents originaux**, dont des PV de réception rédigés par le ministère des solidarités et de la santé.

D'une manière générale, McKinsey est chargé de **quatre missions stratégiques** lors de la campagne vaccinale :

– **<u>l'organisation logistique</u>**

Outre l'examen des circuits de distribution, McKinsey élabore un **modèle de suivi des livraisons et des injections des vaccins Pfizer et Moderna**, qu'il actualise quotidiennement « *pour déterminer les objectifs hebdomadaires et mensuels* ».

Il étudie l'évolution des **stocks de vaccins**, élabore des « *projections des capacités d'injection en vaccins par ARN* » messager[1] et suit l'évolution du nombre de **rendez-vous de vaccination** ;

---

[1] *Expression de besoins du 25 novembre 2020.*
[2] *Avec une interruption entre le 24 septembre et le 23 décembre 2021.*
[3] *Expression de besoins du 28 décembre 2021.*

– **les indicateurs et les outils de suivi**

McKinsey alimente **un registre d'environ 250 actions et décisions clés**, impliquant des revues hebdomadaires avec les responsables d'actions. Il produit quotidiennement des indicateurs de pilotage pour le ministère et les ARS ;

– **les analyses sectorielles confiées par le ministère**, comme un point de situation sur les territoires ultramarins à l'été 2021, un plan d'actions pour la campagne de vaccination à l'automne 2021 ou un *focus* sur la vaccination pédiatrique lors de la dernière commande (23 décembre 2021 – 4 février 2022) ;

– **la gestion de projet**, McKinsey étant même associé à la refonte de l'organisation et de la gouvernance de la *task force* « vaccins » (voir *infra*).

Les principales missions confiées à McKinsey pendant la campagne de vaccination (liste non exhaustive)

Missions de McKinsey	Sources de la commission d'enquête
Logistique	
Instruction des scénarios logistiques pour la distribution de chaque catégorie de vaccins (circuits de distribution) ; optimisation et organisation opérationnelle des flux de vaccins	Devis de McKinsey des 25 février et 2 mai 2021
Suivi quotidien des livraisons et des injections des vaccins Pfizer et Moderna, pour déterminer les objectifs hebdomadaires et mensuels	PV de réception des mois de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021
Analyse et modélisation pour le déploiement du vaccin Moderna en ville – Suivi de la vaccination en ville	PV de réception des mois de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021 Document de transmission des activités récurrentes du 12 juillet 2021
Suivi des stocks de vaccins, notamment dans les établissements de santé « pivots » et en ville	PV de réception des mois de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021 Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022

[1] *PV de réception des prestations de McKinsey en date du 21 octobre 2021, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Missions de McKinsey	Sources de la commission d'enquête
Accompagnement de la montée en charge des centres de vaccination Analyse et synthèse des leviers opérationnels à mettre en place dans les centres de vaccination (recommandations organisationnelles à destination des centres)	PV de réception des mois de mars-avril 2021 Expression de besoins du ministère du 28 décembre 2021 Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Instruction des stratégies et des schémas logistiques possibles pour différents scenarii de vaccination dans les établissements scolaires et universitaires Estimations et projections des 12-17 ans à vacciner en milieu scolaire	Expression de besoins du ministère du 27 août 2021 PV de réception du 21 octobre 2021
Création d'un modèle d'analyse « 4e et N-doses » pour évaluer les conséquences logistiques d'une éventuelle quatrième dose de vaccin	Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Estimation des besoins en personnels supplémentaires pour les injections (« effecteurs » et personnels administratifs), dans le cadre de l'accélération de la campagne de vaccination du début d'année 2022	Devis de McKinsey du 29 décembre 2021 Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Indicateurs et outils de suivi	
Production quotidienne des indicateurs de pilotage de la campagne vaccinale Exemple : le nombre de patients vaccinés, la vaccination par région, le taux de couverture des populations éligibles et la couverture des populations prioritaires par région	Devis de McKinsey du 25 février 2021 Compte rendu d'une réunion du 25 janvier 2021 entre des agents du ministère et des consultants d'Accenture (cabinet chargé du développement de systèmes d'information sur la vaccination)
Suivi d'un registre d'environ 250 actions et décisions clés, impliquant des revues hebdomadaires avec les responsables d'actions	Devis de McKinsey du 25 février 2021
Préparation de documents pour des réunions majeures	Voir *infra*
Appui hebdomadaire à l'analyse des indicateurs régionaux de montée en charge pour les échanges avec les directeurs généraux d'ARS Conception d'un tableau de bord quotidien de suivi des objectifs de vaccination avec les ARS	PV de réception des mois de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021 Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Benchmarks internationaux (cartographie des campagnes vaccinales dans les principaux pays de l'OCDE)	PV de réception des mois de mars-avril 2021 Devis de McKinsey du 25 février 2021

Missions de McKinsey	Sources de la commission d'enquête
Analyse de l'évolution du nombre de rendez-vous de vaccination (« *modèle de rendez-vous* »)	PV de réception des mois de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021
Projection des capacités d'injection en vaccins ARNm	PV de réception du 10 octobre 2021
Doses de rappel : élaboration d'un modèle Excel d'estimation des volumétries de personnes éligibles et d'injections aux rappels par tranche d'âge et catégories de population	Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Suivi et analyse des rendez-vous et des volumes d'injections réalisées lors la campagne de vaccination pédiatrique	Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Analyses sectorielles	
Leviers identifiés pour un plan d'actions afin d'atteindre les objectifs de vaccination de l'été 2021	PV de réception du 21 octobre 2021
Analyses et plan d'actions pour la campagne de vaccination de l'automne 2021 (trajectoire de la troisième dose de rappel notamment)	PV de réception du 21 octobre 2021
Point de situation sur les territoires ultramarins dans le cadre de la dynamique épidémique de l'été 2021 (analyse de la situation en outre-mer, analyse des résultats de la consultation citoyenne)	PV de réception du 21 octobre 2021
Proposition de sondage pour les freins d'adhésion à la campagne de vaccination et rappel, avec le service d'information du Gouvernement (SIG)	PV de réception du 21 octobre 2021
Gestion de projet	
Coordination entre le ministère et Santé publique France (agent de liaison, « tour de contrôle », *etc.*)	Voir *supra*
Structuration des sujets clés et actions à suivre de la *task force* « vaccins », pour le point quotidien organisé au sein de la *task force*	Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022
Appui à la refonte de l'organisation et de la gouvernance de la *task force* « vaccins »	Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022 (voir *infra*)
Formation des équipes de la *task force* « vaccins » et transfert progressif des activités à cette dernière *Coaching* / appui méthodologique de l'encadrement *task force*	Devis de McKinsey des 2 mai et 29 décembre 2021

Source : commission d'enquête

L'exemple des travaux de McKinsey sur les conséquences logistiques d'une éventuelle quatrième dose de vaccin

Lors la dernière commande du ministère (fin décembre 2021 – 4 février 2022), le cabinet McKinsey est missionné pour « *la réalisation d'analyses* ad hoc *à la demande de la* task force, *notamment s'agissant de* ***l'administration d'une éventuelle quatrième dose de vaccin*** »[1].

La liste des livrables au 4 février 2022 atteste que McKinsey a réalisé « *un* ***modèle d'analyse "4e et N-doses"*** *simulant l'impact de l'arrivée des différentes injections en termes de dynamique et de volumétrie [en] fonction de paramètres d'entrée évolutifs (date d'entrée en vigueur, population éligible, éligibilité)* ».

D'après les documents consultés par la commission d'enquête, McKinsey a **évalué les impacts logistiques de trois scénarios en lien avec une éventuelle quatrième dose** : une vaccination saisonnière (à l'automne) contre le covid-19, une ouverture échelonnée de la quatrième dose (en fonction de l'âge et de la vulnérabilité des personnes) et une ouverture concomitante pour l'ensemble de la population.

Les calculs sont basés sur **l'hypothèse de « *100 % d'adhésion à la 4e dose* »** et donc sur le fait qu'une personne déjà vaccinée acceptera un nouveau rappel.

Cette analyse débouche sur des préconisations : « *assurer la possibilité d'****ouvrir une capacité complémentaire de vaccination rapidement*** *lorsque requis (e.g. centres de vaccination* ») ; définir « *par anticipation un* ***plan d'action de contingence "vaccination"*** *avec les ARS et préfets* », pour atteindre la capacité maximale d'injection en deux semaines ; anticiper « *la campagne de communication afin de lisser les pics de demande (autant que possible au plan sanitaire)* »[2].

Interrogé sur le rôle du cabinet pendant la crise sanitaire, le ministre des solidarités et de la santé a assuré : « ***à aucun moment, McKinsey ne m'a fait prendre la moindre décision en lien avec la crise sanitaire ou la campagne vaccinale*** »[3].

Dans ses devis, McKinsey indique également que le ministère « *reste seul responsable de ses décisions, actions, de l'utilisation des livrables et du respect des lois, règles et règlements applicables.* ***McKinsey ne se substitue pas aux dirigeants ou aux organes de décision*** » du ministère ou de Santé publique France. « ***McKinsey a une obligation de moyens, non de résultats*** ».

Le cabinet reste d'ailleurs prudent face aux incertitudes liées à la crise sanitaire : « ***McKinsey ne fait aucune déclaration ou garantie d'aucune sorte****, expresse ou implicite,* ***concernant l'exactitude****, la pertinence, la validité, la fiabilité, la disponibilité ou l'exhaustivité de toute information contenue dans ses livrables* »[4].

---

[1] *Expression des besoins du ministère du 28 décembre 2021.*

[2] « Modélisation de scénarios 4e dose pour évaluation des conséquences logistiques », *document en date du 3 février 2022, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

[3] *Audition de M. Olivier Véran du 2 février 2022.*

[4] *Exemple du devis de McKinsey du 29 juillet 2021.*

L'absence de traçabilité des livrables de McKinsey ne permet pas de confirmer ou d'infirmer la déclaration du ministre des solidarités et de la santé : la frontière est souvent imperceptible entre les conseils du cabinet, l'instruction des dossiers par les agents publics et la prise de décision finale de l'autorité politique.

La commission d'enquête constate néanmoins que McKinsey est intervenu sur des enjeux stratégiques de la campagne vaccinale, comme l'attestent deux exemples concrets.

En premier lieu, McKinsey a préparé des documents au plus haut sommet de l'État.

Prévu dès la première commande de novembre 2020[1], ce travail est confirmé par plusieurs sources concordantes de la commission d'enquête, **même si la teneur exacte de ces documents n'est pas connue et qu'ils ont sans doute fait l'objet de relectures successives de la part de l'administration**.

McKinsey est ainsi à l'origine de documents transmis au Président de la République, au Premier ministre et au Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN). Le cabinet travaille également à la préparation du point du cabinet du ministre des solidarités et de la santé, organisé chaque lundi.

La préparation par McKinsey de documents pour des réunions au plus niveau de l'État : les sources de la commission d'enquête

– Compte rendu d'un comité de pilotage sur les systèmes d'information liés à la vaccination, 21 janvier 2021 (rédigé par le cabinet Accenture)

« *Infographie simple à réaliser pour expliquer le flux [de doses].*

Côté McK, une slide a été produite pour PR : à pimper et créer une infographie ».

– Devis de McKinsey du 25 février 2021

« *Synthèse des points clés et préparation des principaux documents de support en appui de la comitologie et des réunions clés (PR, PM, ministre, copil général)* ».

« *Préparation de la comitologie et des documents supports pour les réunions clés (en particulier doc PR)* ».

[1] *Le prestataire* « devra fournir les outils nécessaires au *reporting* à destination de la direction de crise, du ministre de la santé, du Premier ministre et du Président de la République selon une périodicité à définir en lien avec le commanditaire » *(expression des besoins du ministère du 25 novembre 2020).*

– PV de réception des prestations de McKinsey de mars-avril 2021 et du 21 octobre 2021 (rédigés par le ministère des solidarités et de la santé, MSS)

« ***Préparer pour le cabinet [du ministre] et la* task force *les réunions de prise de décision et de concertation : quatre types de documents par semaine :***

. Présidence de la République, PR, cabinet MSS ;

. Comités de pilotage hebdomadaires ;

. Présentations en CDSN ;

. Réunions de concertation avec les parties prenantes ».

– Documents de transmission des activités de McKinsey à la *task force* (juillet 2021)

McKinsey doit progressivement transférer ses missions à des membres de la *task force* « vaccins », après les avoir assumées pendant plusieurs mois.

Parmi ces missions figurent la « *préparation et [la] présentation du point cabinet du lundi* » ainsi que la « *préparation du document CDSN* »[1].

Un autre document de transmission dresse la liste des « *quelques éléments à vérifier sur une slide* ». Outre l'actualisation du titre ou la cohérence des chiffres, le lecteur est invité à se poser la question suivante : « ***est-ce que je pourrais présenter cette slide au ministre ? Ou au PR*** *?* » [Président de la République][2]

En second lieu, le cabinet McKinsey a non seulement coordonné le registre des actions et décisions clés et préparé les réunions quotidiennes au sein de la *task force* « vaccins », mais il a également contribué à revoir l'organisation et la gouvernance de cette cellule de crise.

Au printemps 2021, McKinsey est d'abord missionné pour « *consolider l'organisation de la* task force » et former ses membres, dans le cadre d'un transfert de compétences.

[1] *Document de transmission des activités récurrentes de McKinsey vers la* task force *du 12 juillet 2021 (sous le logo du ministère).*

[2] *Document intitulé* « Campagne de vaccination contre la covid-19. Éléments sur les flux et le fonctionnement de la *task force* » *(sous le logo du ministère).*

La « consolidation » de la *task force* :
les recommandations de McKinsey

Pour McKinsey, **les enjeux de la *task force* sont triples** (devis du 2 mai 2021) :

– « *faire face au* ***renouvellement d'une partie significative de ses membres****, ce qui implique un nombre substantiel de recrutements dans les toutes prochaines semaines et l'accompagnement de leur montée en charge* » ;

– « *passer d'une organisation en mode gestion de crise à* une organisation pérenne*, quels que soient les choix qui seront faits ultérieurement sur le devenir de la* task force » ;

– « *prendre un coup d'avance sur toutes les dimensions de la campagne de vaccination, pour* ***devenir une référence en Europe*** ».

Selon le cabinet, la *task force* devra respecter trois prérequis pour se renforcer :

– **recruter des personnels**, et notamment un « ***référent senior logistique****, chargé de coordonner l'ensemble des activités logistiques* » au sein du ministère et de Santé publique France ;

– **identifier un « *responsable chargé du pilotage transverse* »**, alors assuré par McKinsey (« *coordination du registre des actions et décisions, aide à la priorisation des sujets, supervision de la production des supports clés, des* benchmarks, etc. ») ;

– « ***renforcer à nouveau les processus de suivi des décisions****, avec un pilotage haut niveau (i.e. DirCab voire ministre pour certains d'entre eux) des 10-15 sujets clés* » et la désignation d'un responsable de la *task force « clairement identifié chargé de coordonner l'instruction de chacun d'entre eux* ».

Le devis prévoit enfin que **McKinsey forme les « *profils recrutés par la* task force »** et assure le transfert progressif de ses activités vers cette dernière (« *par ex. pour la production et l'analyse des indicateurs de pilotage* »).

De façon plus anecdotique, **un séminaire de retour d'expérience (« *off-site stratégique* ») aurait eu lieu en juillet 2021** « *pour partager les apprentissages à date et s'aligner sur l'organisation* task force *des mois à venir* », McKinsey précisant cependant que cet événement est « *hors périmètre* » de son intervention (devis du cabinet du 29 juillet 2021).

L'influence de McKinsey sur l'organisation de *task force* « vaccin » est renforcée lors de la dernière commande du ministère, allant de fin décembre 2021 au 4 février 2022.

Le cabinet est alors chargé d'apporter un « ***appui méthodologique à la réflexion sur le devenir de la* task force *compte tenu des enjeux à venir*** ». Il est associé « *à la* ***refonte de l'organisation et de la gouvernance de la* task force** *(identification des compétences clés, suivi des recrutements RH, revue de l'organigramme, création de points d'équipes de suivi de l'avancement des chantiers, outils visuels)* ».

Parmi les livrables du cabinet, on identifie « ***une réflexion sur l'organigramme cible et les réunions clés de la* task force** » ainsi qu'un « ***outil de suivi des départs de l'avancement du recrutement**, utilisé deux fois par semaine avec les équipes RH* »[1]

2. Accenture, l'architecte des systèmes d'information de la crise sanitaire

Accenture est sollicité par le ministère des solidarités et de la santé dès le 3 novembre 2020 pour l'aider à concevoir le système d'information **« vaccination covid » (VAC-SI)**, qui doit regrouper les données des personnes vaccinées.

Le 21 mars 2021, Accenture est contacté pour assurer la même mission mais sur une autre application : le **passe sanitaire**.

L'intervention d'Accenture sur le VAC-SI et le passe sanitaire[2]

« Le rôle d'Accenture s'articule en trois temps :

*– **le temps de la conception**, qui nous a amenés à participer à l'élaboration de schémas directeurs, d'études de cadrage sur des fonctionnalités spécifiques, notamment logistiques, et d'une étude de pérennisation du système d'information ;*

*– **un temps de mise en œuvre opérationnelle**, qui est celui de rédaction de spécifications techniques et d'organisation de campagnes de tests ;*

*– **et un temps d'analyse de la donnée**, notamment en renfort auprès de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).*

Il est essentiel de noter qu'Accenture ne participe pas à la réalisation de ces systèmes d'information ».

Le montant total de ces deux prestations d'Accenture s'élève à 5,18 millions d'euros.

Là encore, **l'État se trouve dans une situation de dépendance** : l'ensemble des spécifications techniques du VAC-SI et du passe sanitaire sont maîtrisées par Accenture.

Plus d'un an après la création du système d'information, **Accenture reste chargé du « *suivi du périmètre fonctionnel de VAC-SI*** *(besoins d'évolution, revue et priorisation, planification des évolutions, préparation et suivi des ouvertures des évolutions en production,* etc.*)* »[3].

---

[1] *Source : liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022, transmise par le ministère des solidarités et de la santé.*
[2] *Audition de M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, du 15 décembre 2021.*
[3] *Expression de besoins du ministère des solidarités et de la santé du 13 décembre 2021.*

Les missions d'Accenture étant censées s'achever le 25 mars 2022, elles auront duré 1 an et 5 mois pour le VAC-SI (11 commandes) et une année pour le passe sanitaire (4 commandes).

L'exigence d'un transfert de compétences en direction de l'administration n'apparaît que tardivement dans les missions du cabinet.

Dans l'exemple du VAC-SI, il faut attendre la fin du mois de juillet 2021, soit près de 9 mois après le début du projet, pour voir émerger dans les pièces de marché un « *accompagnement opérationnel et [un] transfert de connaissances pour la gestion de la vaccination, de la logistique et le pilotage des données* »[1]. Plusieurs mois plus tard, ce transfert vers l'administration n'est toujours pas effectif.

Sur le fond, l'intervention d'Accenture ne se limite pas aux développements techniques. En novembre 2021, un de ses consultants est par exemple désigné comme « porteur » d'une note adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans le cadre de son avis sur le VAC-SI[2].

Mais c'est surtout sur le passe sanitaire que les missions d'Accenture dépassent les spécifications informatiques.

Le cabinet est ainsi missionné pour « *un accompagnement à la* ***rédaction d'éléments de langage sur les sujets technico-fonctionnels liés au passe sanitaire*** ».

À l'été 2021, il participe à la rédaction d'une **foire aux questions (FAQ) destinée aux secteurs médicaux et médico-sociaux** et intitulée « *Obligation vaccinale et passe sanitaire* », pour expliquer les modifications induites par la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire.

Accenture est également chargé d'accompagner le lancement du passe sanitaire dans les établissements recevant du public, avec **la rédaction d'un kit d'accompagnement pour les discothèques et les bars à ambiance**, mais également pour les grands événements culturels et sportifs de l'été 2021.

Les consultants d'Accenture se rendent par exemple à **Roland Garros les 9 et 11 juin 2021 et formalisent un retour d'expérience** sur l'utilisation du passe sanitaire. En transmettant la liste de ses livrables le 11 juin 2021, un directeur d'Accenture écrit ainsi au ministère : « *pas grand-chose à signaler [cette semaine] à part une bonne avancée sur tous les fronts, et des renvois de balles efficaces à Roland Garros* »[3].

---

[1] *Expression de besoins du ministère des solidarités et de la santé du 21 juillet 2021.*
[2] *Source : document de suivi des actions au 20 novembre 2020, transmis par le ministère.*
[3] *Courriel transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

Dernier exemple, l'État mobilise Accenture en urgence à la fin du mois de septembre 2021 pour travailler sur **la lutte contre les faux passes sanitaires**, inscrits sur une liste noire, en collaboration avec la société Lunabee Studio.

Les missions confiées à Accenture en lien avec le passe sanitaire (outre la conception et la mise en œuvre du système d'information ; liste non exhaustive)

Missions d'Accenture	Sources de la commission d'enquête
Réalisation d'études comparatives en lien avec les chantiers européens et internationaux : *benchmarks*, échanges multilatéraux et bilatéraux, *etc.*	Expression de besoins du ministère des solidarités et de la santé du 26 mars 2021
Élaboration d'un kit de déploiement du dispositif de contrôle du passe sanitaire, notamment dans les établissements recevant du public[1] Adaptation de ce kit pour les discothèques et les bars à ambiance	Liste des livrables des 28 mai et 25 juin 2021
Présentation du kit au ministère des sports et aux établissements recevant du public	Liste des livrables du 28 mai 2021
Accompagnement de Roland-Garros lors du lancement du passe sanitaire (observation sur place les 9 et 11 juin 2021 ; formalisation d'un retour d'expérience)	Liste des livrables du 11 juin 2021
Réunion le 15 juin 2021 avec le ministère de la culture pour le déploiement du passe sanitaire pour les événements culturels de l'été	Liste des livrables du 11 juin 2021 (programme prévisionnel)
Information spécifique sur le passe sanitaire pour certains festivals, comme les Nuits de Fourvière (Lyon) Observations de terrain à l'Opéra de Paris	Liste des livrables du 25 juin 2021
Participation à la rédaction d'une foire aux questions (FAQ) destinée aux secteurs médicaux et médico-sociaux, intitulée « *Obligation vaccinale et pass sanitaire* »	Liste des livrables du 6 août 2021
Réalisation de supports de communication à l'attention des pharmaciens pour les certificats de vaccination établis à l'étranger (guide d'utilisation du portail « *Génération de pass sanitaire* »)	Liste des livrables du 11 octobre 2021

[1] *Ce kit, présenté sous le sceau du Gouvernement, est disponible sur Internet, à l'adresse suivante :* https://bonjour.tousanticovid.gouv.fr/cms/fc52d87f-a995-48cb-9ec7-cf5a0f6f6472_Kit-De%25CC%2581ploiement+Dispositif+de+contro%25CC%2582le+sanitaire+e%25CC%2581ve%25CC%2580nementiel+-+2409.pdf

Missions d'Accenture	Sources de la commission d'enquête
Travail, en urgence, sur la lutte contre les fraudes au passe sanitaire (liste noire), avec la société Lunabee Studio[1]	Liste des livrables des 27 septembre et 4 octobre 2021
Accompagnement à la rédaction d'éléments de langage sur les sujets technico-fonctionnels liés au passe sanitaire	Expression de besoins du ministère du 13 décembre 2021
Préparation et animation des comités de projet, dont le comité de projet « passe sanitaire »	Expression de besoins du ministère du 13 décembre 2021

Le difficile *benchmarking* d'Accenture

Si les contrats d'Accenture prévoient la réalisation d'études comparatives en lien avec les chantiers européens et internationaux, le cabinet semble rencontrer des difficultés à assurer correctement cette prestation.

De premiers éléments sont transmis le 19 novembre 2020 au ministère des solidarités et de la santé, avec des comparaisons « remontées » par les équipes du cabinet en Allemagne et au Royaume-Uni.

Un directeur d'Accenture précise toutefois : « *s'agissant de* ***canaux non officiels merci de considérer ces éléments de manière informelle*** *et en comprenant que des inexactitudes peuvent s'être glissées dans la compréhension de nos équipes* »[2].

Un autre *benchmark* du cabinet, en date du 13 septembre 2021, ressemble davantage à une revue de presse sommaire.

Pour prendre l'exemple du Danemark, le document se borne à reprendre **des éléments généraux, facilement consultables dans les journaux français** : « *dans la continuité de la levée des restrictions sanitaires en vigueur dans le pays, le Danemark a amorcé le vendredi 10 septembre la dernière étape de ce processus d'allègement en levant l'obligation de pass sanitaire pour les deux derniers lieux qui y étaient encore soumis, à savoir les discothèques et les grands rassemblements* ».

3. CGI France et la réflexion sur l'entrepôt national de données de biologie médicale (ENDB)

CGI France s'est vu confier plusieurs missions sectorielles pendant la crise sanitaire, pour un montant de 964 088,53 euros.

L'une d'elles a consisté à rédiger une étude d'opportunité et de faisabilité (9 avril 2021) puis une étude de trajectoire (10 juin 2021) sur **l'entrepôt national de données de biologie médicale (ENDB)**.

[1] *Avec, notamment, l'adaptation des scénarios d'identification des cas de fraude, l'identification des scénarios de gestion de la volumétrie de la liste noire et la préparation des courriels types de réponse aux sollicitations des particuliers.*
[2] *Courriel transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*

L'objectif est clair : **reprendre les principales fonctionnalités et pérenniser le système d'information national de dépistage (SI-DEP)**[1], qui permet de centraliser les résultats des tests de dépistage du covid-19.

Par rapport au SI-DEP, l'entrepôt pourrait être élargi à « *l'ensemble du périmètre de veille épidémiologique de Santé publique France, ce qui représente plus de 70 pathologies (incluant plusieurs maladies à déclaration obligatoire)* ».

Pour le cabinet de conseil, ce projet répond « *à un besoin clairement exprimé par l'ensemble des parties prenantes* » pour « *capitaliser sur les investissements réalisés dans le cadre de la crise sanitaire* », « *centraliser les données de laboratoires* » et « *stimuler l'interopérabilité de la collecte de données et la souplesse des paramétrages à inclure* »[2].

À l'issue d'une réunion avec un représentant des laboratoires le 23 décembre 2020, **CGI France constate des « *freins de certaines structures de laboratoires qui ne veulent pas transmettre leurs données* »**. Mais « *ce frein semble faible si la communication auprès des réseaux de professionnels est claire* »[3].

L'ENDB poserait néanmoins de sérieuses difficultés en matière de protection des données personnelles : il reviendrait à centraliser de manière pérenne les données de tests des laboratoires, y compris en dehors des crises sanitaires.

CGI France pense pouvoir contourner cet obstacle : « *en bénéficiant des voies législatives rapides facilitées par l'état d'urgence sanitaire, 6 mois pourraient suffire pour qu'une nouvelle loi entre en vigueur* »[4].

Le cabinet de conseil précise également : « *à date, il n'est pas encore décidé si le cadre légal proposé sera très large et général, ou bien très précis et spécifique. Néanmoins,* ***un cadre juridique très général serait avantageux*** *en cela qu'il permettrait à l'outil d'évoluer avec les besoins et les enjeux des acteurs concernés par le projet* »[5].

Le compte rendu d'un entretien avec la direction des affaires juridiques des ministères sociaux (12 novembre 2020) est encore plus explicite : « ***il faut une rédaction assez large pour couvrir tout ce qu'il est nécessaire de couvrir du point de vue métier*** *; et en même temps, plus la rédaction est large, plus il est difficile de justifier la loi auprès du Parlement* ».

En d'autres mots, le projet est donc de pérenniser un système d'information créé pendant la crise sanitaire et d'en dire le moins possible dans la loi, malgré les enjeux de protection des données personnelles des Français.

---

[1] *Le régime applicable au SI-DEP est défini par l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.*
[2] *Étude d'opportunité et de faisabilité rédigée par CGI France, 9 avril 2021.*
[3] *Compte rendu de la réunion du 23 décembre 2020, transmis par le ministère des solidarités et de la santé.*
[4] *Étude de trajectoire rédigée par CGI France, 10 juin 2021.*
[5] *Étude de trajectoire rédigée par CGI France, 10 juin 2021.*

À ce jour, l'ENDB de données n'a pas été encore été soumis à la représentation nationale. Il figure néanmoins dans **la feuille de route du numérique** en santé publiée par le Gouvernement en janvier 2022[1].

L'entrepôt serait ainsi « *en cours de cadrage, avec une animation portée par la direction générale de la santé (DGS)* » ; « *sa construction serait progressive sur la période 2022-2025, avec des paliers successifs* ». **À aucun moment le rôle des consultants n'est mentionné**.

4. Roland Berger, l'organisateur de la CCIL-MS

Le ministère de la santé missionne Roland Berger à la fin du mois de juin 2020 pour accompagner le transfert des compétences de **la cellule de coordination interministérielle « logistique – moyens sanitaires » (CCIL-MS)**, qui doit prochainement être dissoute.

Le transfert des compétences de la CCIL-MS, avec l'appui de Roland Berger

Les compétences de cette cellule, créée en mars 2020, devaient initialement être transférées en septembre 2020 au centre de crise sanitaire (expertise logistique et sanitaire), d'une part, et à Santé publique France (organisation des flux), d'autre part.

Les consultants devraient ainsi « *établir **une cartographie de la répartition des compétences entre centre de crise et SpF*** »[2].

L'objectif était ainsi de revenir à une forme de droit commun pour la logistique des masques et des équipements de protection individuelle (EPI) et de moins puiser dans les stocks d'État, qui devaient être reconstitués pour la mi-octobre.

Cette réorganisation administrative va toutefois prendre plusieurs mois, en raison notamment de la difficulté pour Santé publique France d'internaliser cette compétence. Il a également fallu accompagner la formation d'**un consortium pour la gestion des commandes et la distribution des masques**, formé par les centrales d'achat hospitalières Resah et UniHa et La Poste.

La mission de Roland Berger durera finalement 9 mois, pour s'achever le 21 mars 2021. Elle comportera 4 commandes successives, pour un montant total de 940 549,36 euros.

Dans les faits, **cette prestation a principalement consisté pour Roland Berger à mettre à disposition de la CCIL-MS un consultant senior**, spécialiste de la logistique hospitalière et qui a accompagné la direction

[1] *Cette feuille de retour est consultable à l'adresse suivante : https://esante.gouv.fr/sites/default/files/media_entity/documents/doctrine-du-numerique-en-sante_version-2021_fevrier-22_vf.pdf.*

[2] *Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) rédigé par le ministère des solidarités et de la santé, pour la quatrième commande passée à Roland Berger 2 décembre 2020.*

générale des entreprises (DGE) sur la sécurisation des approvisionnements en masques grand public en avril 2020.

C'est ce qui explique **un coût par jour-homme particulièrement élevé (3 277,18 euros)**.

Ce consultant de Roland Berger est mobilisé à plein temps sur la mission puis trois jours par semaine à partir de novembre 2020[1].

Il rédige des notes administratives et est même présenté dans un projet d'organigramme du 28 août 2020 comme l'un dirigeants de la CCIL-MS, aux côtés d'un fonctionnaire (voir *supra*).

Il doit également appuyer la direction générale de la Santé « *pour répondre aux questions du Parlement et de la Cour des comptes* »[2]. Un devis de Roland Berger fait notamment référence à une audition du 15 septembre 2020 au Sénat[3], qui semble correspondre à l'audition du directeur général de la santé devant la commission d'enquête sur la crise sanitaire le 16 septembre.

D'après Roland Berger, cette activité de réponse au Parlement et à la Cour des comptes « *constitue une charge d'activité significative et très variable en fonction des périodes* ». Elle fait « *l'objet, en matière de livrables, d'un recueil de l'ensemble des éléments de réponse développés :* ***éléments quantitatifs, analyses, notes de synthèse, éléments de langage*** »[4].

---

[1] *Outre la supervision d'un associé de Roland Berger, l'équipe du cabinet est complétée à partir du 9 novembre 2020 par l'appui d'un consultant senior.*
[2] *Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du ministère des solidarités et de la santé, pour la deuxième commande passée à Roland Berger le 5 septembre 2020.*
[3] *Devis de Roland Berger du 28 août 2020.*
[4] *Devis de Roland Berger du 30 octobre 2020.*

LISTE (NON EXHAUSTIVE) DE LIVRABLES DU CABINET MCKINSEY

- **PV de réception des prestations de McKinsey pour les mois de mars-avril 2021 (transmis par le ministère des solidarités et de la santé)**

1) Stratégie logistique, les principaux axes (d'autres mentionnés et confirmés dans le fichier excel, notamment pour des analyses ponctuelles et supports auprès du cabinet)

- **Accompagnement et outillage en routine**
  - Sur un rythme quotidien : suivi des livraisons et injections des vaccins Pfizer et Moderna pour déterminer les objectifs hebdomadaires et mensuels
  - Sur un rythme hebdomadaire :
    - Appui à l'analyse des indicateurs de montée en charge régionaux pour les échanges avec les DG ARS ;
    - Extraction des données anonymisées et agrégées sur les plateformes de prise de rendez-vous, analyses mettant en regard le nombre de rv pris et le nombre de doses livrées ;
    - Suivi des données de stock dans les établissements pivots ;
    - Suivi des livraisons Pfizer (dont flux A).

- **Accompagnement des projets nouveaux :**
  - Accompagnement du passage de Moderna en ville ;
  - Accompagnement de la montée en charge de grands centres ;
  - Modélisation des vaccinodromes

2) Benchmark international et indicateurs : cette mission a été progressivement basculée vers la task-force vaccination

3) Appui au pilotage stratégique du projet
   - Préparer pour le cabinet et la task-force les réunions de prise de décision et de concertation : quatre types de documents par semaine
     - Présidence de la République, PR, cabinet MSS
     - Comités de pilotage hebdomadaires
     - Présentations en CDSN
     - Réunions de concertation avec les parties prenantes

4) Appui à la montée en charge de l'équipe « tour de contrôle » à SpF, qui joue un rôle d'accompagnement direct auprès de SpF.
   - Lancement de la méthodologie pour mettre en place et animer les temps d'animation et partage d'information transverses internes SpF avec méthodologie de suivi des actions et de processus d'amélioration du reporting
   - Mise en place de la cellule logistique aval avec installation de la cellule, appui aux procédures de pilotage (notamment suivi des livraisons, aide à la remontée d'information)
   - Appui à la structuration de la cellule logistique amont, avec la mise en place de modèles de projection des stocks et de sécurisation des volumes de commandes en dispositifs médicaux
   - Lancement et accompagnement de l'animation en format « COPIL logistique » avec SpF-TFV-DGS

- **PV de réception des prestations de McKinsey au 21 octobre 2021 (transmis par le ministère des solidarités et de la santé)**

Document de synthèse – Agent public rédigeant le PV (transmis le 21/10/2021 – PV réception)

1) Stratégie logistique, les principaux axes (d'autres mentionnés et confirmés dans le fichier excel, notamment pour des analyses ponctuelles et supports auprès du cabinet)

- **Accompagnement et outillage en routine**
  - Sur un rythme quotidien : suivi des livraisons et injections des vaccins Pfizer et Moderna pour déterminer les objectifs hebdomadaires et mensuels
  - Sur un rythme hebdomadaire :
    - Appui à l'analyse des indicateurs de montée en charge régionaux pour les échanges avec les DG ARS ;
    - Extraction des données anonymisées et agrégées sur les plateformes de prise de rendez-vous, analyses mettant en regard le nombre de rv pris et le nombre de doses livrées ;
    - Suivi des données de stock dans les établissements pivots ;
    - Suivi des livraisons Pfizer.
  - Projection des capacités d'injection en vaccins par ARNm
  -
- **Accompagnement des projets nouveaux** :
  - Leviers identifiés pour un plan d'actions afin d'atteindre les objectifs de l'été ;
  - Analyses et modélisation pour l'utilisation en ville du vaccin Moderna et modélisation centres/ville ;
  - Analyses et plan d'action pour la campagne pour l'automne : trajectoire des rappels notamment

2) Accompagnement à la coordination Task-force / SpF et au fonctionnement de l'équipe « tour de contrôle » à SpF, qui joue un rôle d'accompagnement direct auprès de SpF.
   Appui à la préparation et la conduite de réunions permettant d'assurer une coordination entre le MSS et SpF, notamment au travers d'un Comité de Pilotage quotidien. Chaque jour un statut sur les chantiers logistiques prioritaires (préparation à la mise en œuvre des schémas logistiques des nouveaux vaccins, sécurisation des approvisionnements en dispositifs médicaux, suivi des livraisons opérationnelles, ...) est préparé pour partager les avancements, les risques et les actions de sécurisation associées. Arrêt de cette prestation fin juin avec réintégration par la task-force
   - Accompagnement direct auprès de SpF pour la « tour de contrôle », afin d'articuler les flux logistique amont et aval pour les vaccins et dispositifs associés :
     - Mise en place et animation des points quotidiens transverses internes SpF (toutes cellules confondues) deux fois par jour (à 9h et à 16h),
     - Suivi des actions,
     - Consolidation du suivi des principales actions engagées pour le COPIL quotidien
     - Appui à l'animation de réunions ad-hoc pour les cellules.

3) Appui au pilotage stratégique du projet
   - Point de situation spécifique aux territoires ultramarin dans le cadre de la dynamique épidémique de l'été : analyse de la situation en outre-mer, résultats de la consultation citoyenne
   - Estimation et projections des 12-17 ans à vacciner en milieu scolaire
   - Révision du format pour les indicateurs de pilotage
   - Proposition de sondage pour les freins d'adhésion à la campagne de vaccination et rappel (SIG)
   - Préparation pour le cabinet et la task-force les réunions de prise de décision et de concertation : quatre types de documents par semaine
     - Présidence de la République, PR, cabinet MSS
     - Comités de pilotage hebdomadaires
     - Présentations en CDSN
     - Réunions de concertation avec les parties prenantes

N. B. la commission d'enquête a « anonymisé » le nom de l'agent public ayant rédigé ce PV.

- **Document de transmission des activités de McKinsey à la *task force* au 12 juillet 2021 (transmis par le ministère des solidarités et de la santé)**

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Statut de la transmission des activités récurrentes

12 juillet 2021

Aucun transmission faite | McK toujours en charge, avec implication de la TF | Une partie seulement des sujets ont été transmis | Transmission faite – McK toujours en support | Transmission achevée intégralement

Activité	Responsable au sein de la TF	Statut au 12 juillet 2021
Modèle d'allocation et de consommation des doses Pfizer	Prénom	
Modèles de suivi et d'analyse des rendez-vous	Prénom	
Suivi de la vaccination en ville	Prénom	
Préparation et présentation du point cabinet du lundi	Prénom	
Préparation du document CDSN	Prénom	
Modèle de couverture vaccinale	Prénom	
Préparation du document indicateurs	Prénom	
Préparation du document ARS	Prénom	
Liaison avec SPF	Prénom	
Préparation des schémas logistiques futurs	Prénom	

2

Lecture : les activités figurant dans ce document étaient jusque-là réalisées par McKinsey qui, à l'été 2021, procède à leur transmission progressive vers les membres de la task force « vaccins ». Sur la droite du document, le diagramme présente l'état d'avancement de cette transmission.

N. B. la commission d'enquête a « anonymisé » le prénom des membres de la task force.

- **Liste des livrables de McKinsey au 4 février 2022 (transmise par le ministère des solidarités et de la santé)**

1. Pilotage logistique territorial et national

Description des principales activités:

Retravail du **modèle de rendez-vous et de rappel** pour renforcer sa robustesse et sa flexibilité à faire face à des scénarii variables
Création et pérennisation d'un **tableau de bord quotidien de suivi d'objectifs avec les ARS** à la maille nationale, régionale, départementale lorsque requis, traçant le nombre de rendez vous ouverts, pris ainsi que leur qualité (horaire et distance)
Suivi et analyse des volumes d'injection réalisées lors la **campagne de vaccination pédiatrique**, soutien au pilotage des volumes à la maille départementale et régionale, benchmark des stratégies de communication dans les pays voisins
Création **d'un modèle d'analyse « 4e et N-doses »** simulant l'impact de l'arrivée des différentes injections en terme de dynamique et de volumétrie fonction de paramètres d'entrée évolutifs (date d'entrée en vigueur, population éligible, éligibilité)
Modélisation analytiques des **besoins en ressources** (effecteurs, personnel administratif) pour accompagner la montée en charge selon différents scénarii d'ambitions, et traduction en leviers opérationnels pour l'atteinte des besoins
Analyses adhoc requises pour soutenir la task force dans le pilotage quotidien des opérations: impact des COVID+, simulations d'accélération de la demande, suivi des pertes de passe aux différentes échéances

Livrable	Date	Commentaire
20220203_Analyse qualitative pédiatrique_VF.xlsx	Bi-hebdomadaire	Analyse les disponibilités de RDV par région sur des plages horaires attractives.
20220204_Evolution de la prise de RDV_vf.xlsx	Quotidien	Analyse de la prise de RDV quotidienne adulte et pédiatrique pour suivre son evolution
20220204_Couverture rappels détaillée rappels pop générale_vpartagee	Quotidien	Modèle Excel d'estimation des volumétries d'éligibles et d'injections aux rappels par tranche d'âge et catégorie de population
20220203_Modelisation rappels et 4e dose_vrevue.pptx	04/02/2022	Projections de volumétrie de rappels et 4e doses par catégorie de population pour différents scenarios
Tableaux de bord de suivi des RDV	Quotidien	Analyse des RDV adultes et pédiatriques par région, en regard des objectifs d'ouverture de créneaux
20220203_Objectifs Pédiatriques_vf.xlsx	Hebdomadaire	Outil de définition d'objectifs d'ouvertures de RDV pédiatriques par région, sous contrainte des stocks disponibles
20220203_Modèle RDV_vf.xlsx	Hebdomadaire	Analyse des RDV adultes et pédiatriques par région, en regard des objectifs d'ouverture de créneaux
Modèle RDV Historique.zip	28/01/2022	Analyse de l'évolution des RDV adulte et pédiatrique disponibles et réservés, par région, département et par centre

2. Appui à la production de documents

Description des principales activités:

Mise en place d'un **suivi renforcé et adapté aux enjeux du moment pour le pilotage quotidien des actions TF (PMO)**
Appui à la **refonte de l'organisation et de la gouvernance de la Task Force** (identification des compétences clés, suivi des recrutements RH, revue de l'organigramme, création de points d'équipes de suivi de l'avancement des chantiers, outils visuels)
Appui méthodologique à la réflexion sur le **devenir de la Task Force compte tenu des enjeux à venir**
Analyse de la faisabilité d'une **accélération du flux ville** (commande et livraison), avec instruction des options et actions à mettre en place pour la mitigation des risques en lien avec les différentes parties prenantes
Appui ponctuel à la production d'analyses pour **les points hebdomadaires et réunions clés de la TF**

Livrable	Date	Commentaire
Point PMO quotidien	Quotidien	Structuration des sujets clés et actions à suivre de la Task Force, pour le point quotidien
Outil de suivi RH	Bihebdomadaire	Outil de suivi des départs et de l'avancement du recrutement, utilisé 2 fois par semaine avec les équipes RH
Organisation et gouvernance de la Task Force	04/02/2022	Réflexion sur l'organigramme cible et les réunions clés de la Task Force
Note flux ville pour arbitrage	31/01/2022	Appui à la structuration et la préparation d'une note flux ville pour arbitrage
Doc CDSN	Bimensuel	Analyses ad-hoc pour intégration dans le doc CDSN
Point ministre	Hebdomadaire	Analyses ad-hoc pour intégration dans le doc point ministre
Modèle Projections Stocks ville.xslx	02/02/2022	Analyse des niveaux de stocks selon plusieurs scénarios de projection de demande
Projections Stocks ville.pptx	02/02/2022	Analyse des niveaux de stocks selon plusieurs scénarios de projection de demande

3. Optimisation opérationnelle des centres

Description des principales activités:

Analyse et synthèse **des leviers opérationnels à mettre en place en centre de vaccination** afin d'assurer l'accélération de la campagne de rappel
Appui à la **production des supports pour diffusion aux centres de vaccination** (p.ex. fiche de bonnes pratiques, script pour vidéo)
Appui à la **préparation des discussions bilatérales TF - ARS** permettant d'identifier les principaux freins à la montée en charge des centres et à diffuser les meilleures pratiques (outils de suivi des indicateurs de rendez-vous par région)

Livrable	Date	Commentaire
220106_Synthèse Guide bonnes pratiques_vf	06 Janvier 2022	Fiche de synthèse des bonnes pratiques opérationnelles à appliquer en centres.
20220104_Video script_vF	05 Janvier 2022	Script vidéo des bonnes pratiques en centres

LISTE DES PRESTATIONS ONÉREUSES DES CABINETS DE CONSEIL PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Ministère des Solidarités et de la Santé

Cabinet	Thème	Date de début	Date de fin	Durée (en jours)	Véhicule contractuel	Montant TTC	Jours / hommes	Coût moyen par jour
Accenture	Étude stratégique relative au système d'information « vaccination covid » (VAC-SI)	02/11/20	08/01/21	67	Accord-cadre DITP (lot 1)	388 500 €	135	2 877,78 €
Accenture	Étude stratégique relative au VAC-SI	04/01/21	26/03/21	81	Accord-cadre DITP (lot 1)	594 540 €	285	2 086,11 €
Accenture	Assistance à la cellule logistique sur le VAC-SI	18/01/21	26/03/21	67	Accord-cadre DITP (lot 1)	223 920 €	90	2 488 €
Accenture	Prestation d'assistance à la mise en œuvre du SI Pilotage du VAC-SI	01/02/21	01/03/21	28	UGAP	59 163 €	NC	NC
Accenture	Accompagnement à l'évolution du VAC-SI	26/03/21	29/05/21	64	Accord-cadre DITP (lot 1)	432 600 €	195	2 218,46 €
Accenture	Prestation d'assistance à la mise en œuvre du SI Pilotage du VAC-SI	01/04/21	01/05/21	30	UGAP	205 100,40 €	NC	NC

Accenture	Accompagnement dans la mise en œuvre du système d'information « Passe sanitaire »	06/04/21	29/05/21	53	Accord-cadre DITP (lot 1)	416 580 €	145	2 872,97 €
Accenture	Accompagnement à la généralisation de la vaccination contre le covid-19 (VAC-SI)	31/05/21	27/08/21	88	Accord-cadre DITP (lot 1)	467 220 €	225	2 076,53 €
Accenture	Accompagnement à la mise en place du SI « Passe sanitaire »	31/05/21	27/08/21	88	Accord-cadre DITP (lot 1)	436 980 €	240	1 820,75 €
Accenture	Prestation d'assistance à la mise en œuvre du SI Pilotage du VAC-SI	01/06/21	01/08/21	61	UGAP	92 047,07 €	NC	NC
Accenture	Prestation d'assistance à la mise en œuvre du SI Pilotage du SI Vaccination	01/09/21	23/12/21	113	UGAP	243 391,01 €	NC	NC
Accenture	Accompagnement à la mise en place du VAC-SI	01/09/21	23/12/21	113	Accord-cadre DITP (lot 1)	439 320 €	225	1 952,53 €
Accenture	Accompagnement à la mise en place du SI « Passe sanitaire »	20/09/21	23/12/21	94	Accord-cadre DITP (lot 1)	550 380 €	240	2 293,25 €
Accenture	Accompagnement à la mise en place du SI « Pass sanitaire »	03/01/22	25/03/22	81	Accord-cadre DITP (lot 1)	482 340 €	205	2 352,88 €
Accenture	Étude stratégique relative au VAC-SI	03/01/22	25/03/22	81	Accord-cadre DITP (lot 1)	152 280 €	70	2 175,43 €
CGI France	Assistance informatique dans le cadre de la lutte contre l'épidémie	02/01/21	18/07/21	197	Accord-cadre DAE (lot 2)	138 476,70 €	NC	NC

CGI France	Étude et assistance à la coordination de projet « SI DEP » / SI LAB	18/01/21	19/03/21	60	Accord-cadre DAE (lot 2)	179 295,48 €	NC	NC
CGI France	Assistance informatique dans le cadre de la lutte contre l'épidémie	22/01/21	15/02/21	24	UGAP	52 452,79 €	NC	NC
CGI France	Renfort à l'équipe de Data-Plateforme Recherche Innovation (DaPRI) du ministère de la santé	27/01/21	31/03/21	63	Accord-cadre DAE (lot 2)	74 959,20 €	NC	NC
CGI France	Prestations d'études et de pilotage nécessaires aux projets informatiques (VAC-SI et Dispostock)	11/02/21	16/04/21	64	Accord-cadre DAE (lot 2)	35 857,44 €	NC	NC
CGI France	Étude de trajectoire pour le SI-DEP	07/04/21	11/06/21	65	Accord-cadre DAE (lot 2)	156 108,90 €	NC	NC
CGI France	Assistance au pilotage de plusieurs systèmes d'information liés au covid-19	19/04/21	15/12/21	240	Accord-cadre DAE (lot 2)	220 969,20 €	NC	NC
CGI France	Appui, montée en charge et fiabilisation de la remontée de stocks et de besoins par Dispostock	26/04/21	07/05/21	11	Accord-cadre DAE (lot 2)	7 698,72 €	NC	NC
CGI France	Assistance informatique dans le cadre de la lutte contre l'épidémie	19/07/21	31/12/21	165	Accord-cadre DAE (lot 2)	98 270,10 €	NC	NC

Citwell	Conseil en systèmes et logiciels informatiques pour le support d'allocations de masques	12/03/20	26/03/20	14	Hors marché	59 964 €	38	1 578,00 €
Citwell	Extension du support pour l'allocation de masques	18/03/20	29/04/20	42	Hors marché	383 040 €	240	1 596,00 €
Citwell	Conseil en systèmes et logiciels informatiques pour le support d'allocation de masques (extension)	24/04/20	12/06/20	49	Hors marché	627 600,00 €	378	1 660,32 €
Citwell	Ajout de support sur le périmètre des médicaments de réanimation	04/05/20	31/07/20	88	Hors marché	360 000,00 €	226	1 592,92 €
Citwell	Prestation additionnelle : prolongation de support pour les masques et les équipements de protection individuelle (EPI)	20/06/20	31/07/20	41	Hors marché	218 400,00 €	138	1 582,61 €
Citwell	Support, conception et mise en œuvre du dispositif de post-crise, support à la mise en œuvre du dispositif pour la seconde vague épidémique	01/07/20	31/12/20	183	Hors marché	402 960,00 €	268	1 503,58 €
Citwell	Prolongation de support pour les masques et les EPI	01/08/20	30/09/20	60	Hors marché	180 096,00 €	139	1 295,65 €
Citwell	Complément de la période précédente	23/09/20	31/10/20	38	Hors marché	35 625,60 €	25	1 425,02 €

Citwell	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé publique France	21/12/20	28/02/21	69	Hors marché	233 529,60 €	161	1 450,49 €
Citwell	Suivi de développement et suivi de transfert aux équipes de la cellule de crise, dans le cadre prolongation du consortium La Poste - RESAH et UniHA	04/01/21	31/01/21	27	Hors marché	29 868 €	20	1 493,40 €
Citwell	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé publique France (complément d'intervention)	04/01/21	26/02/21	53	Hors marché	1 243 080 €	758	1 639,95 €
Citwell	Appui à la finalisation du développement du portail de commande informatique Distrilog Santé	01/02/21	02/04/21	60	Hors marché	58 170 €	39	1 491,54 €
Citwell	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé publique France (complément d'intervention)	28/02/21	30/04/21	61	Hors marché	1 483 120 €	1078	1 375,81 €

Citwell	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé publique France (complément d'intervention)	03/05/21	16/07/21	74	Hors marché	1 480 560 €	1014	1 460,12 €
Deloitte	Accompagnement au projet Distrilog de pilotage des contingentements pour la crise logistique et suivi EPI	09/11/20	08/02/21	91	Accord-cadre DAE (lot 4)	24 516 €	NC	
JLL	Mission d'assistance à maîtrise d'œuvre pour la transition logistique dans le cadre de la crise (masques)	01/06/20	01/07/20	30	Hors marché	60 000 €	NC	
JLL	Mission d'assistance à maîtrise d'œuvre pour la transition logistique dans le cadre de la crise (masques)	01/07/20	01/12/20	153	Hors marché	492 811,20 €	245,5	2 007,38 €
JLL	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé publique France (complément d'offre, renforts régionaux et vagues de vaccination Moderna et Johnson & Johnson)	01/12/20	01/03/21	90	Hors marché	477 360 €	260	1 836 €

JLL	Mission d'assistance pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins à Santé Publique France	18/12/20	28/02/21	72	Hors marché	229 662 €	141	1 628,81 €
McKinsey	Appui à la définition de la stratégie logistique, appui au pilotage stratégique et *benchmark*	30/11/20	28/02/21	90	Accord-cadre DITP (lot 1)	3 239 700 €	1085	2 985,90 €
McKinsey	Appui complémentaire logistique entre Santé publique France et le ministère de la santé au titre de l'accompagnement à la préparation de la vaccination	19/12/20	26/02/21	69	Accord-cadre DITP (lot 1)	169 440 €	75	2 259,20 €
McKinsey	Appui à la mise en place d'une « tour de contrôle » stratégique auprès de Santé publique France au titre de l'accompagnement à la préparation de la vaccination	04/01/21	12/02/21	39	Accord-cadre DITP (lot 1)	604 560 €	300	2 015,20 €
McKinsey	Nouvelle phase de montée en charge du déploiement de la vaccination contre le covid-19	15/02/21	30/04/21	74	Accord-cadre DITP (lot 1)	2 652 360 €	940	2 821,66 €

McKinsey	Poursuite de l'accélération de la vaccination contre le covid-19 en appui à la *task force* sur les schémas logistiques, à la coordination et au pilotage stratégique au projet et à la mise en œuvre logistique et à la coordination avec Santé publique France	12/04/21	30/07/21	109	Accord-cadre DITP (lot 1)	2 899 530 €	1037,5	2 794,73 €
McKinsey	Poursuite de l'accompagnement au déploiement de la vaccination contre le covid-19 (accélération de la campagne à l'été sur volet stratégique logistique et préparation du plan logistique automnal + appui au dispositif de pilotage performance et anticipation des risques)	26/07/21	24/09/21	60	Accord-cadre DITP (lot 1)	1 218 156 €	449	2 713,04 €

McKinsey	Accompagnement au déploiement de la vaccination contre le covid-19	23/12/21	04/02/22	43	Accord-cadre DITP (lot 1)	844 680 €	275	3 071,56 €
Roland Berger	Mission d'assistance à maîtrise d'œuvre en vue de l'organisation logistique de la *supply chain* pour les produits de santé, au profit de la cellule de coordination interministérielle logistique – moyens sanitaires (CCIL-MS)	29/06/20	04/09/20	67	Accord-cadre DITP (lot 1)	221 640,28 €	53	4 181,89 €
Roland Berger	*Idem*	05/09/20	30/10/20	55	Accord-cadre DITP (lot 1)	167 275,68 €	40	4 181,89 €
Roland Berger	*Idem*	02/11/20	18/12/20	46	Accord-cadre DITP (lot 1)	182 295,00 €	54,5	3 344,86 €
Roland Berger	*Idem*	02/12/20	31/03/21	119	Accord-cadre DITP (lot 1)	369 338,40 €	112	3 297,66 €
TOTAL						**26 797 788 €**		
Santé publique France (SpF)								
	Prestations de conseil directement contractualisées par SpF	2020-2021				**7 900 000 €**		

Autres ministères										
	Commanditaire	**Cabinet**	**Thème**	**Date de début**	**Date de fin**	**Durée (en jours)**	**Véhicule contractuel**	**Montant TTC**	**Jours / hommes**	**Coût moyen par jour**
	DITP	Roland Berger	Appui à la direction générale des entreprises (DGE) pour la logistique et la distribution de masques à la population française dans le cadre du déconfinement	17/04/2020	08/05/2020	21	Accord-cadre DITP (lot 1)	273 332,40 €	84	3 253,96 €
	CESE / DITP	Roland Berger	Analyse des concertations sur la crise sanitaire	NC	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 1)	299 434,80 €	104	2 879,18 €
	DITP	McKinsey	Chantier de modélisation des tests	28/04/2020	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 1)	219 540 €	105	2 090,86 €
	DITP	McKinsey	Analyse des scénarios de reprise dans les transports collectifs	20/04/2020	29/05/2020	39	Accord-cadre DITP (lot 1)	478 680 €	285	1 679,58 €
	DITP	Capgemini	Plateforme de données pour la gestion de crise	NC	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 2)	151 380 €	NC	NC
	DITP	EY	Covid 19 - Assurer la continuité économique des entreprises franciliennes	14/04/2020	20/05/2020	36	Accord-cadre DITP (lot 1)	203 400 €	NC	NC

	Ministère de l'environnement	BCG	Accompagnement du ministère de la transition écologique dans un retour d'expérience de la crise du covid en associant les 70 000 collaborateurs du ministère (y compris les agences)	NC	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 1)	252 000 €	101	2 495,05 €
	Ministère de l'économie et des finances	Roland Berger	Étude pour l'adaptation du soutien public au secteur de la croisière dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19	2020	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 1)	258 242,40 €	81	3 188,18 €
	Ministère de la santé	Capgemini	Lancement du « 360 » en mode gestion de crise	18/05/2020	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 2)	278 568 €	140	1 989,77 €
	Ministère de la santé	Capgemini	Montée en charge du « 360 » gestion de crise et préparation du « 360 » cible - 2 phases : déploiement et bilan	03/07/2021	03/10/2021	NC	Accord-cadre DITP (lot 2)	418 800 €	240	1 745,00 €
	Ministère de la culture	EY	Nouvelles modalités de travail post-covid	2021	NC	NC	Accord-cadre DITP (lot 2)	207 600 €	NC	NC
	Ministère de la culture	Accenture	Étude d'impact des effets de la crise du covid-19 sur le secteur culturel	2020	NC	NC	NC	152 724 €	NC	NC

	Ministère de la santé	Capgemini	Application Contact Covid	2021	NC	NC	UGAP	214 906,65 €	NC	NC
	AP-HP	Capgemini	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'application SI-DEP	2021	NC	NC	UGAP	2 940 000,00 €	NC	NC
		TOTAL						**6 348 608,25 €**		

LISTE DES PRESTATIONS PRO BONO DES CABINETS DE CONSEIL PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Cabinet	Bénéficiaire	Année	Intitulé de la prestation	Prestation réalisée	Jours-hommes mobilisés
Atos – Onepoint - - Thalès – CEAEA -ENS Saclay	Ministère de l'Intérieur	2020	Élaboration d'un outil de simulation et d'anticipation de l'évolution de la crise sanitaire (système d'information)	Assistance en matière de cadrage technico-fonctionnel, d'architecture technique et de pilotage de projet	NC
Bain & Compagnie	Ministère des solidarités et de la santé	2020	Fournir un support à la montée en puissance de la capacité de tests du covid-19	Lien avec la *task force* gouvernementale sur la montée en puissance des tests : - lien avec les laboratoires privés pour s'assurer de leur embarquement dans la stratégie de tests ; - suivi des stocks et de la chaîne logistique et identification d'acteurs capables de produire du matériel de tests pour la France - support à des *start-ups* / PME pour développer des solutions innovantes de tests	296
BCG	Ministère de l'économie et des finances	2020	PME pendant le premier confinement	Détermination des options pour accompagner les PME pendant la période : - accélération de la numérisation/création de sites Internet ou affiliation à des *marketplaces*, seuil de paiement sans contact, développement de la formation ; - définition pour chaque piste des moyens opérationnels, conditions de succès, moyens à mobiliser	40

Cabinet	Bénéficiaire	Année	Intitulé de la prestation	Prestation réalisée	Jours-hommes mobilisés
BCG	AP-HP	2020	Assistance à la gestion de la crise pendant le premier confinement, ciblée sur les capacités du SAMU	Aide à la mise en place de modèles de prévision des appels SAMU et des admissions en réanimation pour l'AP-HP	134
Capgemini	AP-HP	2020	Cellule *Data covid*	Appui en *data science* et architecture de plateforme	67
Capgemini	AP-HP	2020	Covidom	Appui au déploiement de la plateforme ; définition du modèle opérationnel du centre d'appel	180
Capgemini	ARS Île-de-France	2020	Gestion des lits	Exploitation de données	42
Capgemini	Health Data Hub	2020	Appui au pilotage par la donnée dans le contexte du covid-19	Exploitation de modèles de données pour le pilotage covid-19	97
Capgemini	Inria	2020	StopCovid	Pilotage du programme (en complément de la mission de maîtrise d'œuvre)	310,5
Capgemini	Institut Pasteur	2020	Sécurisation des chaînes d'approvisionnement	Appui à la direction générale pour sécuriser plusieurs chaînes d'approvisionnement	48
Capgemini	Ministère des solidarités et de la santé	2020	Mise en place d'un pilotage des besoins en ressources humaines en Ehpad	Mission d'appui, de *reporting* et de recommandation pour la mobilisation de renforts humains à destination des Ehpad dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire	87

Cabinet	Bénéficiaire	Année	Intitulé de la prestation	Prestation réalisée	Jours-hommes mobilisés
EY	Ars Occitanie	2020	Plateforme de contact	Appui à la mise en place d'une plateforme permettant de faciliter la mise en contact des établissements et services médico-sociaux entre eux pour faciliter les échanges de ressources (places d'hébergement, personnels, matériels et services)	20
EY	Ministère de l'économie et des finances	2020	Secteur de la montagne	Étude d'impact de la crise sanitaire sur le tourisme de montagne et valorisation des enjeux économiques et financiers liés à la crise	30
EY	Ministère de l'économie et des finances	2020	Plateforme d'indemnisation des PME-TPE	Appui à la construction de la plateforme	35
KMPG	Ministère de l'économie et des finances	2020	Capacité de résilience des territoires d'industrie	Réalisation de tableaux de bord pour analyser les risques sur les principaux territoires industriels	35
KMPG	AP-HP	2020	Création et déploiement de COVISAN	Aide à la construction du projet ; fichier de suivi des statistiques quotidiennes de cette activité ; remise en forme des supports de communication ; travail sur la logistique	NC
McKinsey	Ministère de l'économie et des finances	2020	Appui à la *task force* « masques » pour le développement de la filière française de production de masques	L'étude a consisté à : - analyser la filière française de production des masques (chirurgicaux et FFP2) - identifier les actions possibles pour accroître de manière accélérée les capacités de production	125

Cabinet	Bénéficiaire	Année	Intitulé de la prestation	Prestation réalisée	Jours-hommes mobilisés
McKinsey	Services du Premier ministre	2020	*Benchmarking* des réponses sanitaires à la crise covid-19 adoptées dans différents pays étrangers	L'étude a consisté à : - conduire une veille sur les mesures sanitaires mises en œuvre par d'autres pays dans la gestion de la première vague ; - suivre comparativement à d'autres pays l'évolution des chiffres clés de l'épidémie	200
Roland Berger	Ministère de l'économie et des finances	2020	Support au cadrage des plans de relance industriels post-covid	Diagnostic flash Identification des leviers Qualification de l'effet potentiel des leviers proposés	25
Roland Berger	AP-HP	2020	Appui à l'AP-HP lors de la crise sanitaire	Accélération d'une plateforme de *e-learning* à la réanimation pour tous les soignants ; Structuration de la cellule de renfort RH : définition de l'organisation, des processus, des modèles de *reporting*, *coaching*	40

LA MISSION DE MCKINSEY SUR L'ÉVOLUTION DU MÉTIER D'ENSEIGNANT : UNE DÉPENSE ÉVITABLE POUR UN TRAVAIL DONT LA VALEUR AJOUTÉE RESTE À DÉMONTRER

À partir des informations qui lui ont été transmises par les ministères, la rapporteure a pu apprendre que le cabinet McKinsey avait réalisé en 2020 une mission portant sur « ***l'évolution du métier d'enseignant*** » pour le compte de la DITP et du ministère de l'Éducation nationale.

Le coût de cette mission pour l'État s'élève à près de 500 000 euros, soit 3 312 euros par jour de consultant mobilisé[1].

Dès le départ de la mission, le recours à McKinsey ne présentait pas d'intérêt démontré. Avec le recul, cette décision apparaît à la fois coûteuse et inopportune.

Les principales conclusions de la commission d'enquête

– **La nécessité de recourir à McKinsey** ou à un cabinet de conseil de façon générale pour réaliser cette mission **n'est pas démontrée**.

– Le ministère de l'Éducation nationale n'a **pas véritablement cherché à mobiliser ses propres ressources prospectives**.

– **Les livrables initialement commandés au profit de la mission d'expertise de M. Yann Algan n'ont pas été utilisés pour le colloque de l'UNESCO de mars 2020, finalement annulé en raison de la crise sanitaire**.

– Ils ont été réutilisés comme « ***une source parmi d'autres*** » pour un second colloque, organisé le 1er décembre 2020 au Collège de France. S'ils ont pu alimenter la réflexion du ministère, ce dernier indique qu'il « *n'est* ***pas possible de déterminer [leurs] conséquences directes*** » **sur le métier d'enseignant**.

– Ces livrables consistaient surtout à **rassembler des comparaisons et études de cas internationaux, à partir de données publiques**. Leur valeur ajoutée apparaît donc réduite, alors que **la journée des consultants de McKinsey a été facturée à 3 312 euros**.

– Les études thématiques réalisées au titre du « droit de tirage » **(rémunération au mérite des professeurs et gouvernance des établissements scolaires) ont surtout eu pour objet d'argumenter en faveur des positions du ministère. Ils ont été produits sans consulter la communauté enseignante**.

– **La décision du ministère et de la DITP d'engager près de 500 000 euros** pour la réalisation de cette mission apparaît avoir été **faiblement fondée au départ et inopportune** ***a posteriori***.

[1] *McKinsey ayant mobilisé 150 jours de consultants sur cette mission (source : contribution écrite du cabinet).*

I. POUR PRÈS DE 500 000 EUROS, MCKINSEY A ÉTÉ CHARGÉ EN 2020 D'ACCOMPAGNER LE PROFESSEUR YANN ALGAN DANS L'ORGANISATION D'UN COLLOQUE INTERNATIONAL SUR L'AVENIR DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

A. L'OBJECTIF INITIAL : PRÉPARER UN COLLOQUE DE L'UNESCO

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey, a indiqué que le rôle de son cabinet avait été « *d'accompagner la DITP* ***pour organiser un séminaire qui était prévu par le ministère****, en lien avec des organisations internationales, pour* ***réfléchir aux grandes tendances d'évolution du secteur de l'enseignement, à quelles étaient les évolutions attendues du marché de l'enseignant*** *et, à ce titre, quelles pouvaient être les réflexions autour du métier d'enseignant* »[1].

Cette présentation des faits n'est pas erronée mais mérite, toutefois, d'être davantage précisée et circonstanciée.

Au début de l'année 2020, le ministre de l'Éducation nationale a engagé, à la demande du Premier ministre, **une concertation sociale sur le métier d'enseignant**.

Cette concertation avait pour objectif de mettre à jour les modalités de **revalorisation salariale des enseignants**, comme le prévoyait l'article 1er du projet de loi instituant un système universel de retraite[2].

Dans ce contexte et **afin d'éclairer les travaux de cette concertation**, le ministre de l'Éducation nationale a demandé, le 7 janvier 2020, au **professeur d'économie Yann Algan**, doyen de l'École d'affaires publiques de Sciences Po, de conduire « *une réflexion scientifique stratégique* » devant « *déboucher sur* ***l'organisation d'une conférence internationale à la fin du mois de mars 2020*** »[3], en lien avec l'UNESCO.

En parallèle, le ministère de l'Éducation nationale a sollicité **l'appui de la DITP** afin d'assister le professeur Yann Algan dans la réalisation de sa mission de réflexion en mobilisant, au titre de l'accord-cadre, **un cabinet de conseil : McKinsey**.

---

[1] *Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey, 19 janvier 2022.*

[2] *Cet article prévoyant que le Gouvernement s'engage* « à ce que la mise en place du système universel [de retraite] s'accompagne d'une revalorisation salariale permettant de garantir un même niveau de retraite pour les enseignants et chercheurs que pour des corps équivalents de même catégorie de la fonction publique ».

[3] *Lettre de mission du ministre de l'Éducation nationale, notifiée le 7 février 2020 au professeur Yann Algan.*

Ce dernier se prévaut d'ailleurs d'une forte expérience dans ce domaine : « *depuis plus de 15 ans, McKinsey accompagne les acteurs publics dans leurs réflexions pour faciliter l'accès à l'éducation, adapter les systèmes éducatifs aux nouveaux besoins de compétences, améliorer l'employabilité et renforcer l'égalité des chances.* ***Le cabinet est reconnu mondialement pour son expertise et a par ailleurs publié de nombreuses études sur ces sujets*** »[1].

Par une note à l'attention du délégué interministériel à la transformation publique en date du 7 février 2020, le directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale a **formalisé la demande d'appui envers la DITP**, en précisant que celui-ci pourrait couvrir :

– une contribution à la réflexion stratégique conduite par M. Yann Algan ;

– une assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès de M. Yann Algan pour l'organisation du colloque international ;

– des contributions ponctuelles en tant que de besoin à la demande de M. Yann Algan ou du ministère pour éclairer les problématiques abordées à l'occasion de la réflexion stratégique et de la concertation sociale conduite par le ministère.

La nature, les objectifs et le coût de la prestation d'accompagnement ont été définis au cours des échanges entre McKinsey, la DITP et le ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi, le 11 janvier 2020, la DITP a pu indiquer à McKinsey[2] son accord et celui du ministère de l'Éducation nationale – en réponse à la proposition d'intervention présentée par le cabinet de conseil – sur **la livraison de deux livrables** :

– un **rapport de référence** portant sur l'évolution globale du métier d'enseignant ;

– des **documents « supports » aux tables rondes du colloque de l'UNESCO** prévu pour la fin mars 2020, qui seraient extraits du rapport de référence.

Quatre thématiques devaient être couvertes, donnant lieu de la part de McKinsey à autant d'analyses des tendances et des initiatives au niveau international ainsi que de mises en perspective du cas français :

– les missions de l'enseignant ;

– les conditions d'enseignement ;

– la formation des enseignants ;

---

[1] *Contribution écrite transmise par McKinsey à la commission d'enquête.*

[2] *Les éléments d'information qui suivent sont tirés de l'analyse des messages électroniques échangés entre les équipes de la DITP, le ministère de l'Éducation nationale et McKinsey ainsi que des livrables intermédiaires et finaux transmis à la rapporteure.*

– la gouvernance des établissements scolaires et la gestion des ressources humaines.

Même si la demande d'appui initiale mentionne la possibilité pour le ministère ou M. Yann Algan de demander la production d'études thématiques (« droit de tirage »), on peut relever que **la proposition d'intervention de McKinsey telle qu'elle est validée par le ministère et la DITP ne porte que sur la réflexion stratégique conduite dans la perspective du colloque de l'UNESCO**.

La gouvernance du projet

L'organisation retenue pour **la conduite du projet reposait sur quatre organes** appelés à se réunir régulièrement :

– un **comité de pilotage** composé notamment du cabinet du ministre, du professeur Yann Algan et des équipes dirigeantes et opérationnelles de la DITP ;

– une **équipe projet intégrée** composée des équipes opérationnelles de la DITP ainsi que des effectifs mobilisés par McKinsey (un chef de projet et deux consultants) ;

– une **équipe d'experts et de spécialistes mobilisés par McKinsey** (en l'espèce, M. Karim Tadjeddine et quatre autres intervenants seniors) ;

– un **comité de suivi composé de hauts fonctionnaires et d'experts du ministère de l'Éducation nationale**, notamment le directeur général de l'enseignement scolaire et la cheffe du service de l'inspection générale du ministère.

B. UNE PRESTATION DE CONSEIL ONÉREUSE : 496 800 EUROS

Au plan financier, le cabinet McKinsey a facturé cette prestation 414 000 euros hors taxes, soit **496 800 euros TTC**, se divisant comme suit :

– 258 660 euros au titre du portage du projet et de l'apport d'expertise ;

– 117 180 euros au titre de la direction de projet ;

– 120 960 euros au titre des réalisations de niveau « avancé » et « de base ».

Le coût élevé de la prestation (**3 312 euros par jour de consultant**) est donc lié à la mobilisation de consultants expérimentés, censés apporter une expertise sur le domaine de l'éducation.

La facture est prise en charge à parité par le ministère de l'Éducation nationale et le budget de la DITP.

À la date du 5 mars 2020, les équipes de McKinsey avaient déjà transmis à la DITP des versions relativement avancées des livrables.

C. UN PILOTAGE ASSURÉ PAR M. YANN ALGAN ET LA DITP

On peut relever qu'au cours de cette période allant **de février à mars**, **les travaux demandés à McKinsey continuent de ne concerner que le seul sujet de la réflexion stratégique** conduite dans la perspective du colloque de l'UNESCO.

En outre, toujours au cours de cette période, **l'implication de M. Yann Algan est particulièrement importante dans la réalisation des travaux**. Ainsi, les échanges préparatoires à la saisine formelle de McKinsey montrent que le plan du document de réflexion stratégique a été élaboré ou *a minima* transmis par Yann Algan[1].

M. Yann Algan apporte par ailleurs **des commentaires, des demandes de correction et d'évolution** aux différents livrables intermédiaires transmis par McKinsey, qui les modifie en conséquence. Il joue ainsi le rôle que lui a confié l'administration.

Les échanges entre McKinsey et M. Yann Algan sont également l'occasion de préciser le périmètre d'intervention du cabinet.

En effet, si McKinsey consent à élaborer, à sa demande, une liste d'experts internationaux pouvant être invités au colloque de l'UNESCO, **la société lui rappelle qu'elle ne saurait prendre part à l'organisation matérielle de cet évènement**, sur laquelle elle n'est pas missionnée.

En parallèle, dès le 12 février 2020, **la DITP réaffirme son rôle dans la conduite du projet** en invitant McKinsey à s'abstenir d'organiser des entretiens avec M. Yann Algan hors de sa présence. En cas contraire, la DITP « *demanderai[t] au ministère de l'Éducation nationale de contractualiser directement avec* » le cabinet.

De fait, tout au long de cette phase de production, **la DITP apparaît jouer elle aussi son rôle de pilote du projet et d'interface entre McKinsey et le reste de l'administration.**

À titre d'exemple, c'est la DITP qui se chargera de planifier les entretiens de relecture avec les responsables de haut niveau du ministère de l'Éducation nationale.

De même, la directrice de projet de la DITP fera plusieurs observations de fond portant sur le contenu des livrables, ce qui démontre une appréhension certaine du sujet par la direction interministérielle.

---

[1] *Proposition de note de cadrage transmise aux équipes de la DITP par M. Yann Algan le 31 janvier 2021.*

II. LE COLLOQUE DE L'UNESCO SERA FINALEMENT ANNULÉ, TANDIS QUE MCKINSEY SERA AMENÉ À PRODUIRE DES ÉLÉMENTS POUR ÉCLAIRER LES RÉFORMES SOUHAITÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. L'ÉVOLUTION DE LA COMMANDE : LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE DES PROFESSEURS ET LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Le contenu de la commande passée à McKinsey va néanmoins évoluer à partir du mois de mars 2020.

Cela s'explique, d'abord, par **une nouvelle priorisation des enjeux souhaitée par le ministère**.

Ainsi, à l'issue d'une réunion du comité de pilotage le 6 mars 2020**,** l'équipe de McKinsey prend acte de la demande qui lui est adressée de « *redéployer le temps dégagé par dé-priorisation* » de certains documents supports du colloque pour **réaliser deux études thématiques** portant sur :

– « *un suivi renforcé du parcours de carrière [des enseignants] en contrepartie d'un encadrement multipartite et d'une évaluation plurielle* ». Concrètement, cette étude traite du **renforcement des prérogatives des chefs d'établissement et des collectifs pédagogiques** ;

– **la « *valorisation au mérite* » des enseignants au travers du levier de la rémunération**.

Contractuellement, cette nouvelle priorité confiée aux consultants entre dans le cadre du « droit de tirage » du ministère sur la réalisation d'éléments thématiques en lien avec la concertation sociale sur le métier d'enseignant (voir *supra*).

Aussi, **le 9 mars 2020**, la DITP présente-t-elle cette évolution à M. Yann Algan en indiquant que le « ***livrable de référence [devra] désormais avant tout permettre d'être utiles aux négociations sociales*** *[…]. Le cabinet a insisté sur* ***la nécessité de faire porter l'effort sur […] les sujets de gouvernance d'établissement****, de système de management des ressources humaines des professeurs, d'évaluation des professeurs et [des] parcours de carrière, de* ***rémunération au mérite*** **».**

B. L'ANNULATION DU COLLOQUE DE L'UNESCO

En parallèle, **la survenue de la crise sanitaire vient modifier le calendrier prévu pour l'organisation du colloque de l'UNESCO** sur l'enseignement au XXIe siècle.

Censé se tenir le 30 mars 2020, il est **repoussé au début du mois de juillet**. En pratique, **il n'aura tout simplement jamais lieu** compte tenu de la crise pandémique et des restrictions de circulation et de regroupement.

La mise en œuvre des mesures de confinement à compter du 17 mars 2020 vient par ailleurs réduire « *la productivité de l'équipe* » pendant environ deux semaines, selon les mots des responsables de McKinsey dans les courriels examinés. Toutefois, **à cette date, les livrables sont quasiment aboutis**.

Ainsi, **le 31 mars 2020, l'équipe projet de McKinsey prend l'attache de la DITP pour s'informer des suites prévues**. Le même jour, **la DITP lui indique que la mission est suspendue** jusqu'à ce qu'il soit possible de la reprendre, au regard de l'évolution du contexte sanitaire.

En effet, les équipes du ministère de l'Éducation nationale dont la relecture des livrables est requise sont, à cette époque précise, particulièrement sollicitées.

C. LES LIVRABLES RENDUS PAR MCKINSEY

Les contacts ne reprennent qu'au début de mois de juillet 2020 et se traduisent par la transmission, par McKinsey, **de trois livrables finaux à la DITP** :

– un document de référence d'environ 200 pages consacré aux évolutions du métier d'enseignant au XXIe siècle ;

– un livrable thématique de 66 pages consacré à la valorisation du mérite des professeurs ;

– un livrable thématique de 35 pages consacré au modèle de gestion des professeurs dans l'école de demain.

Du point de vue de leur contenu, **ces deux derniers livrables présentent de façon détaillée des éléments de justification et des options de mise en œuvre d'une rémunération au mérite des professeurs et d'une réforme de la gestion de leur carrière**.

Extrait du document relatif à la « *Valorisation du mérite des professeurs* » réalisé par le cabinet McKinsey en 2020 pour le ministère de l'Éducation nationale

Plusieurs options de design sont possibles pour le Ministère de l'Education nationale

Dimensions structurantes

	Dimension	Sous-dimension	Options envisagées		
1	Périmètre d'attribution	Type de prime au mérite	Prime individuelle	Prime collective ciblée dans un établissement	Prime collective globale
		Personnel éligible	Professeurs	Collectif pédagogique	Tout le personnel de l'établissement
2	Critères d'attribution	Nombre de critères	1-5	5-15	>15
		Focus des critères	Liés aux résultats des élèves	Grille actuelle d'évaluation de l'IG	Grille d'évaluation d'une initiative liée au projet d'établissement (majoritairement disciplinaire)
		Responsable de la définition des critères	Rectorat	Proposition IG adaptée par Directeur	IG puis adaptée par Directeur et coordinateurs pédagogiques / profs.
3	Modalités d'évaluation	Evaluateur / Responsable de l'attribution	IG (Inspection générale)	Directeur d'établissement	Directeur, coordinateurs pédagogiques et IG
		Garanties de limitation des biais	Lié aux résultats des élèves	Pouvoir d'évocation	Audit par un tiers
4	Nature et répartition des incitations	Nature des incitations	Financière	Mixte (financier et non financier)	Non financière (e.g., points, avantages en nature)
		Type de répartition	Allouer des montants différenciés aux meilleurs	Allouer des montants proportionnels	N.A
5	Modalités de mise en place	Périmètre d'introduction	Zone pilote	Uniformément sur le territoire	N.A
		Méthode d'évaluation du programme	Evaluation randomisée	Evaluation qualitative multidimensionnelle	Analyse des résultats des élèves

45

Source : commission d'enquête, livrable transmis par la DITP

Extrait du document intitulé « *Quel modèle de gestion des professeurs pour l'école de demain ?* » réalisé par le cabinet McKinsey en 2020 pour le ministère de l'Éducation nationale

Eléments de cadrage en vue d'un plan de mise en oeuvre

… en vue d'identifier les initiatives tactiques à mettre en œuvre pour mener à bien la transformation du modèle de gestion

ILLUSTRATIF

Quadrants	Mesures illustratives qui pourraient être mises en place
Modéliser les rôles cibles et le leadership au sein des écoles	**Les changements de comportements des acteurs clés sont-ils encouragés et partagés afin de rendre les changements durables ?** • **Identifier des acteurs "modèles" à l'échelle de l'académie** qui incarnent les mentalités et comportements à mêmes de rendre le changement durable • **Célébrer les progrès vers le changement1,** à l'échelle individuelle et collective lors des réunions clés • **Partager les bonnes pratiques inter-établissements** (e.g., via des forums pour recteurs / Directeurs d'établissements)
Convaincre et engager les acteurs clés	**Les acteurs clés (i.e. inter-niveaux et intra-établissements) adhèrent-ils tous au changement de modèle de gestion des professeurs? Sont-ils enthousiastes ?** • **Obtenir le soutien des acteurs clés inter-niveaux** (e.g., recteurs, conseillers RH, Inspection Générale) et **intra-établissements** (e.g., Directeurs d'établissements, coordinateurs pédagogiques, professeurs) • **Elaborer une "histoire du changement" convaincante** • **Communiquer la "histoire du changement" par l'intermédiaire de canaux de communication efficaces** (e.g., annonces nationales par le Ministère de l'Education nationale, espaces numériques de travail pour professeurs, newsletters, réunions d'équipe trimestrielle intra-établissement, programmes de formation ; programmes d'induction pour nouveaux professeurs)
Développer les talents et compétences	**Les acteurs clés ont-ils les connaissances et compétences nécessaires pour conduire le changement ?** • **Renforcer les compétences inter-niveaux** (e.g., embauches ciblées, réallocation des ressources inter-établissements, investissement dans des programmes de formation pour les acteurs clés) • **Investir dans des outils** à même de porter le changement (e.g., plateforme de suivi professionnel)
Mettre en place des mécanismes de renforcement	**Des normes et processus sont-ils mis en place pour éliminer les obstacles et récompenser les acteurs clés afin d'encourager et de soutenir le changement ?** • **Mettre en place de nouveaux processus :** Créer une cartographie des processus, élaborer et partager des lignes directrices et livrables cibles par acteurs clés, concevoir et partager un RACI par processus • **Éliminer les obstacles** : Etablir un processus de révision et d'escalade des problèmes, mettre en place des canaux de communication efficaces inter-niveaux et intra-niveaux pour maintenir le dialogue et résoudre les problèmes efficacement • **Récompenser les réussites :** Célébrer et partager les réussites individuelles (e.g., témoignages de professeurs, de Directeurs) et collectives (e.g., étude de cas sur des établissements ayant adopté le nouveau modèle avec succès)

1. NB : pourrait être mesuré par des indicateurs tels que le taux de satisfaction des professeurs dans le cadre de la gestion de leurs développement professionnel.

Source: McKinsey Influence Model

31

Direction interministérielle de la transformation publique — libérer l'énergie publique

Source : commission d'enquête, livrable transmis par la DITP

III. PARTIELLEMENT « RECYCLÉS » OU MOBILISÉS PAR LE MINISTÈRE, LA VALEUR AJOUTÉE DU TRAVAIL DE MCKINSEY EST LIMITÉE ET SON APPORT DIFFICILE À DÉTERMINER

A. LA RÉUTILISATION DES LIVRABLES DE MCKINSEY

Dans la mesure où le colloque de l'UNESCO prévu en mars 2020 par M. Yann Algan a été annulé, **les livrables produits par McKinsey n'ont pas pu être employés pour leur finalité initiale** : servir de documents « supports » à cet évènement.

Toutefois, après avoir été remis dans leur version définitive par la DITP au mois de juillet 2020, **ils ont été utilisés dans deux circonstances**.

D'une part, à la demande du ministre de l'Éducation nationale, **M. Yann Algan a été chargé par un courrier en date du 1er octobre 2020**[1] **d'organiser un nouveau colloque le 1er décembre 2020** au Collège de France intitulé « *Quel(s) professeur(s) pour le XXIe siècle ?* ».

Ce colloque visait, dans une démarche analogue mais néanmoins distincte à celle engagée en janvier 2020, à restituer une « *réflexion stratégique* » dans **la perspective du Grenelle de l'Éducation** annoncé par le ministre le 30 août 2020.

Dans ce contexte, la DITP a repris l'attache de McKinsey le 19 octobre 2020 pour demander au cabinet de remettre à disposition de M. Yann Algan une copie des livrables, qu'il avait déjà reçus en juillet 2020.

Il est essentiel de relever que **la mise à disposition de ces livrables n'était pas une demande de M. Yann Algan**. Celui-ci « *présume* [qu'il en a été] *destinataire pour acter d'un travail finalisé avec un livrable auquel tenaient la DITP et le ministère* »[2].

D'autre part et comme l'indique le ministère de l'Éducation nationale dans sa contribution écrite, les deux études thématiques complémentaires demandées à McKinsey au cours du mois de mars 2020 « ***ont alimenté la réflexion du ministère sur les pistes de réforme*** *et de revalorisation envisageables et annoncées* ***dans le cadre du Grenelle de l'éducation le 26 mai 2021*** ».

Au plan formel, **les travaux de McKinsey ont donc pu être en partie réutilisés** pour l'organisation d'un second colloque et complétés à la demande du ministère afin d'alimenter sa réflexion.

---

[1] *Lettre de mission du ministre de l'Éducation nationale notifiée le 1er octobre 2020 au professeur Yann Algan.*

[2] *Note transmise à la rapporteure par le professeur Yann Algan en réponse au questionnaire qui lui a été adressé.*

B. LES LIVRABLES DE MCKINSEY : « UNE SOURCE PARMI D'AUTRES »

Au terme des investigations de la commission d'enquête, **leur utilité et leur valeur ajoutée concrète sont loin d'être démontrées**.

Ainsi, dans le cas du colloque qu'il a organisé le 1er décembre 2020 au Collège de France, M. Yann Algan indique que le document de référence de McKinsey sur le métier d'enseignant n'était qu'une « ***source parmi d'autres*** », dont il a « *utilisé* ***quelques graphiques de comparaisons internationales*** *[…]* ***qui reprenaient des données publiques de l'OCDE*** ».

Le professeur note également que **ce livrable de McKinsey consistait surtout en** « ***un rapport rassemblant des comparaisons et études de cas internationaux****, ce qui est différent d'un rapport scientifique mobilisant essentiellement de la recherche* ».

Il ressort ainsi de ses écrits que le principal livrable de McKinsey a surtout eu pour intérêt de présenter des comparaisons internationales et des graphiques, tous néanmoins issus « *des bases de données de l'OCDE, de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ou de la commission européenne,* [qui] *sont en libre accès* ».

Ce livrable de McKinsey se résume ainsi à une compilation – certes conséquente – de travaux scientifiques et à la production de graphiques fondés sur des données publiques.

Quant au ministère de l'Éducation nationale, il indique que le rapport de McKinsey a pu alimenter sa réflexion sur l'accompagnement des professeurs par leurs pairs (mentorat), le besoin de repenser leur formation et la nécessité de mieux valoriser leurs compétences. **Le rapport n'était néanmoins que** « ***l'un des "intrants" des réflexions menées sur le métier enseignant et il n'est pas possible de déterminer ses conséquences directes*** ».

Malgré le coût de l'étude (près de 500 000 euros), la valeur ajoutée de McKinsey n'est donc pas démontrée, tant au regard du contenu des livrables que de l'usage qui en a été fait.

IV. RECOURIR À MCKINSEY NE PRÉSENTAIT PAS D'INTÉRÊT DÉMONTRÉ AU DÉPART ET APPARAÎT FINALEMENT AVOIR ÉTÉ UNE DÉCISION COÛTEUSE ET INOPPORTUNE

A. LES RESSOURCES INTERNES DU MINISTÈRE N'ONT PAS ÉTÉ MOBILISÉES

En définitive, **la seule véritable motivation** pour laquelle l'administration a fait le choix de recourir à McKinsey est celle de **l'indisponibilité – non démontrée – de ses propres ressources dans les délais prévus**.

En effet, il apparaît que **les services du ministère de l'Éducation nationale auraient été, sur le fond, tout à fait capables de réaliser le rapport initialement demandé pour le colloque de l'UNESCO** prévu en mars 2020.

Comme le relève M. Yann Algan, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) « ***aurait eu toutes les qualifications pour produire ces comparaisons internationales [...]*** ».

D'ailleurs, dans la lettre de mission qui lui a été notifiée par le ministre de l'Éducation nationale le 7 février 2020, il est indiqué que M. Yann Algan « *pourra bénéficier de l'expertise du conseil supérieur des programmes, de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de la direction générale de l'enseignement scolaire, de la direction générale des ressources humaines, de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, de la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération, ainsi que des opérateurs du ministère* ».

Autant de services et d'organismes qui n'auraient, pourtant et d'après le ministère, jamais « ***été en mesure de fournir en deux mois une analyse de même nature que celle réalisée*** **[par McKinsey]** *avec l'appui de la DITP* », « *dans le contexte très particulier de la réforme des retraites et de ses effets sur la rémunération des enseignants* ».

Sur le fond, le cabinet de conseil n'est toutefois cité à aucun moment dans la lettre de mission du 7 février 2020 de Yann Algan.

Les discussions entre la DITP, le ministère de l'Éducation nationale et McKinsey, tant sur le principe que sur le contenu de la mission de conseil, ont été engagées au plus tard le 31 janvier 2020, soit une semaine au moins avant la notification de sa lettre de mission à M. Yann Algan.

Il est donc possible que **la décision de recourir à un cabinet de conseil et de lui demander d'accompagner M. Yann Algan dans la réalisation de sa mission ait été prise avant même d'en échanger avec ce dernier.**

Dans ce contexte, la mention des différents organismes et services administratifs dont l'expertise et le concours devaient être mis à la disposition de M. Yann Algan pour réaliser son rapport apparaît lacunaire sinon purement formelle, voire artificielle.

Du reste, il apparaît relativement inquiétant que la direction de l'évaluation du ministère ait été regardée comme incapable de réaliser un travail d'études statistiques entre janvier et mars 2020.

Compte tenu du coût de l'étude remise à la DITP – près de 500 000 euros, dont la moitié à la charge du ministère – il est difficilement compréhensible que ce dernier n'ait pas mobilisé une fraction de l'enveloppe pour – s'il en avait vraiment besoin – mettre à disposition de la DEPP des effectifs supplémentaires, fussent-ils temporaires.

B. DISPOSER D'UNE VISION « FACTUELLE ET CONSENSUELLE »... QUI CONFIRME LES ORIENTATIONS DU MINISTÈRE

Concernant plus particulièrement les deux études thématiques relatives à la rémunération au mérite des professeurs et à la gouvernance des établissements, **la rapporteure s'étonne de l'argument avancé par le ministère** selon lequel son *« principal enjeu était de **disposer d'une vision factuelle et consensuelle**, dans un contexte et sur des thématiques socialement sensibles ».*

Il ne semble pas évident que les différentes parties prenantes à la négociation sociale engagée dans la perspective du Grenelle de l'Éducation considèrent que l'analyse produite par McKinsey constitue davantage qu'une étude réalisée par la direction de l'évaluation du ministère *« une vision factuelle et consensuelle »* des enjeux.

Tout au contraire et comme évoqué *supra*, **ces deux livrables développent des analyses qui paraissent davantage confirmer les orientations retenues par le ministère** lui-même en matière de rémunération au mérite et de gouvernance des établissements.

Un échange entre la DITP et McKinsey illustre d'ailleurs le fait que le cabinet de conseil a d'abord donné l'impression qu'il considérait que son rôle était de défendre les orientations envisagées par le ministre.

En effet, le 11 mars 2020, dans un message à destination de McKinsey, **la DITP note que** *« **les pistes exploratoires*** [présentées au chapitre 5 du rapport] ***reprennent un peu trop ce que le ministère veut faire et non les enseignements et idées inspirantes que l'on tire de l'étude préalable** ».*

Par ailleurs, **McKinsey n'a jamais cherché à associer à sa réflexion la communauté enseignante ou les représentants syndicaux**. Au cours de sa mission, seuls des experts et de hauts fonctionnaires du ministère ont été entendus par le cabinet.

Dans ce contexte, **les travaux de McKinsey pouvaient difficilement constituer un apport véritablement** « ***factuel et consensuel*** » pour reprendre les mots du ministère, en particulier sur les questions de rémunération au mérite des professeurs et de gouvernance des établissements.

LE GUIDE DU TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le contexte de la crise du covid-19, le Gouvernement souhaite à l'automne 2020 rédiger **un guide sur le télétravail dans la fonction publique**.

Après avoir fait face à l'urgence en mars 2020 en généralisant le télétravail pendant le confinement, l'objectif est de **diffuser de bonnes pratiques** dans un contexte où la situation sanitaire reste incertaine.

La DITP est missionnée à ce sujet en septembre 2020. Comme d'usage, elle désigne un cabinet de conseil pour l'accompagner.

I. DES PRESTATIONS EFFECTUÉES PAR UN SOUS-TRAITANT DE MCKINSEY : LE CABINET ALIXIO

La prestation a été attribuée en septembre 2020 à **McKinsey**, *via* le lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP. Trois commandes ont été passées jusqu'en décembre 2020, pour un **montant total de 235 620 euros**.

L'exécution des prestations a été déléguée par McKinsey et intégralement assurée par le sous-traitant Alixio, un cabinet spécialisé dans le conseil en ressources humaines.

Le guide est public et est consultable sur Internet[1], sans qu'il mentionne le rôle des cabinets de conseil dans sa rédaction (voir *infra*). Il est accompagné d'une **vidéo promotionnelle** d'environ une minute, également réalisée avec l'appui d'Alixio.

Ce guide a pour objectif de diffuser les bonnes pratiques pour l'organisation du travail en équipes mixtes (à la fois en télétravail et en présentiel). Il comprend aussi des conseils managériaux plus généraux sur l'organisation de réunions ou le management par objectifs.

Il est divisé en deux parties, la première étant **un recueil de bonnes pratiques « clé en main »** à destination tant des managers que des agents.

[1] *https://www.fonction-publique.gouv.fr/teletravail-et-travail-presentiel-des-idees-pour-discuter-equipe-de-modes-de-fonctionnement*.

Exemple de bonne pratique du guide du télétravail

Je suis manager...

... je manage un collectif

J'organise l'activité de mon équipe

Je prends connaissance du document-cadre de ma structure et je m'y réfère pour organiser le télétravail dans mon équipe.

Je pilote la réflexion collective en termes d'organisation du travail. Pour chaque activité de mon équipe, j'identifie, avec mes collaborateurs, les freins pour les réaliser à distance, et je cherche à les lever le cas échéant. Le télétravail n'est pas efficace pour toutes les activités : j'identifie avec mes collaborateurs celles qui s'y prêtent le mieux.

Je m'assure que les objectifs de l'équipe sont bien partagés. Je veille à la coordination avec les équipes avec lesquelles nous interagissons le plus souvent.

Je suis agent...

... je suis membre d'un collectif

Je partage avec mes collègues les informations qui leur sont nécessaires

Je communique mon calendrier de télétravail et je renseigne l'agenda partagé.

J'informe mes collègues sur la manière dont ils peuvent me joindre et je note les coordonnées téléphoniques des personnes avec lesquelles j'interagis le plus souvent.

À distance, je travaille en autonomie. Je n'hésite pas à solliciter l'ensemble des ressources –outils, collègues...– de mon administration, comme lorsque je suis en présentiel.

La seconde partie du guide contient **douze fiches d'animation de réunion**, qui s'adressent également aux managers et aux agents. L'approche est participative et pédagogique avec des cases à cocher, des cadres à remplir ou des feuilles à découper.

Exemple de fiche d'animation d'une réunion

#05 Animation du collectif

Comment organiser et animer des réunions d'équipe efficaces ?

Être à distance n'empêche pas de mener des réunions d'équipe efficaces, qu'elles soient 100 % à distance ou mixtes, avec quelques participants dans une pièce et les autres en visioconférence. Bien conduire ce type de réunions nécessite d'échanger auparavant sur certaines de nos manières de faire.

1. Nos pratiques actuelles des réunions à distance

Si nous ne faisons pas encore de réunions à distance et que nous souhaitons en mettre en place, prenons directement connaissance des règles d'or dans la partie 2.

Si nous en faisons déjà, prenons le temps de faire le point sur nos pratiques actuelles :

A. Quels sont les aspects positifs de nos réunions à distance actuelles ?

B. Que pouvons-nous améliorer dans nos réunions à distance actuelles ?

2. Les bonnes pratiques que nous souhaitons adopter

A. Prenons connaissance des règles d'or ci-contre pour organiser et animer des réunions à distance.
Si vous disposiez de 100 points, comment les répartiriez vous entre les quatre règles d'or ? Indiquez-le dans les cadres ci-dessous.

1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐

B. À chaque règle d'or correspondent une ou plusieurs bonnes pratiques. Lesquelles voulons-nous adopter ?
Cochez celles que vous souhaitez adopter en priorité sur la page ci-contre et complétez-les si besoin.

C. Les réunions à distance offrent aussi des opportunités différentes du présentiel. Lesquelles nous paraissent les plus intéressantes ?
Cochez les cases correspondantes ci-dessous :

- ☐ Un tchat qui permet de s'exprimer sans s'interrompre et de faire participer tout le monde
- ☐ La possibilité d'ouvrir un document partagé pour modification (sur un serveur commun) entre deux réunions afin de prolonger les échanges
- ☐ Des réunions plus rythmées qui permettent de maintenir l'attention des participants
- ☐ La possibilité de pratiquer des sondages en ligne rapides, de recueillir facilement le niveau d'adhésion des participants...

3. Nos prochaines étapes

En conclusion de nos échanges, quelles sont nos prochaines étapes ? – *Listez-les ci-dessous :*

Actions	Pour quand ?	Qui s'en charge ?
Ex : partager des bonnes pratiques et règles d'or, les afficher dans nos salles de réunion, organiser un point pour faire le bilan dans quelques semaines, refaire l'animation pour les réunions de projet...		
1.		
2.		

Nous pouvons reporter ces actions dans notre feuille de route (p. 30) pour la compléter.

13

Au cours de sa mission, Alixio envisage l'ouverture d'une plateforme de consultation des agents publics. Cette proposition n'est toutefois pas retenue par la DITP, qui écrit : « *par le passé, nous avons travaillé avec [Make.org] sur ce genre de consultations. […] C'est* ***très (trop ?) dans l'air du temps*** *et il faut coordonner les exercices pour qu'ils ne se [phagocytent] pas* »[1].

[1] *Courriel d'un agent de la DITP du 30 septembre 2020.*

II. UNE « CO-CONSTRUCTION » ENTRE ALIXIO ET L'ADMINISTRATION

La démarche de création du guide du télétravail a été une initiative de l'administration à la suite du premier confinement, et plus particulièrement de la DITP et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Au départ, **la mission d'Alixio se résume à être** « ***en réaction / contre-proposition par rapport à de la matière existante et déjà produite par la DGAFP et la DITP***, *ainsi qu'en apport de valeur sur l'aspect* design »[1].

L'administration nourrit d'ailleurs le cabinet de conseil en lui transférant les documents disponibles « sur étagères ».

À titre d'exemple, la DITP transmet à Alixio, le 8 septembre 2021, **le bilan du 31 juillet 2020 sur le télétravail pendant le confinement, rédigé par la DGAFP**. Le guide du télétravail doit s'inscrire **dans la même « *lignée* »**, en respectant les prérequis suivants : « *relation de confiance […], autonomisation / responsabilisation des agents, [transformation] managériale, impact sur la culture de travail* ».

La DITP précise au cabinet de conseil que ce « *document est strictement confidentiel* » et qu'il ne doit pas être diffusé.

Alixio rédige les premières versions du guide du télétravail, ensuite relues par l'administration.

Les échanges sont nombreux avec la DGAFP et la DITP, qui joue son rôle de pilote. Le 30 septembre 2020, un agent de la DITP écrit ainsi à Alixio : « *je joins également […], pour votre bonne [information], le retour qui nous avait été fait de la DGAFP – remodelant [beaucoup], le guide, parfois en changeant même l'approche. Après échanges avec eux, nous avons pris un certain nombre de leurs remarques en considération, mais laissé de côté d'autres points* ».

Le projet de guide est également présenté à Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Elle l'a d'ailleurs confirmé lors de son audition du 19 janvier 2022 : il ne s'agit « *absolument pas d'un guide écrit en chambre, qui aurait été mis en œuvre sans aucune appropriation* ». « *J'ai moi-même travaillé avec les organisations syndicales sur le sujet* ».

À titre d'exemple et selon la DITP, **la ministre a « *clairement demandé à ce qu'on retire le terme "kit de survie" de la [présentation]* »**, la DITP proposant de le remplacer par un vocabulaire plus neutre (« *Les essentiels* » du télétravail)[2].

---

[1] *Courriel d'un agent de la DITP du 14 septembre 2020.*
[2] *Courriel d'un agent de la DITP du 17 décembre 2020.*

Au début du mois d'octobre 2020, la ministre fait part, toujours selon la DITP, de sa volonté de « ***publier le guide au plus vite*** » pour « *le joindre à la circulaire sur le recours* » au télétravail dans la fonction publique[1].

Cette circulaire sera finalement signée le 7 octobre 2020. Elle renvoie bien à un « *kit sur les bonnes pratiques en matière de télétravail* », qui est « *mis à la disposition de tous les managers de proximité, pour les accompagner dans cette démarche* »[2].

L'un des enjeux de la mission d'Alixio est de présenter l'organisation retenue pour le télétravail dans le secteur privé et de s'en inspirer, tout en respectant les spécificités de la fonction publique.

La ministre l'a confirmé lors de son audition : « *nous avons confié à un sous-traitant la mission d'**identifier les bonnes pratiques dans d'autres organisations, car nous partions de loin**. […] Nous souhaitions voir comment des organisations beaucoup plus matures que nous en matière de télétravail avaient traité d'enjeux comme le suivi du droit à la déconnexion, l'égalité entre les hommes et les femmes ou le maintien d'un collectif de travail dans la pratique* ».

Dès le début de la mission, la DITP insiste sur cette **nécessaire conciliation entre les expériences du secteur privé, d'une part, et les spécificités de la fonction publique, d'autre part**.

Dans un courriel envoyé à Alixio le 14 septembre 2020, un agent de la DITP écrit ainsi : « *nous comprenons que c'est le [manager senior du cabinet] secteur public qui est positionné en* lead *de la mission. Or, il nous semble opportun que ce soit le [manager senior spécialiste du télétravail] dans la mesure où c'est cette expertise qui nous fait défaut aujourd'hui* ». Le manager spécialisé dans le secteur public doit se limiter à « *apporter son regard* » pour garantir la compatibilité du guide « *avec les spécificités du secteur public (enjeu important comme vous le savez)* ».

En pratique, cet équilibre est parfois difficile à trouver, comme le démontre l'alerte de la DGAFP en date du 24 septembre 2020.

---

[1] *Courriel d'un agent de la DITP du 6 octobre 2020.*

[2] *Circulaire du 7 octobre 2020 relative au renforcement du télétravail dans la fonction publique de l'État dans le cadre de la crise sanitaire.*

Prendre en compte les spécificités du secteur public :
l'alerte de la DGAFP du 24 septembre 2020[1]

Réagissant à une version provisoire du guide sur le télétravail, la DGAFP fait part des remarques suivantes :

– « *Impression que le vocable est avant tout manager ;* ***vocable pas suffisamment concret / trop techno, éloigné de la réalité que vivent les agents****. Suggestion :* ***revoir les termes "performance" ; "conformité"*** » ;

– « *Modifier la photo de la page 2 :* ***pas [d'ordinateur* Apple*] dans l'administration*** *[…] Avez-vous une photo de PC pour remplacement ?* » ;

– « *Vigilance sur le fait que le [document] soit* in fine *bien* ***un [document] empreint de [la] "culture du secteur public"*** *([et pas] transposable à n'importe quelle entreprise, même privée) ;* ***en approfondissant l'échange, on voit que mis à part sur la conformité et les outils, on voit peu où sont les vrais éléments différenciants*** ».

La DITP et Alixio comprennent l'esprit des remarques de la DGAFP, sans pour autant trouver de solution immédiate : « *gardons cela à l'esprit pour la relecture globale [du guide] et* ***voyons par quel genre de "petites touches" on peut en faire effectivement un [document du] secteur public*** ».

« *Pour rajouter de la spécificité* », la DITP et Alixio envisagent par exemple de « *mettre des* ***photos de "métiers" ou "bâtiments"*** *[avec l'empreinte du] secteur public* ».

Il s'agit donc d'adaptations de forme, pas de fond. En pratique, les adaptations de fond pour respecter les spécificités de la fonction publique semblent essentiellement portées par la DGAFP.

III. « TOUT *LE MONDE ÉTAIT PERSUADÉ* » QUE LE GUIDE AVAIT ÉTÉ RÉDIGÉ PAR LA DGAFP

Le guide du télétravail a bien été présenté aux organisations syndicales, comme l'a confirmé Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique. Elle indique également que **« *tout le monde a salué sa qualité* »**[2].

Plus réservé, M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, parle d'**un « *couper/coller des éléments produits* » par la DGAFP**[3].

En tout état de cause, les représentants syndicaux n'ont jamais été informés de l'intervention du cabinet Alixio, pas plus que le grand public.

Mme Mylène Jacquot s'est ainsi interrogée : « *pourquoi ne nous a-t-il pas été précisé [que le guide] avait été élaboré avec le concours d'un cabinet de consultants ?* ***Le coût nous aurait peut-être choqués, certes, mais nous aurions***

[1] *Source : courriel d'un agent de la DITP, faisant part des remarques de la DGAFP.*
[2] *Intervention de Mme Mylène Jacquot lors de la table ronde des syndicats de la fonction publique du 9 février 2022.*
[3] *Intervention de M. Luc Farré lors de la table ronde précitée.*

pu en discuter. […] Tout le monde était persuadé qu'il avait été fait par la DGAFP »[1].

Dès le début de la mission, la DITP a envoyé à Alixio la trame de présentation du Gouvernement pour rédiger ses documents[2].

Le cabinet de conseil ne sera jamais mentionné dans les livrables produits.

[1] *Intervention de Mme Mylène Jacquot lors de la table ronde précitée.*
[2] *Courriel d'un agent de la DITP du 16 septembre 2020.*

LES CABINETS DE CONSEIL ET LA DITP AU CHEVET DE L'OFPRA

Le 2 juillet 2021, le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)[1] **sollicite l'appui de la DITP** pour aider l'organisme à faire face à **trois défis** : la forte réduction des « stocks » de demandes d'asile (qui impose une adaptation de l'activité), la dématérialisation (qui suppose d'adapter les modalités de travail) et une consolidation du collectif de travail (dans un contexte de rotation importante des agents[2] et où les effectifs de l'Ofpra ont augmenté de 25 % ces dernières années).

Cette lettre de saisine fait également référence à l'objectif, « *conformément au plan d'action gouvernemental visant à garantir le droit d'asile et à mieux maîtriser les flux migratoires adopté en 2017, de* ***parvenir à statuer sur les demandes d'asile dans un délai moyen de deux mois*** »[3] - mais sans le relier directement à la saisine de la DITP.

La saisine fait suite à **un diagnostic préliminaire** mené par la DITP au printemps 2021, qui a déjà dessiné les contours de cet accompagnement, mais en mettant l'accent sur la réduction des délais de traitement des demandes d'asile : « *un ensemble de leviers permettra d'absorber l'augmentation de flux de demandes futures et de* ***garantir une instruction en deux mois*** »[4] (contre huit mois aujourd'hui).

Dès 2017, le cabinet Wavestone avait présenté des solutions techniques pour réduire ce délai, en proposant par exemple des outils d'automatisation : « *analyse des dossiers par un logiciel pré-entrainé (« text mining ») : reconnaissance de mots clés dans le récit, repérage des doublons…* »[5]

Dès le départ, cette mission est marquée par **l'ambiguïté entre les objectifs qualitatifs** définis par le directeur général de l'Ofpra dans la lettre de saisine et les **objectifs quantitatifs** mis en avant par la DITP. Cette ambiguïté est confirmée par des agents de l'office, dont la commission d'enquête a recueilli le témoignage.

---

[1] *Dans un souci de transparence, la rapporteure précise qu'elle siège au conseil d'administration de l'Ofpra, en sa qualité de parlementaire et sur désignation du Président du Sénat.*

[2] *Source : lettre du directeur général de l'Ofpra au délégué interministériel à la transformation publique, communiquée à la commission d'enquête.*

[3] *Le plan gouvernemental de 2017 fait en réalité référence à un délai de 6 mois pour l'ensemble de la procédure de demande d'asile (en incluant un recours éventuel devant la Cour nationale du droit d'asile, CNDA) :* https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-07-12/plan-d-action-pour-garantir-le-droit-d-asile-et-mieux-maitri

[4] *Source : livrable daté du 11 mai 2021, intitulé* « Accompagnement DITP », *transmis à la commission d'enquête.*

[5] *Source : livrable Wavestone daté du 28 septembre 2017, intitulé* « Optimisation des délais de procédure de demande d'asile ».

Témoignages d'agents de l'Ofpra : quels objectifs pour la mission des consultants[1] ?

Premier témoignage :

« Dans l'esprit du directeur général, l'idée est d'employer les services de la DITP pour améliorer la programmation[2] de l'Ofpra et par voie de conséquence améliorer les délais d'instruction, ainsi que d'améliorer la cohésion dans une administration qui s'agrandit et qui fait face depuis deux ans à une crise sanitaire sans précédent.

Sauf que dès le départ, la « DITP »[3] s'est présentée à nous avec pour objectif principal de "réduire les délais d'instruction à l'Ofpra", ce qui ne semble pas être l'objectif majeur du DG... »

Second témoignage :

« ***Je trouve que rien n'est clair dans les intentions de cette mission DITP***.

On nous dit que c'est pour réduire les délais, en fait non, pour améliorer notre programmation, en fait pas que, mais aussi pour impulser une dynamique de groupe ... Du coup on s'y perd et j'ai l'impression que de cette façon ça n'amènera encore plus à rien. Si dès le départ l'intention avait été de faire un audit de l'Ofpra et de notre fonctionnement, on aurait su où on allait.

Là, on est censés attendre de gens travaillant dans le privé, qui ne comprennent toujours pas ce qu'est le service public ni ce qu'on fait à l'Ofpra, qu'ils trouvent à notre place des solutions pour travailler plus efficacement - comme si on ne s'était jamais posé la question avant ... »

La mission proprement dite commence au mois de septembre 2021. La DITP sollicite plusieurs consultants de **Wavestone**, déjà intervenu en 2017, ainsi qu'une consultante d'**Accenture** puis une consultante de **Think Yellow**.

À ce jour, cette prestation a fait l'objet de trois commandes successives[4], pour un montant total de 485 817,60 euros.

Synthétisée ci-après, la première phase, qui dure environ un mois, est consacrée au diagnostic.

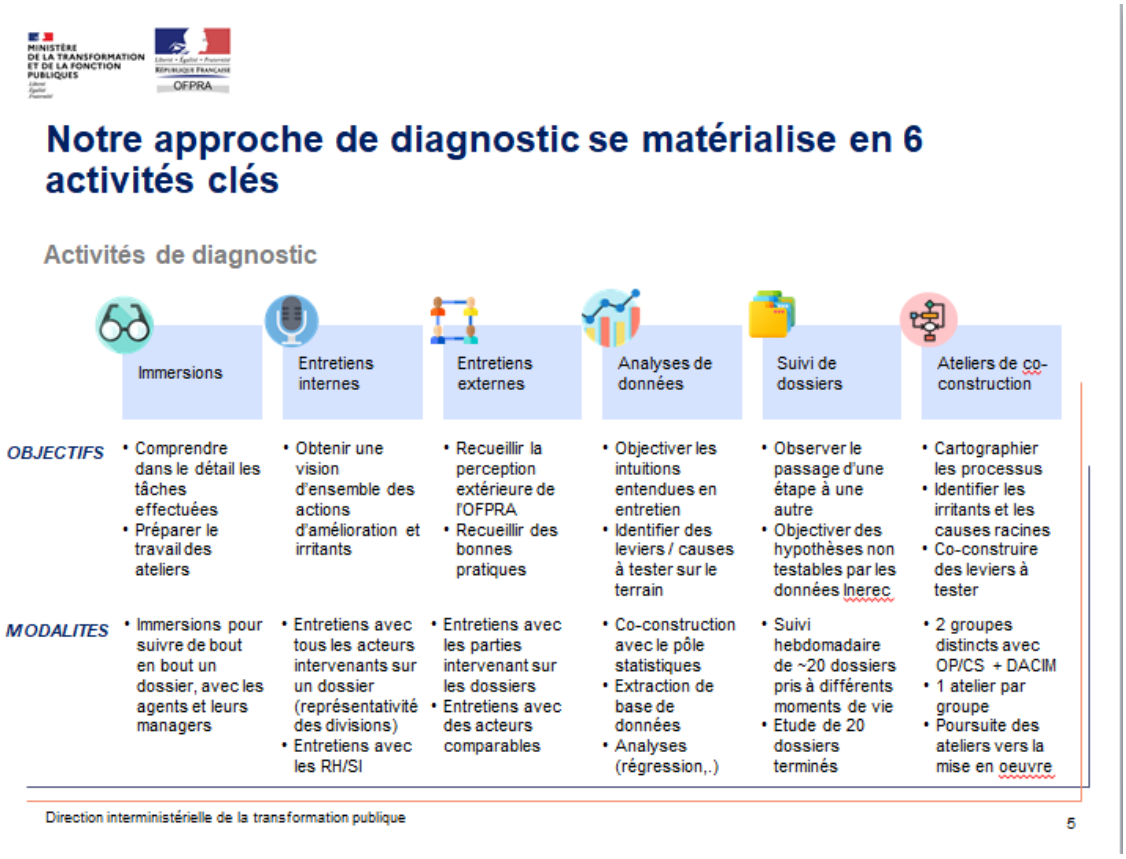
---

[1] *Source : témoignages recueillis par la CGT Ofpra et transmis à la commission d'enquête le 10 février 2022.*

[2] *Il s'agit en l'occurrence de la programmation des entretiens avec les demandeurs d'asile, qui se tient à l'Ofrpa.*

[3] *Des agents de l'Ofpra ont noté que, dans les réunions, les consultants externes (Wavestone et Think Yellow) ne s'identifiaient pas toujours en tant que tels au sein de l'équipe qui pilote le projet, conduite par la DITP. D'où ces guillemets utilisés par l'auteur du témoignage, qui soulignent que la qualité des consultants n'a parfois pas été précisée, au profit du « label »administratif de la DITP.*

[4] *Les trois commandes sont datées des 1er octobre, 7 décembre et 21 décembre 2021.*



Source : support présenté au premier comité de projet, le 23 septembre 2021

Pour le volet consacré à l'analyse d'informations, l'équipe DITP/consultants se fait communiquer **toutes les données relatives au traitement des demandes d'asile, ventilées par secteur géographique**. Elles sont **retraitées par un *data analyst* de Wavestone**, afin de nourrir une analyse statistique détaillée du flux et du stock de demandes d'asile, ainsi que des délais de traitement[1].

La DITP a également obtenu « *en off* » et transmis aux consultants du projet le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Ofpra[2].

Outre le travail purement statistique, **de nombreux entretiens et « immersions » sont menés auprès des équipes de l'Ofpra**, donnant lieu à des comptes rendus et restitutions très détaillés.

---

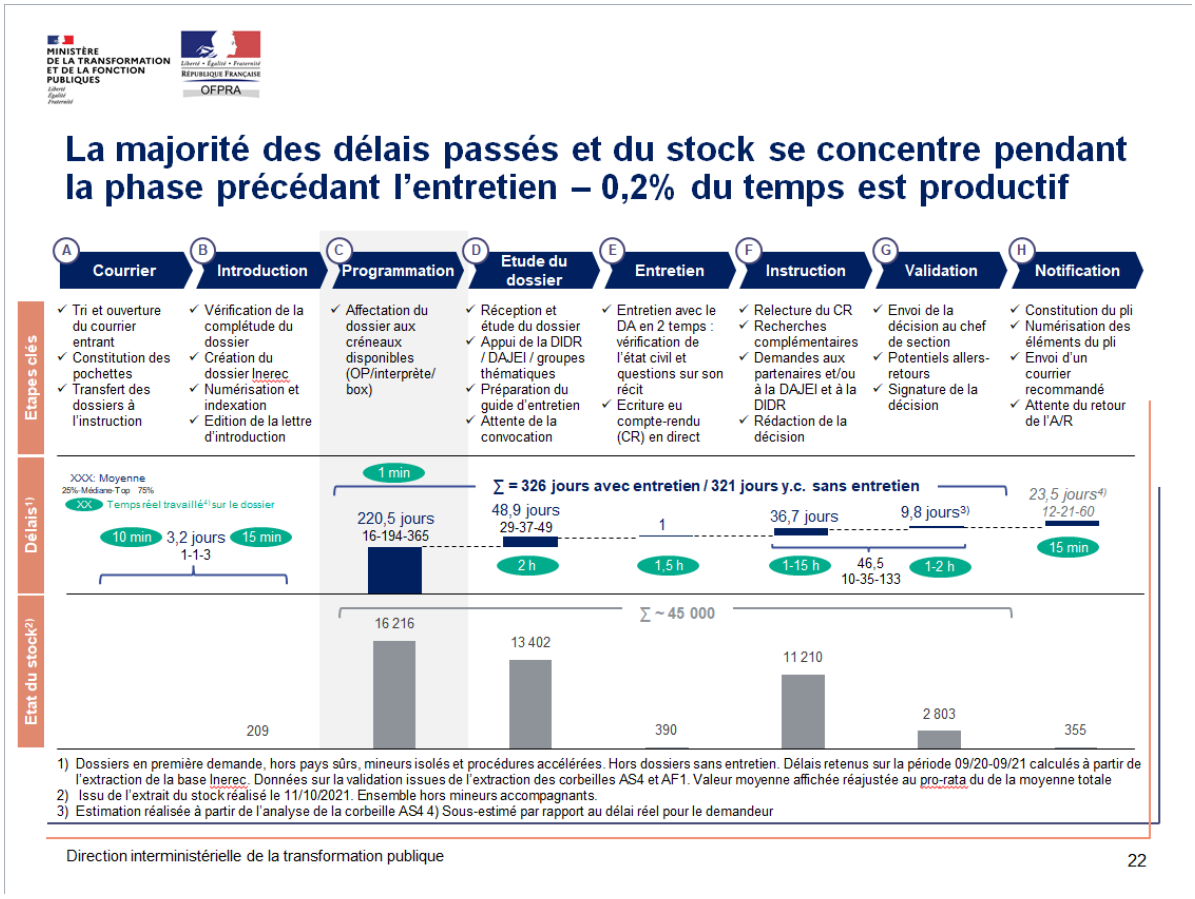
[1] *Source : échanges de courriels entre les équipes de la DITP et de Wavestone, transmis par la DITP.*

[2] « J'ai récupéré le COP (contrat d'objectifs et de performance) de l'Ofpra en off *via* la [direction générale des étrangers en France, DGEF]. Ce document reprend notamment les cibles de délais par types de procédures et les objectifs globaux. […] La DGEF est prête à revoir les éléments avant la signature par le ministre mi/ fin janvier, dans le cas où nous aurions besoin de cranter des ambitions plus importantes » *(source : courriel daté du 16 décembre 2021, envoyé par l'un des membres de l'équipe DITP à plusieurs consultants).*

Toutefois l'un des agents de la DITP recentre fréquemment les travaux sur ce qu'il estime être le cœur de la mission : « *beaucoup trop d'analyses qui floutent les messages clés et qui ne répondent pas aux deux problèmes posés :* ***répond-nous*** [sic] ***aux objectifs gouvernementaux*** *? comment se projeter sur un fonctionnement optimisé ?* »[1]

Cette première phase fait l'objet d'une restitution au directeur général de l'Ofpra le 21 octobre 2021, dont le support est un document PowerPoint très dense de 38 pages.

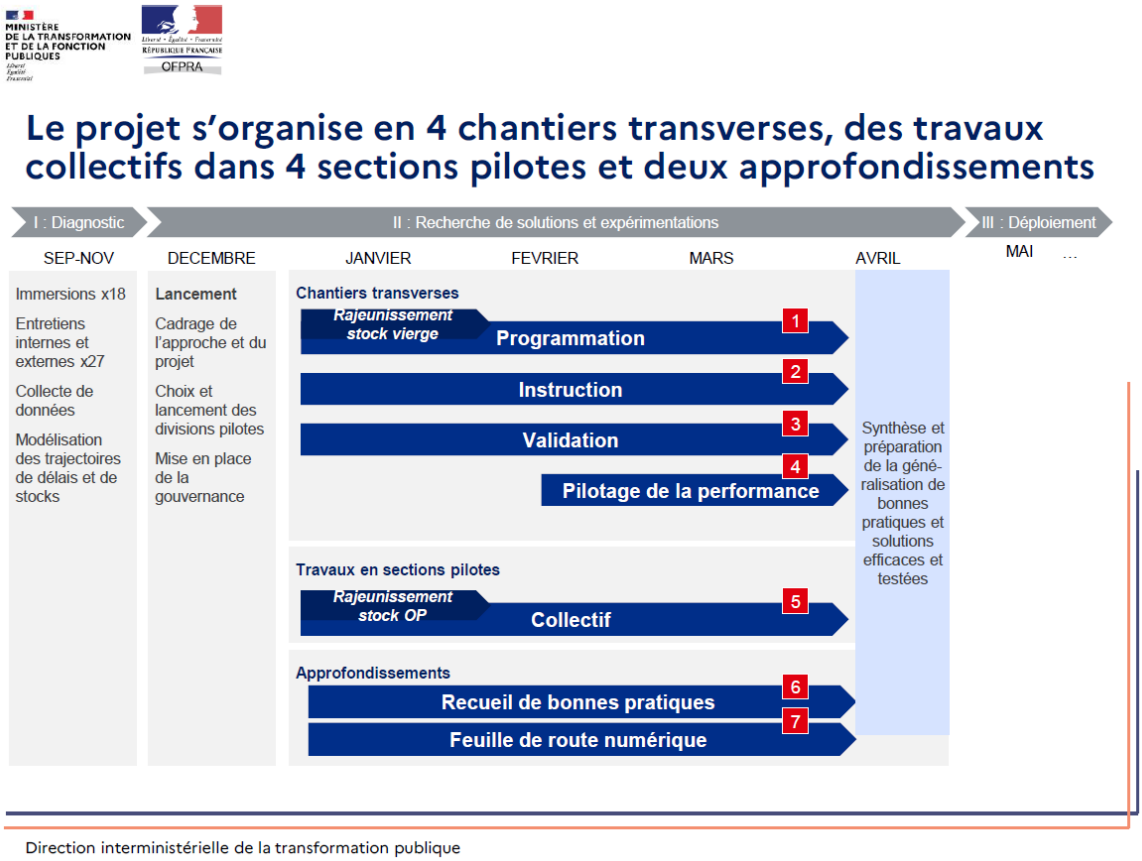
Il synthétise les éléments statistiques obtenus, présente des projections pour l'année 2022 et identifie les leviers de réduction des délais d'instruction des demandes d'asile, dans une approche très quantitative.



La deuxième phase de la mission des consultants et de la DITP, véritablement lancée au mois de janvier 2022, consiste à **faire émerger des solutions de la réflexion auprès des agents de l'Ofpra eux-mêmes**, au sein de quatre « sections pilotes » et quatre « chantiers transverses ».

[1] *Courriel daté du 15 octobre 2021, envoyé par l'un des membres de l'équipe DITP au reste de l'équipe.*

Parmi ces chantiers transverses, trois correspondent aux étapes de traitement des demandes d'asile (programmation, instruction et validation) et un est relatif au pilotage de la performance.



Source : document présenté lors d'une réunion du comité projet le 13 janvier 2022

La méthode est ainsi présentée par le cabinet Wavestone[1] : « *Les travaux menés en atelier consistent, à* ***animer ce collectif d'agents*** *afin de leur permettre de décrire finement le processus existant, de* ***leur faire exprimer les « irritants »*** [voir encadré] *qu'ils rencontrent, de les aider à rechercher les causes racines qui génèrent un allongement des délais de traitement et d'identifier eux-mêmes les solutions pour y remédier. Les agents expérimentent en sortie d'atelier ces solutions dans le cadre de leur activité et mesurent les effets produits dans une démarche d'amélioration continue.* »

Cette organisation complexe conduit à multiplier les réunions, animées par l'équipe mixte DITP-consultants. C'est à ce moment que les contacts, jusqu'alors relativement ponctuels, deviennent réguliers entre l'équipe et les agents de l'Ofpra (principalement les officiers de protection

[1] *Source : document transmis par le cabinet Wavestone à la commission d'enquête, en date du 14 février 2022.*

ou OP) et que la mission entre dans une phase active (et complexe) de recherche de solutions.

Typique du consulting, la méthode de l'équipe DITP-consultants, et notamment le recours aux post-it et au « management visuel », est loin de faire consensus au sein de l'Ofpra.

Un style « consultant » mal perçu par les agents

Un agent de l'Ofpra décrit ainsi l'un des ateliers animés par la DITP et les consultants : « *dans un premier temps, les personnes concernées ont dû décrire l'ensemble des tâches réalisées lors du processus de validation et les imager sur une grande fresque garnie de post-it. Nous avons ensuite échangé sur les principales difficultés rencontrées* […]. *La DITP a alors proposé une mesure de ces "irritants", sous la forme d'un tableau à cocher pour une centaine de dossiers du quotidien, ce dans le but de dégager une "tendance" (je cite le terme employé).* » Ce participant juge l'atelier « *pas inintéressant* », tout en notant : « *j'ai l'impression que nous sommes régulièrement infantilisés* ».

Le thème de l'**infantilisation** revient dans la description d'un autre agent, plus sévère sur la méthode : « *les agents de la "DITP" tiennent absolument à ce que nous améliorons la dynamique d'équipe, et pour ce faire ils tiennent absolument à ce que nous mettions en place deux idées révolutionnaires : faire une réunion de section hebdomadaire de trente minutes* […] *et utiliser* ***un outil dit "management visuel" consistant en une très grande feuille de papier accrochée sur les murs de l'étage, avec des items tout à fait infantilisants type "météo RH", "horoscope des OP", "boîte à questions" que nous sommes invités à alimenter nous même avec des post-it***. »

Cette méthode est aussi jugée peu compréhensible, comme le note un membre de la DITP dans le commentaire d'un support de présentation : « *l'équipe Ofpra nous a largement demandé hier de travailler sur la lisibilité de la méthode* ***"on ne comprend rien"***, *"on ne sait pas où on en est puisque rien n'est lisible", "on ne nous a jamais expliqué"*[1].

Dans sa contribution écrite à la commission d'enquête, le cabinet Wavestone a défendu son approche : « *cette démarche et ces techniques de travail en groupe s'écartent dans la forme et le fond des pratiques professionnelles et de la culture de l'Ofpra. Elles sont reçues avec intérêt et engagement par la majorité des agents et des sections pilotes aux côtés desquelles la DITP et nos consultants interviennent.* »

Certains des consultants sont pourtant sensibles à l'impression défavorable qu'ils peuvent donner : ainsi l'un d'entre eux décline de participer à une réunion au motif que « *pour éviter le climat "****conseil de classe****", il ne faut pas être aussi nombreux* » que les agents de l'Ofpra[2].

Le langage utilisé est un autre point d'achoppement : « *le vocabulaire de la* ***start-up nation*** *me semble peu approprié à notre mission de service public* », note l'un des agents de l'Ofpra. Un consultant écrit de son côté : « *j'ai délibérément choisi de ne pas parler d'****irritant****, car le terme fait trop « consultant* »[3]. Pourtant, le terme « d'irritant » est très abondamment employé dans les supports de présentation et les agents eux-mêmes le notent entre guillemets (voir ci-dessus).

[1] *Source : courriel daté du 27 janvier, envoyé par un membre de la DITP au reste de l'équipe.*
[2] *Source : courriel daté du 25 janvier, envoyé par l'un des consultants au reste de l'équipe.*
[3] *Source : courriel daté du 27 janvier, envoyé par l'un des consultants au reste de l'équipe.*

Enfin, l'équipe DITP/consultants **craint d'afficher des méthodes se rattachant trop visiblement au *lean management*, typique du** *consulting***.**

En commentant un support de présentation, un membre de la DITP écrit ainsi : *« on dit "analyse de la chaîne de valeur" » plutôt que VSM*[1] ***(on évite tout ce qui peut être trouvé facilement sur Google avec un lien direct au LEAN)*** »[2].

Ce sont ces réunions qui **cristallisent les tensions**, dont se font écho les témoignages des officiers de protection comme les échanges au sein de l'équipe DITP/consultants.

Une responsable de l'Ofpra s'agace ainsi de la **multiplication des réunions**[3] **imposées à son équipe**, tandis qu'un officier de protection témoigne : *« **total heures par mois de réunion : 10 heures – sur le papier évidemment, car ça ne finit jamais à l'heure prévue**. À noter qu'ils ont tenté de nous rajouter pléthore de réunions et que notre chef de division a dû intervenir pour leur rappeler que nous avions un métier ».*

Un autre agent de l'Ofpra écrit que ces réunions permettent « *au moins de parler de nos difficultés et à titre personnel, j'ai pu en apprendre davantage sur le travail effectué par mes collègues. Ceci dit, **je pense que c'est une démarche que nous aurions pu réaliser par nous-mêmes plutôt que de faire appel à des personnes extérieures qui ne cherchent pas à comprendre notre travail*** »[4].

Si plusieurs consultants semblent prendre conscience des réticences croissantes des agents de l'Ofpra[5], un membre de la DITP maintient le cap : *« on respecte déjà les contraintes qu'ils nous imposent, **on ne va pas s'excuser d'être là à chaque réunion avec eux**. »*[6]

---

[1] *La VSM, pour* value stream mapping*, est un outil du lean management.*

[2] *Source : courriel daté du 27 janvier, envoyé par un membre de la DITP au reste de l'équipe.*

[3] *Source : courriel daté du 21 janvier, envoyé à plusieurs consultants avec l'équipe Ofpra en copie :* « Je découvre 5 messages de votre part envoyés hier soir concernant notre futur planning de réunions et j'avoue que je suis quelque peu étonnée. Tout d'abord nous étions convenus de 2 réunions en janvier déjà calées, 2 réunions en février et 1 en mars […] et je découvre que vous nous conviez à 2 réunions en mars + 1 en avril. »

[4] *Témoignages recueillis par la CGT Ofpra et transmis à la commission d'enquête le 10 février 2022.*

[5] *L'un d'entre eux note ainsi :* « Vu le contexte un peu tendu, nous marchons tous sur des œufs en ce moment avec l'Ofpra afin de ne pas mettre en risque le bon aboutissement de la mission » *(source : courriel daté du 21 janvier, adressé par un consultant à un membre de la DITP).*

[6] *Source : courriel daté du 27 janvier, envoyé par un membre de la DITP au reste de l'équipe.*

Un officier de protection fait enfin état d'une réunion ayant pris un tour particulièrement conflictuel : *« à la dernière réunion, les agentes de la DITP se sont particulièrement énervées quand nous avons exprimé une fois de plus notre refus, en finissant par nous dire que* ***nous n'avions "pas le choix", car "c'est comme ça", c'est la méthode qu'ils ont créée dans leur cabinet*** *et c'est la méthode qu'ils entendent mettre en place à l'Ofpra »*. Il souligne également : *« ces agentes se sont montrées particulièrement méprisantes envers les agents de l'Office. L'une d'entre elles a explicitement dit que* ***le cœur de notre métier "n'était pas son sujet, que ça ne l'intéressait pas"****. »*[1]

Dans sa réponse complémentaire à la commission d'enquête, **le cabinet Wavestone a reconnu ces tensions, tout en minimisant leur portée** : *« pour certains des agents avec lesquels ce projet est conduit, l'engagement est moindre et il peut exister des postures en opposition au projet. Une telle situation est très fréquemment rencontrée dans des projets de transformation. Il convient bien sûr de prendre en compte ces réactions et d'y apporter les meilleures réponses possibles. Un plan d'action a donc été mis en place avec la direction générale de l'Ofpra dans cet esprit. »*

Wavestone indique également que « *le projet a déjà produit de premiers résultats : une réduction du délai moyen d'instruction [des demandes d'asile] de 12 % a ainsi été constatée sur le périmètre de l'expérimentation* ».

Le directeur général de l'Ofpra s'est montré plus prudent : « *il est trop tôt pour dresser un bilan. La phase de diagnostic est achevée ; nous cherchons maintenant des solutions* ». Il a également assuré que les solutions proposées feront « *l'objet de concertations, en cherchant toujours à préserver à la fois la qualité de vie au travail et la qualité des décisions rendues* »[2].

Ces incidents ne doivent pas occulter **le travail approfondi de recherche et d'identification des problèmes mené par l'équipe DITP/consultants, en particulier les entretiens et immersions au sein des services**.

Ils témoignent cependant du **fossé qui a pu se creuser entre les agents de l'Ofpra et les consultants de la DITP et des cabinets de conseil**, qui appliquent des méthodes quantitatives et des techniques de management standardisées, parfois peu appréciées. Un tel fossé ne peut qu'être contre-productif par rapport à l'objectif de transformation poursuivi.

---

[1] *Témoignage recueilli par la CGT Ofpra et transmis à la commission d'enquête le 10 février 2022.*
[2] *Audition devant la commission des lois du Sénat du 23 février 2022.*

RÉORGANISATION DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE (DAC) : MCKINSEY ET ACCENTURE AU CENTRE DE LA MACHINE ADMINISTRATIVE

À l'été 2018, le Premier ministre demande dans une circulaire aux administrations centrales de réfléchir à des pistes de réorganisation, dans le sens d'une rationalisation et d'une réduction de leurs tâches au profit des services déconcentrés[1].

Cette circulaire s'inscrit dans une volonté affichée de rapprocher l'action publique des citoyens, en la rendant plus visible et agile, apte à produire des résultats concrets pour les citoyens.

La circulaire du 24 juillet 2018 : inciter les administrations centrales à se réformer

Dans la circulaire du 24 juillet 2018, le Premier ministre adresse aux administrations centrales les deux instructions suivantes :

– « *déconcentrer le maximum de décisions et d'actions au niveau territorial* » ;

– engager une réorganisation des administrations centrales « *afin de tirer les conséquences d'une part, de la revue des missions engagée au niveau des administrations déconcentrées, d'autre part, des compétences parfois larges dévolues aux opérateurs sur le même champ d'action* ».

Pour cela, il est demandé aux secrétariats généraux des ministères et aux directions d'administration centrale de **formuler des propositions concrètes pour la deuxième quinzaine d'octobre 2018**. La circulaire conclut : « *la délégation interministérielle à la transformation publique est à votre disposition pour ces travaux* ».

Les directions visées sont les **12 secrétariats généraux de ministère** et les **65 directions d'administration centrale**, qui « *constituent le cœur des ministères* ».

[1] *Circulaire n°6030/SG du Premier ministre du 24 juillet 2018,* « Déconcentration et organisation des administrations centrales ».

Le périmètre de la réflexion engagée par la circulaire du 24 juillet 2018

Environ 65 DAC et 12 SG constituent le cœur de l'administration centrale

	Nombre (est.)	Exemples		Nombre (est.)	Exemples	
Ministère de l'Action et des Comptes publics	8	▪ DB ▪ DGFiP ▪ DGDDI	▪ DITP ▪ DGAFP	Ministère des Armées	6	▪ DGSE ▪ DGSIC ▪ DICoD	▪ DRM
Ministère de la Justice	5	▪ DACS ▪ DACG ▪ DSJ		Ministère des Outre-mer	1	▪ DGOM	
Ministère de la Culture	3	▪ DGPat ▪ DGCA ▪ DGMIC		Ministère des Sports	1	▪ DS	
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	4	▪ DGAL ▪ DGER ▪ DGPE		Ministère de la Transition écologique et solidaire	5	▪ DGPR ▪ DGAC ▪ DGEC	▪ DGITM
Ministère de l'Economie et des Finances	6	▪ DGCCRF ▪ DGE ▪ DGT		Ministère de l'Intérieur	6	▪ DGPN ▪ DGEF ▪ DGCL	▪ DGGN ▪ DGSI
Ministère de l'Education nationale	1	▪ DGESCO		Ministère du Travail	3	▪ DGT ▪ DGEFP ▪ DARES	
Min. de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Inno.	2	▪ DGRI ▪ DGESIP		Ministères des Solidarités et de la Santé	5	▪ DGS ▪ DREES ▪ DSS	▪ DGOS ▪ DGCS
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	8	▪ DGAM ▪ DGM ▪ DGAPS		Premier ministre	2	▪ DILA ▪ DSAF	

Au-delà des 65 DAC, 12 secrétariats généraux appuient l'action des directions centrales. La compétence des SG est parfois partagée entre différents ministères à l'instar du SGMEF (MINECO – MACP) ou du SGMAS (MSS, Travail, Sports)

NOTE : cette comptabilisation inclut les directions et directions générales des administrations centrales, et exclut : les Centres interministériels, les Commissariats, les Conseils Généraux, les Délégations, les Missions, les Offices (ex : OFII), les IG, les Agences (ex : APE), les Etats-majors, le Contrôle Général des Armées, les Services, l'ENM, les Divisions des Cabinets, le Réseau Canopé et les Services

SOURCE : Annuaire Public, 21 septembre 2018

ditp Direction interministérielle de la transformation publique — libérer l'énergie publique

7

Source : document transmis par la DITP

Pour l'aider dans cette réflexion, la DITP s'adjoint les services des **cabinets McKinsey et Accenture**, dans le cadre d'une co-traitance, pour un montant total de **617 388 euros**. La prestation comprenait également un accompagnement plus spécifique de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Les deux cabinets ont reçu la note de 4/5 dans l'évaluation de la DITP, qui indique : « *très bonne implication des équipes et bon fonctionnement en équipe intégrée, mais* ***l'équipe était probablement surdimensionnée au regard des travaux à produire, entraînant une charge de coordination*** *(d'autant plus que deux cabinets de conseil étaient présents).* »[1]

[1] *Source : évaluation transmise par la DITP.*

Les livrables de la mission, présentés sous le sceau de l'administration

La mission sur les directions d'administration centrale a fait l'objet de **quatre livrables**, listés dans le procès-verbal de livraison et remis, à une exception, par la DITP à la commission d'enquête :

– un « **guide pratique** » à destination des DAC et secrétaires généraux, destiné à les aider à formuler des propositions ;

– un support d'animation pour **un petit-déjeuner organisé avec les directeurs d'administration centrale** le 6 octobre 2018 (non transmis) ;

– un document listant un **ensemble de propositions « d'actes de déconcentration »** ;

– un document PowerPoint de 58 *slides* faisant le **bilan des propositions remises par les cabinets**.

Conformément à la pratique de la DITP, les documents ne **portent pas le logo des cabinets de conseil**.

La mission de McKinsey et d'Accenture est claire : accompagner les ministères aux côtés de la DITP pour la mise en œuvre de la circulaire du 24 juillet 2018, afin de proposer des réorganisations administratives au cabinet du Premier ministre d'ici à l'automne 2018.

Dans un premier temps, la DITP et les consultants remettent un **guide pratique** aux directions d'administration centrale et aux secrétaires généraux des ministères.

L'objectif est de « *réinterroger l'ensemble des activités par mission ainsi que les principes d'organisation de l'administration centrale* » (déconcentration « *d'un maximum de décisions* », réduction de la production normative, « *simplification de l'organisation et des modes de fonctionnement* », *etc.*).

La table des matières du guide pratique illustre l'ampleur de la réflexion.

Table des matières du guide pratique

1	**Stratégie et missions**	**5**
2	**Axes d'évolution par mission**	**6**
2.1	Activités à déconcentrer	6
2.2	Activités à abandonner ou à transférer	6
2.3	Activités à développer ou à créer	6
2.4	Réduction de la production normative	7
2.5	Modalités d'exercice de la tutelle	7
3	**Changements organisationnels au niveau de l'administration centrale**	**8**
3.1	Regroupement et mutualisation	8
3.2	Simplification de l'organisation	8
3.3	Simplification des modes de fonctionnement	8
3.4	Innovations organisationnelles	9
4	**Structuration de l'organisation cible**	**10**
5	**Synthèse de l'impact des évolutions envisagées**	**10**
6	**Mise en œuvre des évolutions envisagées**	**11**
6.1	Plan de mise en œuvre	11
6.2	Prérequis identifiés	11
	Annexe : support à la réflexion sur la déconcentration, le transfert et l'abandon d'activités des administrations centrales	*12*

Source : document transmis par la DITP

La guide pratique a pour but d'**orienter la réflexion des différents ministères** dans la préparation de leurs réponses aux cabinets du Premier ministre : les ministères doivent répondre à un ensemble de questions préparées par la DITP et les consultants.

Guide pratique : exemples de questions auxquelles les ministères doivent répondre

– « *Quel est le périmètre des* ***activités à transférer de l'administration centrale ou des réseaux déconcentrés vers d'autres acteurs publics*** *(autre ministère, opérateur public, collectivités territoriales)* ***ou privés*** *?* » ;

– « *Quelles sont les activités à développer ou à créer, notamment pour sécuriser la mise en œuvre des plans de transformation ministériels (par exemple pour développer des compétences en matière de conduite de projet) ?* » ;

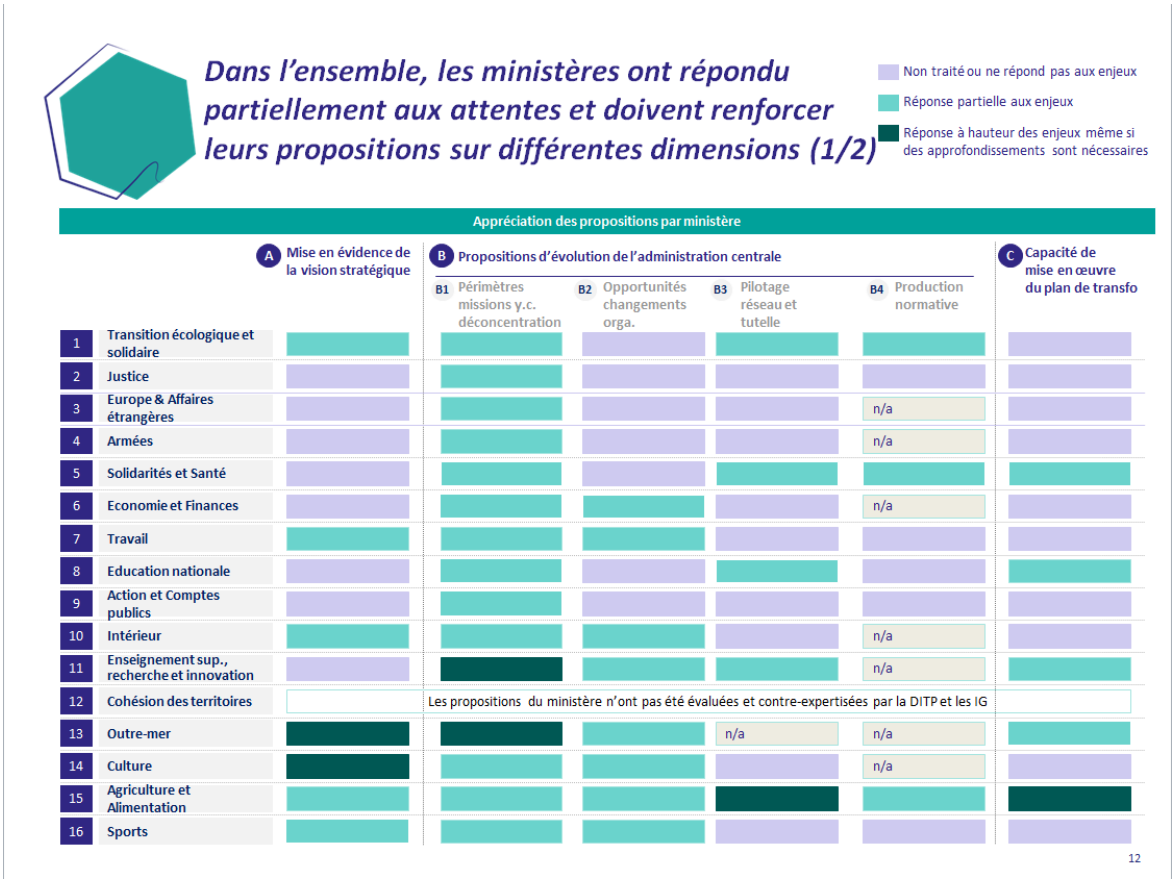
– « *Quel est l'impact sur votre fonctionnement de la méthode gouvernementale, consistant à* ***travailler avec des cabinets ministériels présentant des effectifs réduits*** *?* » ;

– « *Pouvez-vous envisager des projets d'innovations organisationnelles qui permettraient notamment de développer la flexibilité et la collaboration ?* »

Dans un second temps, les propositions des ministères font **l'objet d'une contre-expertise par la DITP et les inspections générales – avec l'aide de McKinsey et Accenture –** dont les résultats sont synthétisés dans un document PowerPoint.

Une *slide* offre une vue d'ensemble de l'évaluation des propositions des ministères, avec un code couleur indiquant la conformité des réponses aux attendus du guide pratique.

Contre-expertise des propositions de réorganisation des ministères



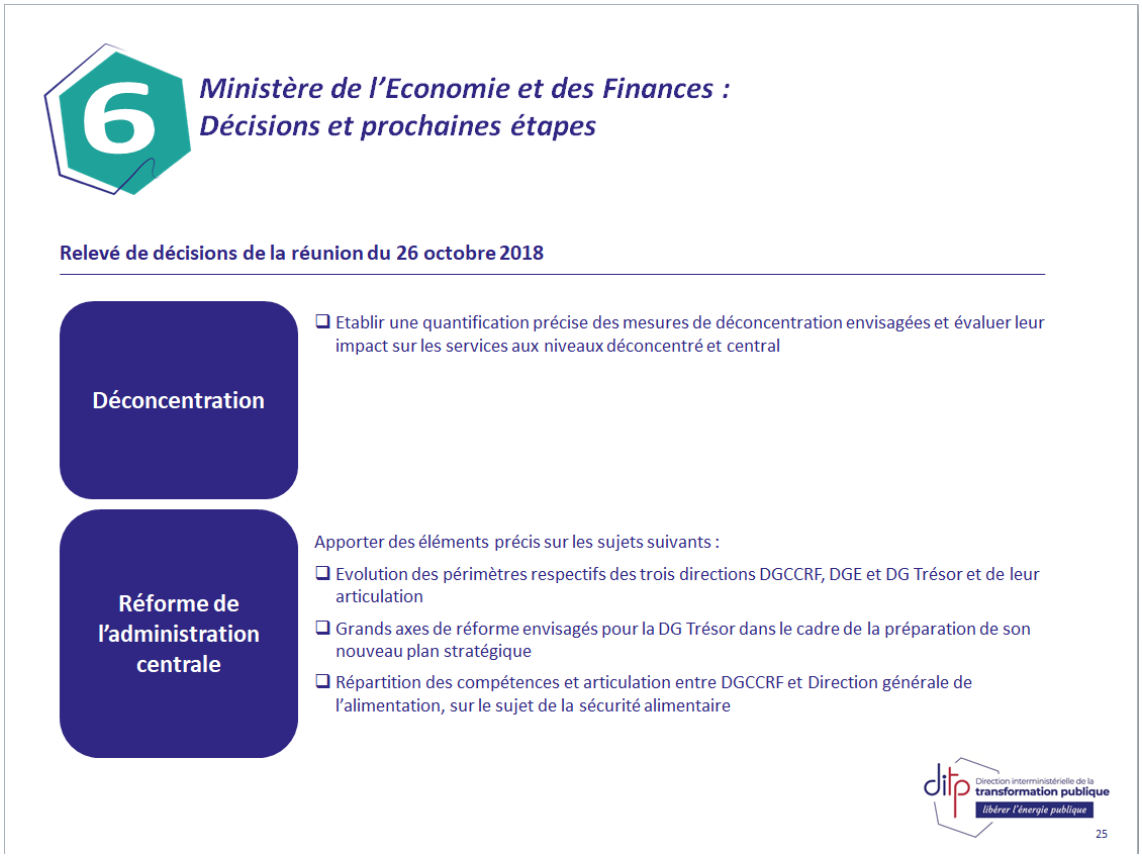
Source : document transmis par la DITP

Les propositions de réorganisation des ministères sont évaluées sévèrement : « *dans l'ensemble, les ministères ont répondu partiellement aux attentes de la circulaire, et doivent renforcer leurs propositions sur différentes dimensions* ». La plupart d'entre eux n'ont que « *peu ou partiellement* » développé « *la mise en évidence de la vision stratégique* ».

Si les ministères de l'agriculture et des outre-mer font figure de bons élèves, ceux de la justice, de l'Europe et des affaires étrangères, des armées et de l'action et des comptes publics ont remis des propositions jugées insuffisantes.

Les propositions de chaque ministère sont ensuite passées en revue de manière plus détaillée, assorties d'un relevé de décisions de la réunion de présentation. Très directif, ce document fixe les tâches assignées aux ministères concernés pour la suite du processus.

Exemple de tâches assignées aux ministères pour la suite du processus



Source : document transmis par la DITP

En l'état, il est **difficile de reconstituer le rôle précis des cabinets de conseil dans l'ensemble de ce processus**, d'autant que leur contribution n'est pas affichée dans les livrables finaux.

Ils ont néanmoins été **associés à une réflexion portant sur le cœur même des rouages de l'État**, en lien direct avec les services du Premier ministre.

De plus, s'agissant d'une réflexion sur la transformation de la haute administration, il est **difficile d'envisager** que ces entreprises spécialisées dans le conseil en stratégie et en organisation **n'aient fait que tenir la plume**, surtout au regard de la prestation (617 388 euros, incluant un accompagnement plus spécifique de la DGEFP).

Cette mission, qui est en lien étroit avec la convention de mobilisation de l'encadrement supérieur de l'État[1], met aussi en évidence le rôle clé de la DITP dans **une volonté « d'embarquer » la haute administration dans l'agenda de transformation du Gouvernement**.

[1] *Pour plus de précisions, voir, dans le rapport, les développements sur la convention des managers de l'État.*

Les cabinets de conseil sont omniprésents dans cette démarche, même si leur rôle n'est pas rendu visible.

La réflexion aboutira sur une **seconde circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019**[1], **qui dressera une liste relativement générale des réformes administratives à engager** : « *renforcer l'efficacité des administrations centrales* », « *simplifier le paysage administratif : la réduction du nombre d'instances et de commissions rattachées aux administrations centrales* », « *encadrer et revoir l'usage des circulaires* », *etc.*

[1] *Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.*

LES CABINETS DE CONSEIL EN APPUI DE L'ÉTAT SUR DES DOSSIERS INDUSTRIELS SENSIBLES

Dans un contexte de désindustrialisation et de délocalisations en cascade, l'État est parfois amené à intervenir sur des dossiers socialement et économiquement sensibles, notamment lorsqu'un grand nombre d'emplois est en jeu.

L'État doit alors évaluer la viabilité d'un dossier de reprise ou engager un dialogue avec un repreneur potentiel.

Ce travail nécessite **une expertise économique et financière de l'entreprise en difficulté**, d'une part, **et de sa filière économique**, d'autre part.

Il est parfois réalisé avec **l'appui de cabinets de conseil**, l'État disposant d'**un accord-cadre spécifique** en cette matière.

Un accord-cadre pour les dossiers de restructuration industrielle

Au mois de novembre 2020, le ministère de l'économie, des finances et de la relance publie un appel d'offres pour un « *accord-cadre relatif à des prestations d'**appui à l'administration dans le cas de restructuration et/ou de transformation d'entreprises*** » Ce contrat est notifié le 13 janvier 2021.

L'accord-cadre comporte six lots. Les lots 1, 2, 3 et 6 étant de nature essentiellement technique (audit financier, appui opérationnel, recherche de financement, appui juridique), ce sont **les lots 4 et 5** qui ont retenu l'attention de la commission d'enquête.

Ils répondent aux besoins suivants, identifiés par le ministère :

« ***– Recherche de solutions de reprise voire de réindustrialisation pour les entreprises ou les sites en difficulté ;***

– Conseil en stratégie pour objectiver les décisions, notamment les fermetures de sites et les décisions d'investissement par de grands groupes. »[1]

En application de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, **un contrôle sur pièces et sur place** a été réalisé auprès de **la délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises** pour mieux comprendre l'intervention des cabinets de conseil.

[1] *Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de l'accord-cadre.*

L'État finance directement les prestations de conseil « en dernier ressort », « *soit parce que l'entreprise n'est pas toujours en mesure de les financer, soit parce que l'État doit pouvoir disposer d'une analyse objective de la situation d'une entreprise ou être accompagné dans certaines négociations* »[1].

Concrètement, le recours aux consultants sert à **éclairer les négociations avec les entreprises en difficulté** en documentant leur chiffre d'affaires prévisionnel, leur structure financière et commerciale, le dynamisme de leur secteur d'activité, *etc.*

Il s'agit ainsi de **contre-expertiser (« challenger ») les chiffres présentés par les entreprises** et d'examiner la viabilité économique de leur projet industriel.

Les cabinets de conseil **aident également l'État à calculer le bon niveau d'aide publique** : un niveau insuffisant risquerait de dissuader le projet de reprise, alors qu'un niveau trop élevé produirait des effets d'aubaine.

D'après l'État, le recours aux consultants présente **trois intérêts** :

– les cabinets disposent d'une **« force de frappe** » leur permettant d'**analyser dans des délais très contraints le *business plan*** d'une entreprise ;

– ils ont une **connaissance fine de la filière et des marchés concernés**, alimentée par les prestations déjà réalisées pour le compte d'entreprises du même secteur d'activité.

Se pose néanmoins la question des conditions dans lesquelles les cabinets de conseil peuvent **« capitaliser » les informations** recueillies auprès de plusieurs clients, publics ou privés[2] ;

– l'intervention des consultants est perçue comme **un regard extérieur et objectif** par l'État et les dirigeants des entreprises en difficulté.

Les cabinets de conseil représentent alors **un appui pour l'État, qui n'est pas en position de force face aux menaces de délocalisation de grands groupes internationaux**.

En pratique, l'État compense un manque de ressources internes pour analyser, au niveau microéconomique, les projets de reprise industrielle.

Dans la plupart des cas, **l'intervention des cabinets de conseil n'est pas portée à la connaissance des salariés de l'entreprise**, qui sont pourtant les premiers concernés par les projets de restructuration industrielle.

---

[1] *CCTP de l'accord-cadre.*

[2] *Pour plus de précisions sur le « paradoxe » de la donnée des cabinets de conseil, voir le III de la troisième partie du rapport.*

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, les consultants seraient intervenus depuis 2021 sur **une douzaine de dossiers industriels** auprès de la délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises.

L'étude de cas examine **trois exemples concrets** : Luxfer, une entreprise industrielle dont le dossier est toujours en cours et Tarbes Industry.

I. LA REPRISE DU SITE LUXFER PAR EUROPLASMA : UNE SOLUTION EXPERTISÉE PAR PWC

Le 19 février 2021, le cabinet **PwC** est sollicité pour analyser **le *business plan* de la société française Europlasma**, repreneur potentiel de l'activité de production de bonbonnes de gaz comprimé sur le site de Gerzat, dans le Puy-de-Dôme.

Le montant de cette prestation est évalué à **148 481,71 euros**.

Un dossier à forts enjeux stratégiques et symboliques

En novembre 2018, la société britannique Luxfer Gas Cylinders, spécialisée dans la **production de bouteilles d'aluminium à air comprimé**, décide la **fermeture de son site de production de Gerzat**, près de Clermont-Ferrand, qui employait 136 personnes.

L'entreprise souhaite **réduire ses capacités de production**, car elle anticipe une contraction globale du marché des bonbonnes d'aluminium, et **fermer ce site industriel pourtant rentable**.

Les salariés se mettent en quête d'un repreneur et élaborent un projet de société coopérative et participative, qui se heurte aux **refus successifs de la direction**.

La société Luxfer ne veut pas voir émerger de nouveaux concurrents : **elle refuse de céder l'usine, qu'elle a pourtant décidé de fermer**. Elle tente même de **détruire les machines** en janvier 2020, mais les salariés s'y opposent en occupant le site.

Le dossier est ainsi devenu un symbole de la **désindustrialisation de la France**. Il prend une ampleur nouvelle avec la crise sanitaire, qui met en relief le **caractère hautement stratégique de cette activité**, qui mobilise des savoir-faire très spécifiques et inclut notamment la **production de bouteilles d'oxygène à usage médical** – d'autant que Luxfer en était le seul producteur européen.

Grâce à la mobilisation des salariés et des pouvoirs publics, un repreneur a finalement été trouvé en janvier 2022 : il s'agit d'**Europlasma**, un industriel girondin. Il va construire une nouvelle usine à proximité, qui portera le nom **Les Forges de Gerzat**, sans pouvoir réutiliser le site de Luxfer.

Dans ce contexte, l'action du cabinet PwC a consisté à produire une analyse financière du projet d'Europlasma, afin d'évaluer la faisabilité d'une relance de l'activité sur un nouveau site.

Le plan de reprise est analysé sur la base d'échanges avec le management d'Europlasma et avec ses clients potentiels. Les hypothèses de coûts sont examinées, de même que les besoins de financement.

Le cabinet de conseil expertise notamment :

– **la structuration et les perspectives du marché européen** de la bouteille de gaz haute pression en aluminium ;

– **le chiffre d'affaires prévisionnel du projet** et **les prévisions de trésorerie** ;

– **les principaux clients à atteindre pour remplir le carnet de commandes**.

Le travail de PwC a permis de **confirmer la crédibilité du projet**, tout en pointant les facteurs de risques, et de **calibrer le montant de l'aide publique**.

II. FAIRE FACE AU CHANTAGE D'UN GRAND GROUPE INTERNATIONAL : L'EXEMPLE D'UNE MISSION DE ROLAND BERGER

En 2021, le cabinet Roland Berger a réalisé deux études sur un dossier industriel, pour un montant total de 288 300 euros. Le dossier étant sensible et toujours en cours, il est présenté de manière « anonymisée ».

Il illustre bien **le rapport de forces entre l'État et les grands groupes industriels**, et la manière dont les cabinets de conseil sont appelés à la rescousse pour aider l'État dans ses négociations.

À la demande de la direction généraledes entreprises (DGE), Roland Berger soumet une première proposition d'étude (*due diligence*) au début de l'année 2021, pour un montant de 172 740 euros.

Il s'agit d'**examiner le projet d'investissement d'un groupe international sur l'un de ses sites industriels, situé dans le nord de la France**.

Pour cet investissement, **le site français est d'abord en concurrence avec quatre sites du groupe**, dont une usine située dans un pays de l'Europe de l'Est membre de l'Union européenne.

Concrètement, *« le site français ne satisfait à ce stade pas les critères économiques du groupe (TRI[1], ROI[2], Payback[3]) et une aide de l'État [de plusieurs dizaines de millions d'euros] serait nécessaire pour les satisfaire »*[4].

Dans ce contexte, **Roland Berger** est missionné pour :

« ***– comprendre le projet d'investissement [du groupe] et challenger les coûts et investissements associés*** *;*

– estimer l'écart de compétitivité du site français [et des] autres sites étrangers considérés *(hors aides gouvernementales éventuelles) ;*

– construire une proposition […] sur la base d'un ensemble d'aides [publiques] à l'investissement permettant de rendre le site français le plus compétitif des 4 sites envisagés, et avec des contreparties associées. »

Cette étude s'inscrit donc dans une forme de **chantage à la rentabilité** imposé par le groupe industriel, qui met en concurrence plusieurs sites industriels pour **faire « monter les enchères » en matière d'aides publiques**.

Roland Berger intervient comme un « tiers de confiance » de l'administration pour alimenter les négociations avec le groupe industriel. Son travail doit permettre d'évaluer à quelles conditions l'usine française serait plus rentable que l'usine située dans le pays de l'Europe de l'Est membre de l'Union européenne.

Le cabinet dispose d'**un service (« *centre de compétences* ») dédié à ce secteur d'activité, qu'il connaît particulièrement bien**.

Il y ajoute **l'intervention de personnes extérieures**, jouant ainsi le rôle de « hub de compétences »[5] :

– un ancien responsable de l'ingénierie du groupe industriel ;

– un expert d'une société intervenant dans le même secteur d'activité.

Cette première étude a permis à Roland Berger de « challenger » l'estimation, présentée par le groupe industriel, du montant d'investissement nécessaire pour moderniser le site français, et de construire une contre-estimation légèrement plus basse.

---

[1] *Taux de rentabilité interne.*
[2] *Retour sur investissement.*
[3] *Durée de rentabilisation d'un investissement.*
[4] *Source : proposition d'intervention de Roland Berger, 19 janvier 2021.*
[5] *Voir le I.C de la première partie du rapport pour plus de précisions sur cette notion de* « hub de compétences ».

Cependant, l'action du cabinet et de l'État est **percutée par le calendrier du groupe industriel** : à la faveur d'une acquisition effectuée par la société mère (basée aux États-Unis), celui-ci repousse sa décision d'investissement et récupère **un site industriel dans un nouveau pays de l'Europe de l'Est, non membre de l'Union européenne**, où le coût du travail est bien plus bas qu'en France.

La DGE est donc contrainte de commander **une seconde étude à Roland Berger**[1], afin d'estimer l'écart de compétitivité entre le site français et ce nouveau site situé en dehors de l'Union européenne, et ainsi de **réévaluer le montant d'aides publiques nécessaires**.

De telles aides devant faire l'objet d'une **notification à la commission européenne**, Roland Berger est également sollicité pour **relire la proposition de notification rédigée par l'entreprise**. Le cabinet propose alors de mobiliser **une ancienne Secrétaire d'État**, pour « *apporter son regard expert, car elle a porté à titre personnel des demandes équivalentes à la commission européenne par le passé* ».

Cette seconde étude est commandée fin 2021, pour un montant de 115 560 euros. **Les négociations sont toujours en cours avec le groupe international**.

Dans ce dossier, **l'intervention du cabinet Roland Berger a donné à l'État des arguments dans son dialogue avec le groupe en question**. Elle pourrait permettre, à terme, d'assurer l'investissement sur le site français, **mais au prix d'aides publiques très importantes**.

Elle n'a toutefois pas modifié **un rapport de forces fondamentalement défavorable aux pouvoirs publics**, contraints, face à ce groupe d'envergure mondiale, d'entrer dans une forme de course aux aides.

De plus, **elle n'est pas de nature, à elle seule, à emporter la décision**, puisque, comme l'a montré le déroulement heurté de la mission, **les choix d'investissement de groupes internationaux répondent à bien d'autres facteurs que le montant des aides publiques disponibles** – comme l'anticipation des évolutions du marché, la stratégie globale, voire les opportunités industrielles.

[1] *Cette étude s'inscrivant dans le prolongement de la première, elle est également confiée à Roland Berger dans le cadre du « droit de suite » prévu par l'accord-cadre.*

III. TARBES INDUSTRY : LA RECHERCHE D'UN REPRENEUR PAR LE CABINET SÉMAPHORES

Le cabinet Sémaphores est sollicité le 23 février 2021 par l'État pour l'accompagner dans la **recherche d'un partenaire industriel ou d'un repreneur pour Tarbes Industry**.

Le montant de la prestation est de **22 156 euros**.

Tarbes Industry est un site de production de *tool joints* (raccords d'outil) destinés à l'industrie pétrolière et gazière, et surtout de **chambres d'obus pour l'industrie de l'armement**. L'activité présente donc un **enjeu stratégique évident**, ce qui justifie l'implication de l'État.

En l'espèce, l'intervention de Sémaphores n'a pas inclus d'analyse financière : elle consiste simplement en une recherche de repreneur, associée à l'animation des comités de pilotage. Le cabinet a surtout mis à disposition de l'État un carnet d'adresses et une connaissance des acteurs du secteur.

Selon la proposition d'intervention présentée par Sémaphores le 2 février 2021, il est nécessaire de **solliciter de nouveaux actionnaires pour diversifier les activités de l'usine** *« pour deux raisons. Premièrement, le marché des* tool joints *à destination de l'exploration production pétrolière et gazière ne présente pas de perspective de redémarrage à court ou moyen terme. Deuxièmement,* ***le marché des obus de gros calibre ne suffit pas, à lui seul, à couvrir les frais fixes de l'usine à moyen terme****. »*

L'opération a ainsi pour but *« l'adossement de l'entreprise à un acteur industriel en capacité d'assurer le devenir de ses activités et le maintien des compétences et des emplois. »* L'État a circonscrit le champ de la recherche de repreneurs aux **opérateurs français**.

Le cabinet Sémaphores propose une intervention en quatre volets : cadrage de l'intervention, ciblage et prospection, et enfin analyse des offres de reprise.

Le repreneur finalement choisi est **Europlasma**, dont l'offre est validée par le tribunal de commerce au mois d'août 2021. L'industriel y fera fabriquer des **torches à plasma**, assurant ainsi la diversification d'activité souhaitée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 mars 2022, la commission d'enquête a examiné le rapport présenté par M. Arnaud Bazin, rapporteur.

Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Jeudi 2 décembre 2021

M. Thierry LAMBERT, délégué interministériel à la transformation publique (DITP)

M. Frédéric PIERRU, sociologue, chargé de recherche au CNRS

Mercredi 8 décembre 2021

Table ronde sur l'achat de prestations de conseil par l'État

M. Michel GRÉVOUL, directeur des achats de l'État

M. Stéphane MORIN, adjoint au directeur des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État

M. Edward JOSSA, président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

Mercredi 15 décembre 2021

Table ronde sur le recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration)

Mme Geneviève CHÊNE, directrice générale de Santé publique France (SpF)

Mme Amélie VERDIER, directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France

Table ronde sur le recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue des cabinets)

M. Charles BOUDET, directeur général de JLL France

M. Olivier GIRARD, président d'Accenture pour la France et le Benelux

M. Laurent PENARD, président de Citwell Consulting

Mercredi 5 janvier 2022

M. Matthieu COURTECUISSE, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et fondateur du cabinet de conseil Sia Partners

Mme Claire LANDAIS, secrétaire générale du Gouvernement

Mercredi 12 janvier 2022

M. Guillaume POUPARD, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi)

Mardi 18 janvier 2022

MM. Thomas LONDON et **Karim TADJEDDINE**, directeurs associés du cabinet McKinsey

Table ronde d'universitaires sur le recours aux cabinets de conseil par l'administration et les hôpitaux

M. Nicolas BELORGEY, chercheur au CNRS

M. Fabien GÉLÉDAN, directeur « transformation et innovation » à l'École polytechnique

Mme Julie GERVAIS, maîtresse de conférence en science politique

Mercredi 19 janvier 2022

Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre de la transformation et de la fonction publiques

Table ronde de cabinets de conseil

M. Laurent BENAROUSSE, associé chez Roland Berger

M. Gilles BONNENFANT, président d'Eurogroup Consulting

Mme Claudia MONTERO, directrice générale d'Eurogroup Consulting

M. Guillaume CHARLIN, directeur général du Boston Consulting Group (BCG)

M. Jean-Christophe GARD, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG)

Mercredi 26 janvier 2022

M. Martin HIRSCH, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP)

M. Didier MIGAUD, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

Mardi 1er février 2022

Mme Florence PARLY, ministre des Armées

M. Arnaud BONTEMPS, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics »

Mercredi 2 février 2022

M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques

M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé

Mercredi 9 février 2022

Table ronde des écoles du service public

M. Laurent CHAMBAUD, directeur de l'École des hautes études en santé publique (EHESP)

M. Éric LABAYE, président de l'École polytechnique

Mme Maryvonne LE BRIGNONEN, directrice de l'Institut national du service public (INSP)

M. Mathias VICHERAT, directeur de Sciences Po Paris

Table ronde des syndicats de la fonction publique

M. Luc FARRÉ, secrétaire général de l'UNSA fonction publique

Mme Mylène JACQUOT, secrétaire générale de la CFDT fonction publique

Mme Estelle PIERNAS, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT

Mme Delphine COLIN, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT

Mercredi 16 février 2022

Table ronde des entreprises publiques

M. Jean-Pierre FARANDOU, président-directeur général de la SNCF

M. Philippe WAHL, président-directeur général du groupe La Poste

M. Pierre TODOROV, secrétaire général d'EDF

Table ronde de cabinets de conseil

M. Mathieu DOUGADOS, directeur exécutif France de Capgemini

M. Étienne GRASS, directeur exécutif des activités « secteur public » de Capgemini

M. Pascal IMBERT, président de Wavestone

M. Éric FOUREL, président de Ernst & Young (EY)

M. Hervé de LA CHAPELLE, associé en charge des activités pour le secteur public de Ernst & Young (EY)

M. Vincent PARIS, directeur général de Sopra Steria

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE[1]

Jeudi 2 décembre 2021

Table ronde de journalistes

M. Benjamin POLLE, Consultor

Mme Barbara MERLE, Consultor

Mme Caroline MICHEL-AGUIRRE, L'Obs

Mme Élisa BRAUN, Politico

Observatoire de l'intelligence économique français

M. Alexandre MEDVEDOWSKY

M. Jonathan BENADIBAH

Lundi 6 décembre 2021

M. Cédric GARCIN, secrétaire général du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)

M. Philippe PIN, directeur des achats des Hospices civils de Lyon

Mme Mélanie JODER, directrice du budget

Jeudi 16 décembre 2021

M. Étienne CHAMPION, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

M. Jean-Benoît ALBERTINI, secrétaire général du ministère de l'Intérieur

[1] *La rapporteure a ouvert ces auditions aux membres de la commission d'enquête. Elles n'ont pas fait l'objet de comptes rendus publiés et les personnes entendues n'ont pas été appelées à prêter serment.*

Mardi 11 janvier 2022

Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI, secrétaire générale des ministères économiques et financiers

M. Frédéric VEAUX, directeur général de la police nationale

M. Stéphane PARDOUX, directeur général de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP)

Jeudi 20 janvier 2022

M. Marc PAPINUTTI, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM)

M. Paul ARCHER et M. Sébastien CHAUSSOY, Cylad Consulting

Jeudi 27 janvier 2022

Mme Laure BÉDIER, directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers

M. Thomas DAUTIEU, directeur de la conformité de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Jeudi 10 février 2022

M. Martin VIAL, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE)

M. Michaël NATHAN, directeur du service d'information du Gouvernement

Jeudi 17 février 2022

Table ronde des associations de la haute fonction publique

M. Fabrice DAMBRINE, président de la Fédération des grands corps techniques de l'État (FGCTE)

Mme Sandrine GOURLET, présidente de l'Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (UnIPEF)

Mme Hélène FURNON-PETRESCU, première vice-présidente de l'Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AAEENA)

M. François-Gilles LE THEULE, président de la commission haute fonction publique/service public de l'AAEENA

M. Michel BALLEREAU, association ENA 3 C

France Stratégie

M. Gilles DE MARGERIE, commissaire général

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Secrétariats généraux des ministères

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

Secrétariat général du ministère de la culture

Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Secrétaire général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de la transition écologique

Secrétariat général du ministère de la justice

Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées

Cabinets de conseil

Accenture

Adopale

Alenium consultants

Atos Consulting

Bain & Company

BearingPoint

Boston Consulting Group (BCG)

Capgemini

CGI Business Consulting

Citwell Consulting

CMI stratégie

Cognizant Consulting

Cylad Conseil

Deloitte

Eurogroup

EY

HPE

JLL France

Kéa Partners

KPMG

Mazars

McKinsey

Oliver Wyman

Public impact management

PwC

Roland Berger

SIA partners

Sopra Steria

Tata Consultancy Services

Vertone

Wavestone

Ylios

Opérateurs de l'État

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Agence française de développement (AFD)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)

Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)

Agence nationale de la recherche (ANR)

Agence nationale du sport (ANS)

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Agence du service civique (ASC)

Agence de services et de paiement (ASP)

BPI France

Business France

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Centre national d'études spatiales (CNES)

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Compagnie nationale du Rhône (CNR)

Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

Établissement français du sang (EFS)

Expertise France

Fonds national des aides à la pierre (FNAP)

France Compétences

FranceAgriMer

Grand Paris Aménagement

Groupe Mines Télécom

Haute Autorité de santé (HAS)

IFP Énergies Nouvelles (IFPEN)

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (INRAE)

Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)

Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)

Institut national de l'audiovisuel (INA)

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Caisse des dépôts et consignations

L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Météo-France

Office français de la biodiversité (OFB)

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)

Office national des forêts (ONF)

Pôle emploi

Radio France

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

Société du Grand Paris (SGP)

Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (SOLIDEO)

Voies navigables de France (VNF)

Autres contributions écrites

Agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France

Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)

Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France

Direction générale des entreprises (DGE)

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Direction des achats de l'État (DAE)

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) Électricité de France (EDF)

Ensemble Paris emploi compétences (EPEC)

Groupe La Poste

Make.org

Ministère de l'éducation nationale

Réseau des acheteurs hospitaliers (Resah)

Santé publique France (SpF)

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

Union des groupements d'achats publics (UGAP)
Union des hôpitaux pour les achats (UniHA)
M. Yann Algan